

Vol. XIII

Septiembre 2011

N.º 39

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- HOMENAJE A PAULINO MARTÍN MARTÍN
Pascual Sala Sánchez
Javier Medina Guijarro
- EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL ORDENAMIENTO
CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS
Guilherme d'Oliveira Martins
José F. F. Tavares
- EL TRIBUNAL DE CUENTAS, ELEGIDO AUDITOR
EXTERNO DE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA
DE LA SALUD PARA EL CUATRIENIO 2012-2015
Ciriaco de Vicente Martín
- EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO ANTE
LA CRISIS. DETERMINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL
DÉFICIT PÚBLICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS
DE LA UNIÓN EUROPEA
Rosa María Dasí González
Felipe Serrano Pérez
- LA RECIENTE REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES
Ignacio Zubiri
- LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA: INJUSTA,
ENGAÑOSA, INSUFICIENTE Y EXTEMPORÁNEA
Luis Rodríguez Saiz
Luis Rodríguez Soler
- BLANQUEO DE CAPITAL: SU PREVENCIÓN Y CONTROL
EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- SEGUNDO CUATRIMESTRE DEL AÑO 2011
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XIII

Septiembre 2011

N.º 39

Tribunal de Cuentas

ISSN: 1.575-1333

Depósito Legal: M. 8.696-1999

Edita: Tribunal de Cuentas

Impresión y Encuadernación: DiScript Preimpresión, S. L.

Índice

	<i>Págs.</i>
<i>Presentación</i> , Juan Velarde Fuertes	5
Artículos	
• <i>Homenaje a Paulino Martín Martín</i> , Pascual Sala Sánchez y Javier Medina Guijarro	15
• <i>El Tribunal de Cuentas en el ordenamiento constitucional portugués</i> , Guilherme d'Oliveira Martins y José F. F. Tavares	25
• <i>El Tribunal de Cuentas, elegido auditor externo de la Organización Panamericana de la Salud para el cuatrienio 2012-2015</i> , Ciriaco de Vicente Martín	49
• <i>El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea</i> , Rosa María Dasí González	65
• <i>La reciente reforma del sistema español de pensiones</i> , Felipe Serrano Pérez	105
• <i>La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea</i> , Ignacio Zubiri	123
• <i>Blanqueo de capitales: su prevención y control en el marco de la crisis financiera</i> , Luis Rodríguez Saiz y Luis Rodríguez Soler	143
Legislación y Jurisprudencia	
• <i>Segundo cuatrimestre del año 2011</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	181
Publicaciones	
• JOSÉ M ^ª LABEAGA AZCONA e IGNACIO GUTIÉRREZ GILSANZ y la coordinación de MARÍA DEL MAR FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: <i>Manual de contabilidad pública. Plan General de Contabilidad Pública 2010</i> , Ministerio de Economía y Hacienda, IEF, Secretaría General Técnica (2011), 540 págs. (Rosa María Dasí González y Amparo Gimeno Ruiz)	207
• ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ, LUIS RODRÍGUEZ SAIZ, JOSÉ ALBERTO PAREJO GAMIR, ANTONIO CALVO BERNARDINO y MIGUEL ÁNGEL GALINDO MARTÍN: <i>Política monetaria</i> , Paraninfo (Lorenzo Escot Mangas)	211

CONSEJO EDITORIAL

Ramón Álvarez de Miranda

Susana Casado Robledo

Rafael María Corona Martín

Andrés Fernández Díaz

Milagros García Crespo

Javier Medina Guijarro

Vicente Montesinos Julve

José Pascual García

Ana María Pérez Tórtola

Pascual Sala Sánchez

Juan Velarde Fuertes (Director)

Antonio Ramón Rodríguez Castaño (Secretario)

La correspondencia puede dirigirse a:

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Tribunal de Cuentas

Padre Damián, 19

28036 Madrid - Fax: 91 457 29 92

Los originales deberán ajustarse a las normas que figuran al final de la Revista.

El importe de la suscripción anual (3 números), incluido I.V.A., será de 42 €. Al final de la Revista se incluye el Boletín de Suscripción.

Advertencia: Los originales recibidos en esta REVISTA son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados.

NOTA: *Ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.*

Presentación

Presentación sobre cuestiones muy actuales

Juan Velarde Fuertes

Director de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Este número de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO tengo que presentarlo desde cuatro aspectos fundamentales. El primero, una disculpa por una omisión que tuvo lugar en el número anterior. En la presentación «El papel esencial del sector público» se señalaba que «el mérito de la excelente recopilación que en este número se contiene se debe, en grado extraordinario, a la profesora Milagros García Crespo y al consejero Álvarez de Miranda». De modo absurdo se omitió el papel que en esa colaboración había tenido el que había sido consejero responsable de esa cuestión y actual miembro del Consejo Editorial de esta publicación, Andrés Fernández Díaz, al que corresponden, ya históricamente, méritos muy importantes en relación, por ejemplo, con el buen conocido asunto de Marbella. Quede, de esta manera bien señalado, el trío de grandes expertos que se encontraban detrás del número 38 de esta publicación, que se convierte ya, por las noticias que se tienen, en uno de obligada consulta.

El segundo aspecto es el de un homenaje. Un extraordinario jurista, Paulino Martín Martín, por razones personales vinculadas con justificadísimas realidades, que era miembro del Consejo Asesor de esta REVISTA, lo ha tenido que abandonar. Anteriormente había sido un espléndido consejero del Tribunal de Cuentas. Y Paulino Martín no podía dejarnos sin que, explícitamente, le rindiésemos un merecidísimo homenaje. Por eso este número 39 se abre, en primer lugar, con dos notas sobre la extraordinaria personalidad de Paulino Martín. Una, la formula Pascual Sala Sánchez, actual Presidente del Tribunal Constitucional, que mucho ha conocido a Martín como

Presidente que fue Sala del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. Señala por eso su «personal reconocimiento» a Paulino Martín por «su ininterrumpida dedicación al servicio de los ciudadanos como juez y magistrado ejemplar, reconocimiento por lo demás coincidente con el de cuantos compañeros y profesionales del Derecho han tenido oportunidad de compartir con él, o de recibir no sólo su prolongado quehacer jurisdiccional, sino también su cuestionable magisterio en muy varios aspectos de las relaciones humanas». Todo esto es ampliamente estudiado por Javier Medina Guijarro, de quien es este párrafo central: «Toda una vida, como la de Paulino Martín, dedicada a los demás, resolviendo conflictos y dirimiendo discordias con el único instrumento del Derecho en beneficio del interés general, permite imaginar el grado de satisfacción personal y social que puede llegar a alcanzarse, máxime cuando para la resolución de los asuntos tuvo que aplicar tanto el Derecho que le gustaba como el que no, haciendo abstracciones de sus creencias y siempre en orden a la consecución de los valores superiores, tales como la libertad, la justicia y la igualdad.»

Yo, personalmente, tengo que añadir que, en los plenos del Tribunal de Cuentas en los que hemos coincidido, cuando tomaba la palabra Paulino Martín me apresuraba a recoger con bolígrafo lo que decía, porque se trataba siempre de una muy brillante exposición jurídica que yo, como una especie de alumno suyo, no podía de ningún modo confiar exclusivamente a la memoria. Por eso entiendo que Javier Medina señale que cuando Paulino Martín llegó el 19 de diciembre de 1991 al Tribunal de Cuentas y se encargó del Departamento 2º de la Sección de Enjuiciamiento, del que Medina era Director Técnico, éste se sintiese «muy pronto... (entusiasmado) por su capacidad intelectual, por su amabilidad y –por qué no decirlo– por su expresión firme e impenetrable que indicaba que nos encontrábamos ante un riguroso juez y profesional del Derecho».

El tercer aspecto de este número se liga a una revolución que tiene lugar en el conjunto de la economía mundial. Las conexiones económicas entre los Estados se hacen cada vez más firmes y, simultáneamente, el Tribunal de Cuentas español se ve impulsado a ayudar a romper fronteras tradicionales que ya no tienen sentido alguno.

Dentro de estas relaciones, las que quizás habrían de calificarse como más íntimas son las peninsulares. Portugal y España son independientes, pero sus enlaces económicos crecen de día en día, tanto por lo que respecta a sus propias economías como por lo que se rela-

ciona con ese ámbito en el que conviven en la zona del Euro y, por supuesto, en la Unión Europea. En lo económico, España y Portugal tienen que pasar a conocerse cada vez más íntimamente, y por eso es preciso que sus instituciones convivan casi me atrevería a decir que fraternalmente. De ahí que, con motivo de un viaje oficial a Lisboa, me atreviese a solicitar, para nuestra REVISTA, al Presidente del Tribunal de Cuentas portugués, Guilherme d'Oliveira Martins, y al consejero de este Tribunal José F. T. Tavares que aportasen una contribución a esta REVISTA, realmente impagable, como de su lectura se desprende, que se titula «El Tribunal de Cuentas en el ordenamiento constitucional portugués». Confieso que, en principio, y para acentuar el enlace entre los países ibéricos hermanos, pensé en la posibilidad de que el artículo apareciese en nuestra REVISTA en portugués. Pero lo pensé mejor, porque lo que interesa es que en España se conozca bien a Portugal, y de ahí que rectificué y encargué al letrado del Tribunal de Cuentas de España Antonio Simões Iglesias que lo vertiese al español, porque así tendría una mayor difusión.

En estos momentos de crisis financieras internacionales, y desde luego cuando es evidente el golpe que recibe toda el área suroccidental de la Eurozona, con repercusiones mutuas, y en el resto de la Unión Europea, ese examen que afecta a Irlanda, Portugal, España, Italia y Grecia tiene un interés de primera fila. Aparece en ese artículo que comento un párrafo general que no se puede dejar de destacar, cuando se señala que la razón de ser de los Tribunales de Cuentas, «es en los Estados democráticos donde asume toda su plenitud, siendo su misión fundamental “informar a los ciudadanos y sus representantes parlamentarios” del modo en que se gestionan, en los diferentes ámbitos, los recursos financieros y patrimoniales públicos que, en realidad, les pertenecen, con la posible exigencia de responsabilidades, en los términos legalmente definidos. Por otra parte, el control de la actividad financiera pública, mediante la presentación de observaciones y recomendaciones, representa, además, una misión pedagógica y contribuye al equilibrio de la vida financiera. Es en este contexto en el que se aprecia la trascendencia de una institución como el Tribunal de Cuentas. Especialmente relevante resulta también... la nota esencial de su independencia. Se puede afirmar que el grado de desarrollo de una determinada sociedad se puede calificar por el grado de independencia del respectivo Tribunal de Cuentas u órgano semejante. Es más, la reciente crisis de la deuda soberana en Europa ha reforzado la importancia de los Tribunales de Cuentas que, por sus características de independencia y exención, son las instituciones más adecuadas para obtener la confianza de los ciudadanos y de los mercados, así como la cohesión social y económica a tra-

vés de la transparencia, el rigor y la disciplina». La lectura, pues, detenida de este especial artículo es al par valiosa científicamente, pero de una actualidad evidente.

Y dentro de esta proyección internacional pasa a tener un gran valor el artículo del consejero Ciriaco de Vicente Martín, «El Tribunal de Cuentas, elegido auditor externo de la Organización Panamericana de la Salud para el cuatrienio 2012-2015». En primer lugar se expone de modo exhaustivo la Organización Panamericana de la Salud, con las diversas parcelas de sus Estados integrantes: los miembros –los 35 americanos–, los participantes –Francia, Holanda y Gran Bretaña–, los asociados –únicamente Puerto Rico– y finalmente los observadores, España y Portugal. Se señala asimismo que «la técnica presupuestaria utilizada por la Organización Panamericana de la Salud es la presupuestación por programas con carácter bianual». De las notas básicas de la regulación de la auditoría externa –en términos muy similares a otras organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas se desprende que «la designación... debía recaer en un auditor externo de reputación internacional». Hasta ahora era el controller el auditor general of the United Kingdom. Ahora esta Organización Panamericana de la Salud había invitado a proponer con debate a los Estados participantes, a los Estados miembros y a los asociados, pero no a los observadores. Se presentaron en principio, propuesto por Perú, el Tribunal de Cuentas Alemán. Por Panamá, el de España, y el de la India, por Bolivia, Tribunal que no remitió documentación, por lo que quedaron solamente las candidaturas de Alemania y de España. Ambas se presentaron el 28 de septiembre de 2011 en el marco del «Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud». Al final, por 23 a 18 votos se impuso la candidatura española. Este artículo explica pormenorizadamente las causas de este triunfo evidente y muy importante. La lectura de su contenido resulta no sólo aleccionadora por sí misma, sino que muestra cómo es posible eliminar cualquier tipo de complejo de inferioridad español en este terreno de la auditoría en comparación internacional para comenzar a olvidar el título de la obra famosa, publicada en 1951, por López Ibor, *El español y su complejo de inferioridad*.

Finalmente, el cuarto aspecto de este número son los artículos varios que se refieren a aspectos interesantes relacionados con el ámbito del Tribunal de Cuentas. Se inician con el de Rosa M^a Dasí González, de la Universidad de Valencia, titulado «El pacto de estabilidad y crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea». En este ensayo se comienza por analizar el concepto de estabilidad presupues-

taria –que difiere del concepto de equilibrio presupuestario–, la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, así como su evolución normativa y la adaptación de tal normativa «al contexto de la crisis económica actual». Como señala la profesora Dasí, «en 2010 podemos destacar un incremento de la deuda y una escasa reducción del déficit». De ahí la importancia del apartado de este artículo «Seguimiento del déficit público de los Estados miembros: las Tablas de notificación», «que dos veces al año presentan los Estados miembros, en las que también se informa sobre los ajustes entre el resultado presupuestario no financiero (*working balances*) y la capacidad/necesidad de financiación en términos de procedimiento de déficit excesivo, dado que se exige información normalizada sobre las diferencias entre magnitudes obtenidas de la contabilidad pública presupuestaria y la contabilidad nacional». No se necesita más que eso para comprender la actualidad suma de este artículo.

Pero cabe decir lo mismo de la aportación de Felipe Serrano Pérez, catedrático de la Universidad del País Vasco, «La reciente reforma del sistema español de pensiones». En primer lugar se detallan las principales medidas reformadoras contempladas en la reciente Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. También se realiza «una valorización de estas medidas en función de su objetivo final, esto es, garantizar el equilibrio financiero futuro del sistema». La conclusión es que la reforma del sistema español de pensiones «está bien orientada para garantizar el equilibrio financiero futuro del sistema», pero, «sin embargo, deberán completarse en el futuro con políticas orientadas a eliminar el componente de gasto asistencial, que aún se financia con cargo a las cotizaciones sociales, fundamentalmente los complementos a mínimos y las pensiones de viudedad. Estas medidas complementarias permitirían estabilizar el gasto futuro en pensiones de valores aceptables probablemente sin necesidad de insistir en nuevas reformas paramétricas. La compensación de los costes de bienestar inducidos por la reforma de las futuras cohortes de población jubilada exige un cambio en el patrón de ahorro de las familias españolas, abandonando su inclinación hacia la acumulación de activos inmobiliarios. Si este cambio no se produce, los resultados más previsibles serán una disminución en el bienestar o un alargamiento de la vida activa».

Este artículo ha de enlazarse con el del catedrático de Hacienda Ignacio Zubiri, «La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea», a la que la califica, como ya indica su título, *a*) de «injusta, porque hace recaer todo el coste sobre los trabajadores actuales (que serán los pensionistas futuros)», lo que

significa, lisa y llanamente, un repudio del sistema de reparto y, por tanto, una petición del de capitalización; *b*) de «insuficiente, porque en el mejor de los casos garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo»; *c*) de «engañoso, porque se incluye un elemento, el factor de sostenibilidad, que se ha presentado como algo no muy sustantivo, pero que, en realidad, en el futuro puede conllevar reducciones sustantivas de las pensiones. Además, la reforma se ha justificado por razones falsas (solvencia y sostenibilidad), y al enmarañar las cifras al final casi nadie sabe cuánto le va a suponer el recorte de las pensiones». Concluye de modo casi explosivo, si se me permite la metáfora: «En el balance final de esta reforma han perdido, sin duda, los trabajadores, porque de entrada se dejan hasta un 20% de pensión vitalicia (la mitad por rebaja de la pensión y la otra mitad porque la cobrarán menos tiempo) a cambio de nada, y en el futuro pueden dejarse mucho más. Ganan las instituciones financieras, que, a pesar de haber demostrado ser más expertas en cobrar comisiones que en dar rentabilidad, venderán más planes privados (parcialmente financiados con dinero público vía el IRPF), tendrán más argumentos para vender sus productos. Pierden los sindicatos, que han demostrado su falta de fuerza y liderazgo. Sólo han logrado retrasar y reducir marginalmente el recorte y han antepuesto sus intereses como organización a los intereses de los trabajadores.»

Esta transcripción muestra con claridad que esta publicación está abierta a la polémica científica, aunque sólo de lejos se refiera al ámbito del control externo de la actividad del sector público.

Casi prácticamente lo mismo habría de decirse, aunque no con tanto énfasis, del artículo de Luis Rodríguez Saiz y Luis Rodríguez Soler, «Blanqueo de capitales: su prevención y control en el marco de la crisis financiera», pues se trata de una materia, efectivamente muy importante, pero que se analiza «desde una doble perspectiva: la economía y la de seguridad», siendo «el problema de mayor gravedad (el que) radica en el origen del dinero que pretende ser blanqueado y que no es otro que el obtenido en las actividades delictivas financieras a través de organizaciones terroristas, narcotraficantes o dedicadas al crimen organizado, que suponen una amenaza para la vida y la seguridad de las personas y que alcanzan una dimensión no sólo nacional, sino de nivel mundial en un mundo globalizado».

Siempre la frontera entre esta REVISTA y cualquier otra de Hacienda Pública, de contabilidad o, incluso, de política económica resulta confusa. Por ejemplo, recordemos el caso de la corrupción y las aportaciones que en esta publicación se han creado sobre ella, o las alusiones a la economía sumergida. No es una frontera jalonada clara la

que existe, sino una marca fronteriza que, en este caso, se ha admitido en estos dos artículos.

Como siempre, preparados por la autoridad de Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez, se publican, de legislación y jurisprudencia, los comentarios correspondientes al segundo cuatrimestre del año 2011.

Finalmente existen dos recensiones, la del *Manual de contabilidad pública. Plan General de Contabilidad 2010*, que se elaboró dirigido por José M^a Labeaga Azcona e Ignacio Gutiérrez Gilsanz y coordinado por María del Mar Fernández Rodríguez, firmada por Rosa María Dasí González y Amparo Giménez Ruiz, y la de la *Política monetaria*, de Andrés Fernández *et al.*, de la que es autor Lorenzo Escot Mangas.

ARTÍCULOS



Homenaje a Paulino Martín Martín

Hacer una *laudatio* de Paulino Martín Martín no es ciertamente tarea difícil. Su dilatada y destacada trayectoria personal y profesional proporciona datos y elementos más que suficientes para hacerlo. Pero no es mi propósito hacer aquí esa *laudatio*, sino constatar mi personal reconocimiento a su ininterrumpida dedicación al servicio de los ciudadanos como juez y magistrado ejemplar, reconocimiento por lo demás coincidente con el de cuantos compañeros y profesionales del Derecho han tenido oportunidad de compartir con él, o de recibir, no solo su prolongado quehacer jurisdiccional, sino también su inestimable magisterio en muy varios aspectos de las relaciones humanas. Porque Paulino Martín, aparte los méritos acabados de mencionar en su labor jurídica y jurisdiccional, es un prototipo de sencillez, y es bien sabido que la sencillez, como virtud humana, es lo contrario de la soberbia. Esta última, tras un aparente brillo de seguridad y contundencia, presenta altas dosis de torpeza, falta de inteligencia y hasta de ridiculez. Pues bien, quienes hemos tratado a Paulino Martín o quienes, sin haberlo hecho, han podido recibir su «magisterio» –y lo entrecomillo porque su naturalidad le impediría reconocer ningún propósito magistral en su trabajo– hemos constatado sobradamente que este auténtico desvalor humano que la soberbia implica se ha encontrado siempre ausente de su comportamiento personal y profesional.

En otro orden de ideas, Paulino Martín fue uno de los magistrados que integraron la mítica primera promoción de especialistas de lo Contencioso-Administrativo al lado de Nicolás Gómez de Enterría, Adolfo Carretero, Rafael Mendizábal, Jerónimo Arozamena y Ángel Martín del Burgo. Digo mítica promoción porque fue la primera que materialmente inauguró la aplicación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, que es bien sabido constituyó un hito fundamental en la judi-

cialización del control jurisdiccional de la Administración Pública en España y en el establecimiento de un régimen impugnatorio de sus actos con arreglo a la cláusula general. Esta Ley, en efecto, significó, en un régimen político de privación de libertades, la apertura a la fiscalización jurisdiccional de los actos de la Administración y la forma de iniciar de modo positivo lo que en la época denominó gráficamente García de Enterría «la lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo». Paulino siempre fue fiel al espíritu realmente innovador que puso en marcha aquella promoción –y que continuaron las posteriores– y que representó la Ley citada de 1956 y su luminosa Exposición de Motivos. Su actuación como magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo desde 1960 y, principalmente, como magistrado del Tribunal Supremo desde 1972 y luego Presidente de las Salas 4ª y 3ª de dicho Tribunal, esta última tras la refundición de las tres del mismo orden jurisdiccional que determinó la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988, es prueba innegable de la asimilación del espíritu innovador a que se ha hecho antes referencia. Muchas de las Sentencias contencioso-administrativas más importantes del Tribunal Supremo en esta época se deben directamente a la pluma de Paulino Martín, así como la doctrina también impartida en diversas publicaciones y conferencias.

Tras su larga estancia en el Tribunal Supremo, su acceso al Tribunal de Cuentas en 1991 por designación de las Cortes Generales significó la consolidación de la jurisdicción contable como núcleo esencial mediante el que fundamentalmente se puede hacer efectiva la responsabilidad contable, que anunciara la Ley Orgánica del Tribunal de 1982 y desarrollara, como auténtica jurisdicción, la de Funcionamiento del mismo Tribunal de 1988. La normalidad con que actualmente se examina esta genuina competencia del Tribunal de Cuentas –la depuración jurisdiccional de las responsabilidades contables– no debe dejar en el olvido las dificultades de su asentamiento entre las competencias del citado Tribunal por su aparente contradicción con la exclusividad del ejercicio de la potestad jurisdiccional por los jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial.

Pues bien, una vez afirmada la naturaleza estrictamente jurisdiccional de esta competencia del Tribunal de Cuentas y desechada, por tanto, una interpretación de la reserva de su «jurisdicción» por el artículo 136 de la Constitución como mera «competencia», afirmación y rechazo ya iniciados por las Sentencias iniciales del Tribunal –aun las anteriores a la Ley de Funcionamiento de 1988–, ha de decirse que su consolidación definitiva y la delimitación de sus per-

files deben mucho al criterio decidido y a la preparación de Paulino Martín.

En fin. A la hora de reconocer sus méritos con motivo de su voluntario cese como miembro del Consejo Editorial de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, esta *laudatio* se convierte en un estricto acto de justicia, cuya omisión hubiera sido precisamente todo lo contrario de lo que con la misma he pretendido significar, es decir, una injusticia.

Muchas gracias, pues, querido Paulino, por tu magisterio, tu acendrada responsabilidad y acierto en cuantos importantísimos cometidos has desempeñado y por la amistad auténtica con que siempre nos has y me has distinguido.

Pascual Sala Sánchez

Presidente del Tribunal Constitucional.
Presidente emérito del Tribunal de Cuentas.
Expresidente del Tribunal Supremo
y del Consejo General del Poder Judicial

Parece de justicia reconocer los méritos profesionales de quienes coronan su carrera dejando atrás una vida laboral rica y plena en la que han desplegado inteligencia, esfuerzo, tesón y, sobre todo, dedicación, sentido de la responsabilidad y del deber en la búsqueda del trabajo siempre bien hecho. Este es el caso de Paulino Martín Martín.

En efecto, para valorar estos méritos no hay que buscar algún resultado o acontecimiento extraordinarios, de grandes proporciones, como pudiera ocurrir en otras profesiones. Quienes hemos hecho del servicio público nuestra carrera y nuestra vocación sabemos que la labor más encomiable y más difícil es la que hacemos día a día y lo que parece más insignificante se convierte, por la fuerza de la constancia, en una obra de proporciones notables. Toda una vida, como la de Paulino Martín, dedicada a los demás, resolviendo conflictos y dirimiendo discordias, con el único instrumento del Derecho en beneficio del interés general, permite imaginar el grado de satisfacción personal y social que puede llegar a alcanzarse, máxime cuando para la resolución de los asuntos tuvo que aplicar tanto el Derecho que le gustaba como el que no, haciendo abstracción de sus creencias y siempre en orden a la consecución de los valores superiores, tales como la libertad, la justicia y la igualdad.

Cierto que nuestro ordenamiento jurídico actual nos permite mayores facilidades para este actuar, pero hay que reconocer que en un pasado cercano no resultaba fácil combatir las arbitrariedades del poder o proteger derechos fundamentales con una ley creada por y para defender al propio Estado y no a los ciudadanos. En esta línea, justo es reconocer el mérito de los magistrados integrados en la jurisdicción contencioso-administrativa de la década de los sesenta y los setenta –y, desde luego, el mérito de Paulino Martín–, que fueron capaces (eso sí con la ayuda de la Ley de 1956), de crear una jurisprudencia tendente a garantizar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones del poder. Numerosas sentencias integrantes de esta jurisprudencia,

unánimemente reconocida, tuvieron como ponente a Paulino Martín Martín, que, entregado a su profesión, respondió, siempre de forma motivada y rápida, a las pretensiones de los ciudadanos y, en estrecha unión con sus compañeros, supo poner en orden una jurisdicción compleja, consiguiendo, primero como magistrado especialista y después como Presidente de Sala del Tribunal Supremo, que funcionase con celeridad y rigor. Para ello no regateó esfuerzos y estudiaba los hechos en toda su profundidad para luego aplicar sobre ellos su vasta formación jurídica, deliberando, junto con sus compañeros, con exhaustividad, sin eludir los asuntos más comprometidos.

Por ello, sus Sentencias siempre fueron singulares, introduciendo nuevas doctrinas en aras de una mayor justicia material, lo que provocó que fueran –y hoy día sigan siendo– referentes y objeto de cita constante por maestros y estudiosos del Derecho público de nuestro país.

Hubieron de transcurrir más de cuarenta años desde que ingresara en la carrera fiscal y ejerciera la judicatura en todas las categorías judiciales, desde juez de entrada hasta juez de término, hasta que ganara, en 1960, la primera oposición de magistrados especialistas en el orden contencioso-administrativo (celebrada como consecuencia de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956). En 1972 alcanzaría la categoría de magistrado del Tribunal Supremo y posteriormente sería nombrado Presidente de Sala, primero de la cuarta y después de la tercera, cuando tuvo lugar la refundición de las antiguas Salas tercera, cuarta y quinta de lo Contencioso-Administrativo como consecuencia de la promulgación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial.

Con estos mimbres, y sin olvidar su paso por la Presidencia de la Sala prevista en el artículo 61 de la antigua Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni la huella dejada en la Presidencia de la Junta Electoral Central, cuyas resoluciones fueron cruciales y decisivas para nuestra reciente historia constitucional, llegó Paulino Martín Martín al Tribunal de Cuentas el 19 de diciembre de 1991, tras haber sido designado por el Pleno de las Cortes Generales y a propuesta del Congreso de los Diputados como Consejero de Cuentas de la institución.

Con este abultado bagaje profesional aterrizó en el Departamento 2º de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, Departamento en el que, por aquel entonces, quien escribe desempeñaba el puesto de Director Técnico. Muy pronto me sentí atraído

por su capacidad intelectual, por su amabilidad y –por qué no decirlo– por su expresión firme e impenetrable que indicaba que nos encontrábamos ante un riguroso juez y profesional del Derecho. Los primeros despachos fueron cortos y precisos, muchos de ellos se limitaban a la firma, acompañados de un comentario breve y siempre atinado que demostraba no sólo su sólida formación jurídica, sino también su admirable capacidad para detectar los aspectos nucleares de cada asunto. No pasó mucho tiempo hasta que aparecieran también sus excelentes dotes de conversador, y aquellos breves despachos se convirtieron en una charla amistosa, siempre al final de la mañana, en las que terminábamos hablando de lo divino y de lo humano y, en las que, aun cuando predominaban los temas jurídicos –que me ayudaron en mi formación más que muchas horas de estudio–, acababan apareciendo los problemas de nuestra España, por la que siempre ha mostrado profunda preocupación, con un riguroso análisis del tiempo pasado como fundamento de nuestro presente, hecho por alguien que no ha necesitado nunca demostrar que conoce bien nuestra historia. Así fueron transcurriendo casi diez años en los que trabajamos una sincera amistad, compartiendo experiencias, sentimientos y emociones de los que guardo un recuerdo imborrable.

Pero más allá de exponer aquí los frutos que me ofreció y me sigue ofreciendo su amistad, interesa más y es, además, obligado dejar constancia de la fértil semilla sembrada por Paulino Martín Martín a su paso por nuestra institución.

Dejo a un lado sus atinadas intervenciones en el pleno del Tribunal de las que, aunque me constan, no puedo dar cuenta porque no era entonces miembro del pleno y, por tanto, no fui testigo de las mismas. Sí quiero, en cambio, apuntar su contribución destacada a este Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional y, aunque no sea éste el lugar para recoger cita exhaustiva de las muchas Sentencias que dictara durante su mandato, sí que debe incluirse, al menos, una breve referencia de algunas resoluciones –aun a riesgo de olvidar otras tan importantes como las que aquí se citan, cuya ponencia asumió y que han contribuido, de manera más destacada, a consolidar la jurisdicción de este Tribunal, haciendo de ella hoy una función que no sólo no es discutida –como pudo serlo en otros tiempos–, sino reconocida por su beneficioso efecto en la indemnidad y en la buena gestión de los caudales públicos.

Si en el mandato anterior (1982-1991) el centro de atención de la jurisdicción contable había sido el reconocimiento de su auténtica naturaleza, la fijación de sus límites y la necesaria clasificación de

los elementos de la responsabilidad contable que precisó el genérico concepto que de la misma establece nuestra Ley orgánica (aspectos que fueron recogidos con mayor o menor fortuna en la propia Ley de Funcionamiento del Tribunal), en los años siguientes (1991-2001) los temas controvertidos, a cuya clarificación contribuyó, de manera decisiva, nuestro homenajado, fueron, entre otros, la plena aplicación en el proceso contable del principio *pro actione*, asumiendo con ello la jurisprudencia creada tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional en favor de una interpretación no formalista de los requisitos formales del proceso que pudieran implicar una lesión al derecho a la tutela judicial efectiva. No olvidemos que dicho principio tiene una fuerte conexión con la acción pública, como derecho constitucional de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia (por todos, Auto de la Sala 39/1993, de 29 de octubre) y que admite nuestra legislación como una de las formas de iniciación y actuación en el proceso contable.

Asimismo, fue un firme defensor, en el debate surgido en el seno de la Sala de Justicia, de la caracterización de la responsabilidad contable como subespecie de lo civil y estrictamente patrimonial o reparadora, y de ahí derivó también su posición respecto de:

a) La plena compatibilidad entre la jurisdicción penal y la contable, habida cuenta los principios que informan a una y a otra y su diferente finalidad, que hacen posible que, sobre unos mismos hechos, puedan existir sentencias distintas en ambas jurisdicciones, pero reconociendo siempre –y por razones de la más elemental seguridad jurídica– la prevalencia de la jurisdicción penal para la fijación de los hechos y de su autoría.

b) La no aplicación del principio de presunción de inocencia al ámbito contable (por todas, Sentencia de la Sala 10/95, de 20 de octubre), pues los principios del derecho sancionador «... no pueden extenderse a ámbitos que no sean específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su extensión analógica si no representan el efectivo ejercicio del *ius punendi* del Estado o no tienen su verdadero sentido sancionador».

c) La plena aplicación del reparto civil de la carga de la prueba, de manera que, acreditada la condición de cuentadante y «el bien, caudal o efecto público» confiado para su «custodia, recaudación, administración, intervención, manejo o utilización» (art. 15.1 de la LO 2/1982), es éste el que ha de rendir cuenta detallada del destino dado a los mismos, respondiendo, en su caso, de los perjuicios que por su propio incumplimiento pudieran derivarse para los mismos.

Por otra parte, no puede olvidarse su tesón, frente a otras tesis surgidas entonces, por caracterizar las actuaciones previas como una fase administrativa previa orientada a la vía jurisdiccional, de carácter provisional, facilitadora del ulterior proceso, cuyo objeto es la práctica de las diligencias precisas para acreditar el hecho imputado y los presuntos responsables o causahabientes del presunto alcance. En este sentido fueron numerosas las resoluciones en las que, por ejemplo, declaró vedado a los instructores apreciar la prescripción (por todos, el Auto de la Sala de Justicia de este Tribunal de 30 de noviembre de 1995), sin perjuicio de recoger cuantos datos fueran necesarios sobre este extremo para facilitar el ejercicio de las pretensiones en el proceso principal, o las resoluciones en las que se opuso a la tesis de convertir las actuaciones previas en una especie de expediente administrativo previo, sobre la base de aplicar la supletoriedad de la Ley 30/1992, por entender defectuosa y escasa la regulación de las mismas, en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Todo ello por considerar como premisa fundamental que es el órgano jurisdiccional el único al que le compete el conocimiento, resolución y ejecución (arts. 46 y 53.1 de la Ley 7/88) de los asuntos sometidos a su jurisdicción.

Como final de esta breve reseña, no podemos olvidar la doctrina contenida en el Auto de la Sala 8/1995, de 24 de febrero, del que asimismo fue ponente, y que vino a precisar el concepto del alcance al afirmar que éste se produce no solamente cuando falta el dinero público por la apropiación de la persona que lo tenía a su cargo o de otras, sino también cuando el que maneja los caudales públicos es incapaz de explicar con la mínima actividad probatoria la inversión o empleo dado a los mismos.

En fin, podríamos seguir citando referencias que han sido y siguen siendo muy valiosas para la jurisdicción de nuestro Tribunal, pero debe reconocerse –y convendrá conmigo el lector– que no es éste el lugar para ello. Quizás, a modo de resumen, pueda añadirse un hecho incontrovertido, como es que rara sea hoy la resolución de la Sala de Justicia que no retome, en algún aspecto, la doctrina sentada por sus Sentencias y, sobre todo, no olvidamos su mejor herencia, que ha sido y es una manera de hacer y de encarar el ejercicio jurisdiccional que nos ha marcado a muchos por sus múltiples virtudes.

Fueron, sin duda, muchas de estas virtudes las que llevaron al Pleno de este Tribunal a proponerle por unanimidad, el 25 de abril de 2002, para el «Premio Pelayo» de juristas de reconocido prestigio. Se pretendía con ello, más allá del mero testimonio que puede

ofrecer una institución pública, un reconocimiento expreso y material a la labor hecha en esta Casa por quien entonces ya era Consejero emérito del Tribunal de Cuentas. Este galardón le fue concedido por el propio Tribunal, aunque no lo recibiera de la institución convocante, y recibió la adhesión no sólo de varias Universidades y otras instituciones del mundo universitario, del académico, del judicial y del control, sino también el aval personal de hasta 85 personas de la más alta relevancia nacional, procedentes del Gobierno, Parlamento, Consejo de Estado, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Universidades y otras instituciones autonómicas, cuyos comentarios a su persona serían dignos de ser publicados para la merecida loa de nuestro homenajado si no fuera por la extensión excesiva de los mismos. Dicho reconocimiento puede sumarse a las múltiples condecoraciones que recibió a lo largo de su dilatada vida profesional, entre las que no pueden dejar de citarse –aun cuando su modestia se ofenda– no sólo la Cruz distinguida de 1ª Clase de San Raimundo de Peñafort y Cruz de Honor, sino principalmente la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort.

Lástima que sus actuales circunstancias familiares le impidan compartir más tiempo con nosotros en el seno del Consejo Editorial de nuestra REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, a la que ha venido también dedicándose, como siempre ha hecho en todo aquello en lo que ha participado, con sumo interés y éxito notable. Ha sido corto el tiempo que ha pasado desde que nos comunicó su obligada decisión y ya le echamos en falta.

Todos, desde esta Casa, le deseamos lo mejor y le consideramos como uno de los *hombres buenos* que han pasado por el Tribunal de Cuentas, haciendo bien su oficio, y que han sabido prestigiar a la institución con su trabajo, profesionalidad, humanidad, honestidad y tesón de cada día. Por todo ello queremos dejar el testimonio de nuestro reconocimiento y de nuestra consideración, a través de estas líneas, a tan insigne y, más aún, modesta persona.

Gracias sinceras, Paulino, por tu trabajo y por todo lo que has sembrado en nosotros.

Javier Medina Guijarro
Consejero del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas en el ordenamiento constitucional portugués*

Guilherme d'Oliveira Martins

Presidente del Tribunal de Cuentas de Portugal

José F. F. Tavares

Consejero del Tribunal de Cuentas de Portugal

*A la memoria del Prof. A. L. Sousa Franco,
gran amigo común.*

I. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera internacional sitúa a los Tribunales de Cuentas como instituciones públicas independientes de control externo de la actividad financiera pública como núcleo de la consolidación del Estado democrático.

Una reflexión sobre el Tribunal de Cuentas en el ordenamiento constitucional portugués permite alcanzar un diálogo entre el Derecho público y la actividad financiera pública, lo que contribuye decisivamente al enriquecimiento mutuo del Derecho y de la economía pública. De este modo comenzaremos por encuadrar este análisis en el contexto más amplio de la actividad financiera pública, sin olvidar hacer una breve referencia a determinados aspectos internacionales del control financiero.

El constitucionalismo moderno considera, de forma efectiva, que las instituciones y su propia evolución definen, indudablemente, el desarrollo del Derecho público, cuya configuración depende, en cada instante, de los movimientos registrados en la economía y en la

* Texto original en portugués traducido al español por Antonio Manuel Simoes Iglesias, Letrado del Tribunal de Cuentas.

sociedad. La apertura de las fronteras, la globalización y la posibilidad de complementar las iniciativas privada, social y pública, la creciente relevancia de la regulación económica, la necesidad de considerar el Estado democrático como catalizador de energías y no como un productor o dirigente, conforman un conjunto de elementos que conceden una importancia cada más notable a la noción de constitución material y a una dinámica en que se interrelacionan valores éticos, norma jurídica y hechos económico-sociales.

II. LÍNEAS GENERALES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD

La Constitución de la República Portuguesa de 1976 (en adelante CRP) establece, en su artículo 6, que Portugal es un Estado unitario que respeta en su organización y funcionamiento el principio de la descentralización democrática de la Administración Pública, reconoce los archipiélagos de Azores y Madeira como regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propio y consagra el principio de autonomía de las entidades locales, así como el principio de subsidiariedad. Estamos, en consecuencia, ante una realidad compleja, unitaria y también regional, respecto a la que la organización financiera pública aparece estructurada con el fin integrar la unidad y la diferencia¹.

Partiendo de estas premisas, podemos distinguir tres niveles de Administración Pública: el Estado, en sentido estricto; las regiones autónomas de Azores y Madeira y las entidades locales (municipios, las unidades administrativas menores que el municipio y las regiones administrativas, estas últimas aún no instituidas). Dentro de cada uno de estos niveles podemos distinguir el sector administrativo y el sector empresarial.

En el aspecto financiero público, la CRP define los principios fundamentales en lo que respecta al Estado, a las regiones autónomas y a las entidades locales [arts. 105 a 107, 162 d), 199, 227 y 238]. El Estado, las regiones autónomas y las entidades locales tienen patrimonio y capacidad financiera propia en los términos definidos por la Ley. El Parlamento y las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas de Azores y Madeira, así como las asambleas de las entidades locales, son los órganos a los que compete aprobar los presupuestos y las cuentas de las respectivas entidades. Al gobierno de la República,

¹ Jorge MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 3ª ed., Coimbra Editora, 1994, págs. 279 y ss.

a los gobiernos regionales y a los órganos ejecutivos de las entidades locales corresponde la gestión financiera y presupuestaria, así como la rendición de cuentas. Al Tribunal de Cuentas compete, a su vez, el control externo e independiente de la actividad financiera pública en todos los niveles de Administración mencionados. Así, en el contexto de la autonomía financiera y presupuestaria, opera un régimen jurídico que disciplina las relaciones financieras entre el Estado, las regiones autónomas y las entidades locales.

La CRP establece los principios y el marco fundamental de la actividad financiera pública, completado por un conjunto de leyes estructurales, que inciden en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, en la Seguridad Social, en los estatutos de las regiones autónomas de Azores y Madeira, en la actividad financiera de las regiones autónomas, en el ámbito de los Presupuestos de las regiones autónomas y en la actividad financiera local y del sector público empresarial. Estos parámetros legales consagran principios, definen la competencia en materia financiera y establecen el régimen fundamental de la gestión financiera pública en los respectivos niveles.

Es en este contexto en el que surge la figura del *presupuesto como institución financiera* junto a otras, entre las que destacamos los *órganos de decisión financiera, la administración financiera, el patrimonio público, el tesoro público y el crédito público*. Los presupuestos públicos portugueses –con exclusión de la Unión Europea, a pesar de su íntima relación, si bien externa, con los presupuestos del sector público portugués– son en la actualidad: los Presupuestos Generales del Estado (en sentido amplio, incluyendo el presupuesto de la Seguridad Social), los presupuestos de los servicios (institutos o servicios no personalizados, de carácter administrativo o fondos financieros dotados de autonomía financiera), los presupuestos de las regiones autónomas, los presupuestos de las entidades locales (municipios, unidades locales menores y las entidades que éstos constituyan), los presupuestos de las entidades del sector público empresarial (si bien alguna de estas, aun cuando gestionan fondos públicos, disponen de un régimen presupuestario en consonancia con el Derecho privado, por tanto, enmarcado en el Derecho de las sociedades mercantiles). Los presupuestos de las entidades y servicios de la Administración Pública Central, con autonomía administrativa y financiera, se vinculan a los Presupuestos Generales del Estado por relaciones de subordinación o dependencia. Los de las empresas públicas, que por razones técnicas tienen una gestión empresarial, y los de las entidades locales y regiones autónomas –al tratarse de presupuestos de entidades cuya legitimidad orgánica proviene del sufragio universal– son independientes de los Presupuestos Generales del Estado, empleándose en-

tonces el término de independencia presupuestaria. De los presupuestos públicos se distinguen los de las personas privadas, que son meras estimaciones racionales sin poder vinculante propio (al menos externamente y de Derecho), y el presupuesto nacional, instrumento de la contabilidad nacional que integra la previsión de la renta nacional de todo el país (incluyendo el sector público y el privado).

La creciente importancia de los regímenes de Derecho privado no cuestiona, antes al contrario, la necesidad de perfeccionar los instrumentos de fiscalización y de exigencia de responsabilidades en el ámbito del Derecho financiero público. De hecho, siempre que se trate de fondos o recursos públicos deberán existir mecanismos de control público. Estamos ante un fenómeno esencial del constitucionalismo, de forma que la separación e interdependencia de poderes conduce a la exigencia del consentimiento de los contribuyentes a través de sus representantes, consentimiento que obliga, además, a un riguroso seguimiento del modo en que se aplican los fondos públicos.

III. LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA PORTUGUESA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Siendo la definición de la política presupuestaria una materia de la competencia de los Estados miembros, reforzada por el Tratado de Lisboa, la profundización del proceso de integración europea, que culminó con la adopción de una moneda única, supuso que los Estados de la Unión Europea sufrieran algunas restricciones en este ámbito para evitar déficits presupuestarios excesivos, estableciéndose como criterios de disciplina presupuestaria determinados valores de referencia entre el déficit presupuestario programado o verificado y el Producto Interior Bruto (PIB) y la deuda pública y el PIB.

La necesidad de garantizar que las políticas presupuestarias nacionales defendieran políticas monetarias orientadas a la estabilidad determinó que el Consejo Europeo aprobase el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) –un conjunto de reglamentos adoptados en 1997 y 2005 sobre el tema de los déficits excesivos–, completado con el refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, así como con el procedimiento relativo a los déficits excesivos.

De acuerdo con estos elementos, los Estados miembros se han comprometido a fijar objetivos a medio plazo con respecto a su situa-

ción presupuestaria y de endeudamiento, con el fin de obtener el mayor progreso posible en el terreno de la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria. De este modo, la actividad financiera pública nacional se encuentra en la actualidad supeditada a un conjunto de obligaciones de naturaleza económica y financiera que condicionan la autonomía de los gobiernos en la definición de la política presupuestaria y que exigen el desarrollo de mecanismos que aseguren una efectiva coordinación financiera entre los diversos subsectores del sector público dentro de cada Estado, así como en el ámbito de la Unión Europea, el fortalecimiento de la participación de los parlamentos nacionales, de conformidad con el Tratado de Lisboa, y la coordinación de las políticas económicas, elementos sin los cuales no se podrá alcanzar la cohesión económica y social.

Asimismo se debe resaltar que si bien es verdad que la constitución financiera pública material está limitada por un conjunto de obligaciones de naturaleza económica y financiera (con relación al déficit presupuestario y a la deuda pública) propias de la Unión Económica y Monetaria y de la participación en la moneda única europea, no es menos cierto que el Tratado de Lisboa establece un nuevo régimen relativo a la materialización del principio de subsidiariedad a través de un fortalecimiento de los poderes de los parlamentos nacionales en el contexto de la actividad legislativa de la Unión Europea. Efectivamente, de este nuevo régimen y del modo en que los parlamentos nacionales ejerzan los referidos poderes dependerá el verdadero respeto por el consentimiento otorgado por los ciudadanos en relación con la actividad financiera pública, en cuanto piedra angular del Estado democrático de Derecho en su legitimidad de origen y de ejercicio.

IV. CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA

El *control financiero* implica una función inseparable de toda la actividad desarrollada en relación con la ejecución del presupuesto. La separación e interdependencia de poderes y el consentimiento de los contribuyentes son elementos cruciales del código genético del Estado democrático. En sentido amplio, se puede afirmar que esta función tiene una dimensión política y social de gran calado, hasta el punto de poder crear un índice que determine el grado de desarrollo de las sociedades y de las organizaciones en general.

Sus fundamentos son jurídico-políticos (garantizar el cumplimiento de la Constitución y de la Ley, en particular de la Ley de Presupuestos Generales del Estado aprobada por Parlamento) y economí-

cos (garantizar la buena gestión de los recursos públicos). Se debe insistir, por tanto, en que, de acuerdo con el principio de la separación e interdependencia de poderes, nos encontramos ante la necesidad de dar adecuada respuesta al consentimiento de los ciudadanos a través de sus representantes parlamentarios y de asegurar que no se impongan sin representación.

Se pueden distinguir distintos tipos o formas de control dependiendo del criterio empleado en cada caso. De forma esquemática se pueden diferenciar:

1. CRITERIO DEL OBJETO
 - 1.1. Control de los ingresos
 - 1.2. Control de los gastos
2. CRITERIO ORGÁNICO
 - 2.1. Control administrativo (servicios, órganos y agentes administrativos –Dirección General de Presupuestos)
 - 2.2. Control jurisdiccional (órgano jurisdiccional –Tribunal de Cuentas)
 - 2.3. Control político (órganos políticos –Parlamento Nacional)
 - 2.4. Control social (opinión pública, partidos políticos, prensa)
3. CRITERIO DEL CONTENIDO
 - 3.1. Control de legalidad *stricto sensu* y de regularidad
 - 3.2. Control económico (economía, eficacia y eficiencia)
4. CRITERIO DEL MOMENTO DEL CONTROL
 - 4.1. Control previo o *a priori*
 - 4.2. Control concomitante (en el curso de la ejecución)
 - 4.3. Control sucesivo *a posteriori* o de auditoría
5. CRITERIO DE LOS NIVELES DE CONTROL
 - 5.1. Control interno
 - 5.1.1. Autocontrol (dentro de la organización)
 - 5.1.2. Heterocontrol (exterior a la organización controlada, pero interno por estar insertado en una organización de mayor dimensión –Administración Pública–, órganos de tutela, Intervenciones generales...)
 - 5.2. Control externo e independiente (Tribunales de Cuentas y órganos semejantes) y órganos políticos no dependientes de las entidades controladas (Parlamentos)

Por lo que respecta al sistema de *control presupuestario* que en la actualidad opera en Portugal, en primer término debe indicarse que la CRP confiere poderes de fiscalización al Parlamento Nacional y al Tribunal de Cuentas, ambos son *externos* al Ejecutivo y a la Administración, siendo político el primero y financiero y jurisdiccional, el se-

gundo. La noción de control presupuestario es compleja e implica diferentes niveles de intervención, desde una esfera próxima, puramente interna, hasta otras áreas, para garantizar, según la lógica de Montesquieu, un sistema de «frenos y contrapesos» que permita, desde la legitimidad del ejercicio, un seguimiento que asegure el rigor y la disciplina a través de la transparencia y la definición de una responsabilidad clara y compartida, permanente e inequívoca. Se justifica así nuestra insistencia en la creciente importancia de la constitución material, enriqueciendo la constitución formal y su interpretación en el campo de la actividad financiera pública y del Derecho financiero.

De acuerdo con la Ley General Presupuestaria, el control administrativo corresponde al propio servicio o institución responsable por la respectiva ejecución, a los respectivos servicios de presupuestos y de contabilidad pública, a las entidades jerárquicamente superiores, de tutela y a los servicios generales de Intervención y de control de la Administración Pública. Esta misma Ley prevé, además, que el control jurisdiccional de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado compete al Tribunal de Cuentas y se lleva a cabo en los términos legalmente previstos. En esta misma línea el Decreto-ley 155/92, de 28 de julio, dispone, en su artículo 53.1 (incluido en el Capítulo II, bajo el epígrafe «Control presupuestario»), que la gestión presupuestaria de los servicios y organismos comprendidos en el presente texto será controlada por medio de los siguientes mecanismos: *a)* Autocontrol por órganos competentes de los propios servicios y organismos; *b)* Control interno, sucesivo y sistemático de la gestión, en concreto a través de auditorías a los servicios y organismos; *c)* Control externo, a realizar por el Tribunal de Cuentas, en los términos de su legislación específica y también por el Parlamento Nacional en el plano político.

Éstas son las formas de *control nacional*. Por otro lado, el *control financiero* de la UE es cada vez más relevante, bien en el campo del control interno (administrativo: de la Comisión) o bien en el externo e independiente (Tribunal de Cuentas Europeo) o en el político (Consejo y Parlamento Europeo). Se debe resaltar, por lo que respecta al control de la Unión Europea, que es cada vez más significativo el «efecto de red», teniendo presente la cooperación, cada vez más efectiva, entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cuentas y organizaciones semejantes (entidades fiscalizadoras superiores, en adelante EFS) de los Estados miembros. Se puede afirmar, así, que el control europeo actual se ejerce articuladamente entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cuentas de los Estados miembros.

V. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS

1. La necesidad de un órgano de control financiero externo e independiente

Toda actividad de gestión exige, para su eficacia, un buen sistema de control, fiscalización y exigencia de responsabilidad, pudiendo considerarse inseparables los sistemas de administración o de gestión y de control. Esta idea es válida para el gobierno, administración y campos de actuación de la gestión pública y de la gestión privada². En realidad, cualquier órgano administrativo debe disponer permanentemente de los instrumentos necesarios para determinar el modo en que funcionan las respectivas organizaciones, en especial en lo referente a la legalidad, economía, eficacia y la eficiencia. Este control, asociado a la gestión, debe desarrollarse por órganos y servicios de fiscalización dotados de independencia técnica, incorporados en la estructura interna de la entidad, organismo o institución de que se trate, y se define como *control interno (auto-control)*. Sin embargo, hay entidades, como, por ejemplo, institutos públicos, que más allá de su propio sistema de control interno pueden ser fiscalizadas, en el marco de la Ley, por órganos y servicios situados externamente, si bien dentro de una organización más amplia en el seno de la Administración Pública.

Se podría concebir el control ejercido por la Intervención General como un *control formalmente externo*, pero en realidad es esencialmente interno, si se considera en relación a la *macro-organización* Administración Pública en que la Intervención se integra. En ambos casos, las finalidades y los objetivos que se pretenden alcanzar son cualitativamente idénticos y de similar naturaleza, convirtiéndose, en síntesis, en un complemento indispensable del sistema de gestión. No obstante, a lo largo de la Historia ha surgido, en la mayor parte de los Estados, la necesidad de crear un órgano de control financiero externo e *independiente* (en relación a todas las entidades fiscalizadas). No se

² Como observa António DE SOUSA FRANCO, «toda acción (*projecto* y su *ejecución*) exige *control* (*determinación de los resultados* y su *evaluación* y su *constatación*, con eventual *revisión*)» (António DE SOUSA FRANCO, *Finanças públicas y Direito financeiro*, vol. I, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 1992, págs. 452-453). Por otro lado, la idea de *necesidad de control* se encuentra en íntima unión con la de rendición de cuentas. Es decir, «*quien administra* bienes ajenos rinde cuentas (...)» (António DE SOUSA FRANCO, «O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com carácter jurisdiccional - Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança», in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 19/20, jul/dez., 1993, tomo I, pág. 91).

trata sólo de una mera *independencia técnica*, que también existe, o debe existir, en el ámbito del *control interno* (a todos los niveles), sino también de una amplia independencia, que se traduce en autogobierno, en el *poder de determinar el campo de actuación*, sin la posibilidad de injerencia de otros órganos (lo que no ocurre en los órganos de control interno de la Administración Pública, perteneciendo tal poder a los órganos de gestión o políticos) y en el *estatuto de independencia* de quien ejerce tal control, por citar alguna de sus características. Éste es el rasgo fundamental que presentan los Tribunales de Cuentas y las EFS respecto a otros órganos de control, como se ha puesto de manifiesto en los diversos Congresos de la Organización Mundial de los Tribunales de Cuentas y órganos semejantes (*INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions*).

¿Cuál es la *razón de ser* de los órganos de esta naturaleza? Aunque este tipo de instituciones de control financiero pueden existir en cualquier régimen político para garantizar la *legalidad establecida*, lo cierto es que es en los Estados democráticos donde asumen toda su plenitud, siendo su misión fundamental *informar a los ciudadanos y a sus representantes parlamentarios* del modo en que se gestionan, en los diferentes ámbitos, los recursos financieros y patrimoniales públicos que, en realidad, les pertenecen, con la posible exigencia de responsabilidades en los términos legalmente definidos. Por otra parte, el control de la actividad financiera pública, mediante la formulación de observaciones y recomendaciones, representa, además, una misión pedagógica y contribuye al equilibrio de la vida financiera. Es en este contexto en el que se aprecia la trascendencia de una institución como el Tribunal de Cuentas. Especialmente relevante resulta también, como se ha apuntado, la nota esencial de su independencia. Se puede afirmar que el grado de desarrollo de una determinada sociedad se puede calibrar por el grado de independencia del respectivo Tribunal de Cuentas u órgano semejante. Es más, la reciente crisis de la deuda soberana en Europa ha reforzado la importancia de los Tribunales de Cuentas, que por sus características de independencia y exención son las instituciones más adecuadas para obtener la confianza de los ciudadanos y de los mercados, así como la cohesión social y económica a través de la transparencia, el rigor y la disciplina.

Los Tribunales de Cuentas y demás EFS son un excelente *barómetro* de la sociedad, porque, además de controlar convenientemente la generalidad de las entidades públicas en su ámbito central, regional y local, y la totalidad de los ingresos y de los gastos públicos, son *observatorios* privilegiados de la Administración Pública. Los Tribunales de Cuentas y demás órganos similares constituyen, así, la principal

garantía objetiva de la legalidad y de la buena gestión financiera pública, operando como un proceso auxiliar de una ciudadanía activa. Asimismo permiten controlar el endeudamiento público y asegurar la denominada equidad intergeneracional.

Prima facie, no son órganos con vocación para la defensa directa e inmediata de los derechos e intereses legítimos de los particulares, sino que en realidad son el *interés público* y el *bien común* los elementos dominantes que marcan la actuación del Tribunal de Cuentas. Por otra parte, su existencia corresponde, en la mayoría de los Estados, a una *opción político-constitucional* en la *estructura del Estado*, mientras que la existencia de *órganos de control financiero interno* en la Administración Pública corresponde a una exigencia dictada por el *sistema de administración* en los distintos niveles en que puede comprenderse.

2. Origen y evolución histórica del Tribunal de Cuentas

No es posible entender una institución sin conocer su origen y su evolución a lo largo de la Historia con todos los aspectos, positivos y negativos, que pueda comportar. Se refuerza aún más este análisis cuando se trata de un órgano fundamental y complejo, como es el Tribunal de Cuentas, cuyo origen se remonta en Portugal a principios del siglo XIII, materializándose, en el siglo XIV, con la *Casa de Cuentas* (*Casa de Contos*). Ésta obtuvo su autonomía en el reinado de D. Juan I, siendo su primer Reglamento conocido el de 5 de julio de 1389, con larga vigencia hasta 1761, fecha en que se creó por el Conde de Oeiras el *Erário Régio*.

Durante este largo periodo de casi cuatro siglos, de 1389 a 1761, la *Casa de Cuentas* se reguló por los *Reglamentos* de 1389 y 1419 (D. Juan I), 1434 (D. Duarte), 1516 (D. Manuel I) y 1627 (D. Felipe II). El examen de estos Reglamentos nos revela la gran preocupación existente por la unidad de tesorería y por la fiscalización de los ingresos y gastos públicos, sometida a principios aún válidos hoy día, como son el de la actualidad u oportunidad del control financiero³. Por Carta de Ley de 22 de diciembre de 1761, la *Casa de Cuentas* se sustituyó por el *Erário Régio* o *Tesoro Real*, reuniendo las actuales competencias del Ministerio de Hacienda y del Tribunal de Cuentas en el

³ A título de curiosidad, los *Contos* tuvieron su primera sede en la Torre do Tombo, en una de las torres del Castillo de Lisboa, a la que D. Juan I dio el nombre de Castillo de S. Jorge, patrono de Inglaterra, como homenaje a los cruzados ingleses y a D. Filipa de Lencastre (Júlio DE CASTILHO, *Lisboa Antiga*, vol. IV, 2ª ed., Lisboa, 1936, págs. 100-102; «O Castelo de S. Jorge», in *Boletim da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais*, nº 25-26, set./dez. 1941, pág. 20).

contexto de una reforma profundamente centralizada, de manera que todas las rentas de la Corona se ingresarían en dicho Erario y de este mismo saldrían los recursos para hacer frente a todos los gastos.

El terremoto de 1755, que asoló la ciudad de Lisboa, ocasionó el incendio de la Casa de Cuentas, situada en el «Terreiro do Paço», donde todo quedó destruido, excepto los cofres de madera y hierro, catástrofe que influyó en la extinción de la *Casa de Cuentas* y en la creación del *Erário Régio*. Este último tuvo una corta existencia, de 1761 a 1832, año en el que se extinguió por Decreto de 16 de mayo de 1832, de Mouzinho da Silveira, durante la regencia de D. Pedro en la Isla Terceira (Azores). Posteriormente se constituyó el *Tribunal del Tesoro Público*, previsto ya en la Carta Constitucional de 1826 (art. 136)⁴, que apenas se mantuvo hasta 1844, como reflejo de la inestabilidad política de este periodo. No obstante, a pesar de su fugaz existencia, son de resaltar dos aspectos trascendentales en vida de este Tribunal (concebido como órgano colegiado) en el terreno del control de la actividad financiera pública: el principio de la *publicidad de las cuentas públicas* (Decreto de 16 de mayo de 1832) y la consagración del deber del Ministerio del Estado y de Hacienda de presentar ante la Cámara de los Diputados un balance general anual de los ingresos y gastos del Tesoro, acompañado de un proyecto de presupuestos para el año siguiente. Como señala el profesor Armindo Monteiro, «ha sido necesario que el genio de Mouzinho lanzase su grito de audacia para que triunfase una reforma asentada en nuevas bases»⁵.

Extinguido el *Tribunal del Tesoro Público* en 1844⁶, le sucedió el *Consejo Fiscal de Cuentas*, actuando solamente hasta 1849, año en que se estableció el *Tribunal de Cuentas*, de corte napoleónico, en línea con

⁴ «Artículo 136. De los ingresos y gastos de la Hacienda Pública se encargará a un Tribunal con el nombre de Tesoro Público que, de acuerdo con lo previsto por la Ley, regulará su administración, gestión y contabilidad.»

La Constitución de 1822, si bien contiene un conjunto de normas en materia financiera, no preveía ninguna disposición sobre el anterior órgano (arts. 227 a 235).

⁵ Armindo MONTEIRO: *Do orçamento português*, vol. I, Lisboa, 1921, pág. 279.

⁶ La Constitución de 1838 (que apenas estuvo en vigente hasta 1842) preveía, en su artículo 135, un Tribunal de Cuentas, en los términos siguientes:

«Artículo 135. Habrá un Tribunal de Cuentas, cuyos miembros serán elegidos por la Cámara de los Diputados.

§ 1º Corresponde al Tribunal de Cuentas verificar y liquidar las cuentas de los ingresos y gastos del Estado y las de todos los que deben responder ante el Tesoro Público.

§ 2º Una ley especial regulará su organización y competencias.»

El Tribunal de Cuentas se creó solamente en 1849, como se expondrá, cuando nuevamente se encontraba vigente la Carta Constitucional de 1826.

la creación en 1807 de la *Cour des Comptes*, cuya competencia se fundamentaba en la idea de que *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* (art. 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789). Debe significarse que es a partir de 1844 cuando comienza a existir una *independencia formal* del órgano de control con respecto a la Administración Pública financiera (Decreto de 18 de septiembre), lo que representa ya un notable avance. Se puede afirmar que desde los primeros orígenes hasta esta fecha, las funciones administrativas y de gestión, así como las de control, han coexistido íntimamente unidas, sin una clara autonomía, lo que corresponde a una reminiscencia del Antiguo Régimen que será superada ulteriormente.

La autonomía del control externo se hace más patente con la creación del *Tribunal de Cuentas*, efectuada mediante Decreto de 10 de noviembre de 1849. En la fase de elaboración de este Decreto se indicaba que «el Tribunal de Cuentas es una institución necesaria en cualquier gobierno regular, cualquiera que sea la forma y principio de su constitución. En los gobiernos representativos es condición esencial de su existencia». Para corroborar esta importancia, el artículo 18 del referido Decreto señaló: «El Tribunal de Cuentas ocupa un lugar inmediatamente después del Tribunal Supremo.» En su configuración inicial, el Tribunal de Cuentas recibió una fuerte influencia del modelo francés, teniendo como funciones principales la emisión de informes sobre las cuentas del Estado y el enjuiciamiento de las cuentas y de la responsabilidad contable⁷. Tan sólo en 1881 se atribuyó al Tribunal de Cuentas la función de fiscalización previa, con inspiración en el modelo belga.

El Tribunal de Cuentas se extinguió temporalmente en 1911, con la implantación de la República. Le sucedieron el *Consejo Superior de la Administración Financiera del Estado* (1911-1919) y el *Consejo Superior de Finanzas* (1919-1930)⁸. La principal innovación de ambos Consejos reside en su composición, que integraba representantes de la Cámara de los Diputados, de la agricultura, del comercio y de la industria, además de juristas y especialistas de reconocido prestigio en materia financiera, lo que respondía a la filosofía de democratización y descentralización de los servicios públicos (Decreto de 11 de abril

⁷ En 1852 se aprobó el Acta Adicional a la Carta Constitucional de 1826, estableciendo el artículo 12 que «habrá un Tribunal de Cuentas, cuya organización y competencias serán reguladas por la Ley».

⁸ Estos órganos no se contemplaron en la Constitución de 1911, ni siquiera a propósito de la competencia en materia de fiscalización financiera atribuida al Congreso de la República (art. 26).

de 1911 y Decreto nº 5525, de 8 de mayo de 1919). El balance de la inexistencia del Tribunal de Cuentas en este periodo (1911-1930) es manifiestamente negativo, lo que repercutió en la ausencia de instrumentos eficaces de control de la actividad financiera pública.

En 1930, en el ámbito de las reformas financieras realizadas por Oliveira Salazar y debido a la experiencia negativa de la Primera República, se restablece el *Tribunal de Cuentas*, por el Decreto nº 18962, de 25 de octubre de 1930⁹, posteriormente regulado por una Ley Orgánica aprobada por el Decreto nº 22.257, de 25 de febrero de 1933¹⁰.

En el marco de la Constitución de la República de 1976 (art. 219, posteriormente en el art. 216 y en la actualidad en el art. 214), el Tribunal de Cuentas se configura como un órgano soberano integrado en el poder judicial. Ha sido objeto de tres grandes reformas, operadas por la Ley 86/89, de 8 de septiembre; por la Ley 98/97, de 26 de agosto, y por la Ley 48/2006, de 29 de agosto (modificando la citada Ley 98/97)¹¹. Debe indicarse que el carácter ambiguo de la figura del Tribunal origina una determinada orientación al considerarse como una institución dotada, en su esencia, de poderes jurisdiccionales, resultando inconstitucional la intervención del Consejo de Ministros en el proceso de verificación que le corresponde.

Resulta así extensa la historia y la experiencia del Tribunal de Cuentas. En Portugal, sin duda, ha existido un control financiero público, ejercido, en cada momento, por un órgano con una determinada configuración, con mayor o menor independencia, con progre-

⁹ En el preámbulo de esta norma se señalaba que «el Tribunal de Cuentas ha sustituido al Consejo Superior de Finanzas. Este cambio de nombre no obedece a un simple capricho o anhelo de innovación (...), el cual (...) surgió naturalmente de la propia historia de la institución y de la naturaleza de las funciones que le corresponden». En realidad «(...) la denominación “Consejo Superior de Finanzas” nada dice, como nada o poco decía la anterior denominación de “Consejo Superior de la Administración Financiera del Estado”. Se ha preferido así la antigua denominación de Tribunal de Cuentas, no por su antigüedad, sino por ser mejor y más precisa».

Por otro lado, en cuanto a su composición, se eliminaron las representaciones parlamentarias y de las asociaciones económicas. Para desempeñar funciones tan especializadas como las que competen a un vocal de un Tribunal de Cuentas son necesarios requisitos que pueden no existir en los miembros del Congreso o en los representantes de dichas asociaciones.

¹⁰ La Constitución de 1933 se refiere al Tribunal de Cuentas en el ámbito de competencia del Parlamento Nacional, señalando:

«Artículo 91^o Compete al Parlamento Nacional: (...) 3^o Tomar las cuentas correspondientes a cada año económico, que serán presentadas con el respectivo informe y criterio del Tribunal de Cuentas y los demás elementos necesarios para su apreciación.»

¹¹ Cfr. Jorge MIRANDA: *As Constituições portuguesas. De 1822 ao texto actual da Constituição*, 3^a ed., Petrony, Lisboa, 1992.

sos en unos casos y retrocesos en otros, pero reconociendo siempre la necesidad de fiscalizar los recursos financieros públicos, verificando la «exactitud de las cuentas en buen Derecho», de acuerdo con el lema de la institución que reza en el salón de la Torre Este de la Plaza del Comercio.

VI. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL ACTUAL UNIVERSO DE LAS «FAMILIAS» DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL FINANCIERO EXTERNO E INDEPENDIENTE

Un análisis comparativo de las EFS¹² permite concluir la existencia de, al menos, cinco elementos comunes a todas ellas: *a)* son *órganos públicos*; *b)* constituyen el *nivel de control más elevado*; *c)* el control desarrollado es un *control externo*; *d)* están dotadas de *independencia*, si bien con garantías de diverso grado; *e)* el *Parlamento* es el destinatario privilegiado de su actividad (excluyendo la actividad jurisdiccional, cuando ésta exista). En cuanto a la estructura, organización, facultades y relaciones con otros órganos del Estado, se distinguen, básicamente, tres sistemas de EFS: i) El sistema de *Tribunal de Cuentas*, ii) el sistema de *Auditor General* y iii) el sistema mixto de *Tribunal de Cuentas y Auditor General*.

En general, los *Tribunales de Cuentas* y las EFS tienen naturaleza colegiada y ejercen la función fiscalizadora y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. En algunos casos tienden a favorecer el control de legalidad y de regularidad financiera. El control se ejerce *a posteriori* (control sucesivo) y, en algunos casos, también *a priori* (fiscalización previa)¹³. El sistema de *Auditor General*, más propio del sistema anglosajón, se caracteriza por la existencia de un órgano unipersonal, con funciones exclusivas de fiscalización, con tendencia a favorecer el control de la buena gestión financiera. El control ejercido es concomitante y sucesivo o de auditoría, estando excluido el control previo¹⁴.

Existen otros Estados que han instituido un *órgano de control financiero de naturaleza mixta*, combinando características de los sis-

¹² Estos órganos son internacionalmente conocidos por las expresiones *Supreme Audit Institutions* (SAI), *Institutions Suprêmes de Contrôle des Finances Publiques* (ISC) y *Entidades Fiscalizadoras Superiores* (EFS).

¹³ El Tribunal de Cuentas portugués se incluye en este sistema, junto a los Tribunales de Cuentas de España, Francia, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Mozambique.

¹⁴ Como ejemplos de este sistema podemos señalar los casos del Reino Unido, Estados Unidos, Irlanda, Canadá, Dinamarca, Noruega y Suecia.

temas de Tribunal de Cuentas y de Auditor General. En la práctica hay ejemplos de Tribunales de Cuentas, con naturaleza colegiada, que carecen de poderes jurisdiccionales, ejerciendo apenas una función fiscalizadora suprema, concomitante y sucesiva, pero no previa¹⁵.

Sea cual fuere el sistema adoptado, lo cierto es que todos estos órganos ostentan las características comunes indicadas, que realmente son las esenciales, razón por la que se creó, en 1953, una organización internacional (antes referida) en el seno de la *Organización de las Naciones Unidas*, que pretende promover el intercambio de información y experiencia, así como la discusión de temas de interés común: el *INTOSAI*, del que el Tribunal de Cuentas portugués es miembro fundador¹⁶.

Aunque concurren las diferencias expuestas con respecto a los diferentes sistemas, se puede afirmar que existe hoy un movimiento convergente en relación con un determinado aspecto: el carácter incompleto, desde una perspectiva formal, del control de legalidad y de regularidad financieras debe complementarse con el control de la buena gestión financiera. Asimismo, el control predominante o exclusivo de la economía, eficacia y eficiencia queda empobrecido sin el control de legalidad y de regularidad, del que no debe dissociarse. La *auditoría integrada*, que comprende la realización conjunta de estos dos tipos de control, se considera modernamente como el objetivo más ambicioso de las EFS e implica una óptima utilización de los instrumentos de fiscalización.

¹⁵ Podemos indicar como ejemplos de este sistema mixto el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cuentas alemán y holandés.

¹⁶ *INTOSAI - Conclusiones de los Congresos*, Ed. Tribunal de Cuentas, Lisboa, 1991; respecto a los 1º a 4º Congresos, cfr. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA: *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962, págs. 17-31, y *Thirty Years of INTOSAI*, Ed. INTOSAI, 1983. Sobre las conclusiones y recomendaciones del XIII INCOSAI (Berlín, 1983) y XIV INCOSAI (Washington, 1992), cfr., respectivamente, *Revista do Tribunal de Contas*, nº 2, abr/jun., 1989, págs. 51-72, y nº 17/18, tomo I, ene/jun. 1993, págs. 87-99. Además de esta organización de ámbito mundial, se han creado organizaciones internacionales de ámbito regional, reconocidas por el INTOSAI como *Grupos Regionales del INTOSAI*: la *EUROSAI* (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), del que es miembro el Tribunal de Cuentas portugués; la *OLACEFS* (*Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*), de la que son miembros colaboradores los Tribunales de Cuentas portugués y español; la *ASOSAI* (*Asian Organisation of Supreme Audit Institutions*); la *ARABOSAI* (*Arab Organisation of Supreme Audit Institutions*); la *AFROSAI* (*African Organisation of Supreme Audit Institutions*), y la *SPASAI* (*South Pacific Association of Supreme Audit Institution*). Recientemente se ha reconocido por el INTOSAI la *Organización de los Tribunales de Cuentas de CPLP* (*de lengua portuguesa*).

Es en este sentido en el que han evolucionado diversas instituciones, entre las que se incluye el Tribunal de Cuentas de Portugal. Por su parte, el modelo jurisdiccional se ha revelado como el más adecuado para la integración del mejor de los diversos sistemas una vez que transmite la responsabilidad sancionadora efectiva de las infracciones de naturaleza judicial (con garantías de un verdadero tribunal), asegurando, además, la acción fiscalizadora, como en el caso del modelo anglosajón, pero con atribución de poderes jurisdiccionales.

Considerando los tres tipos indicados, el Tribunal de Cuentas portugués, insertado principalmente en el primer modelo indicado, se configura como un órgano soberano integrado en el poder judicial con la categoría de Tribunal Supremo, con todas las características de las EFS y disponiendo todos sus consejeros (denominados jueces-consejeros) de poderes jurisdiccionales (atribución otorgada en 2006), dotado, asimismo, de poderes constitucionales que lo integran en la esencia del Estado moderno. De hecho, las tres Secciones en las que se articula el Tribunal de Cuentas asumen competencias que se complementan y permiten garantizar el ejercicio de poderes tradicionales (como el caso de la conformidad previa de legalidad, tan sólo para los contratos de mayor cuantía y, sobre todo, en la lógica del control del endeudamiento y de la equidad intergeneracional), junto al ejercicio de competencias de buena gestión, como las relativas a las fiscalizaciones de la economía y eficiencia de la gestión de los entes públicos sujetos a su jurisdicción.

A estas competencias se une la función del enjuiciamiento de los responsables contables (en la Sección 3ª), disponiendo el Tribunal de Cuentas portugués de una jurisdicción completa en cuanto al enjuiciamiento contable de quienes gestionen fondos públicos y que puedan incurrir en responsabilidad contable en sentido estricto, sin interferencia de otras jurisdicciones (salvo cuando se susciten cuestiones de constitucionalidad).

Así, el Tribunal de Cuentas portugués corresponde a un modelo mixto en el que predomina la lógica jurisdiccional, con una nítida combinación entre las funciones fiscalizadoras y de enjuiciamiento.

La función jurisdiccional del Tribunal se traduce no sólo en el enjuiciamiento de las responsabilidades (Sección 3ª), sino también en el ejercicio de la fiscalización previa (Sección 1ª). Como hemos señalado, la conformidad previa del Tribunal de Cuentas es una decisión materialmente jurisdiccional, constituyendo un acto de control jurí-

dico externo, previo y preventivo sobre actos y contratos administrativos, una *conditio iuris*, un requisito de eficacia financiera y de la defensa de la propia eficacia respecto a efectos no financieros¹⁷.

A título de ejemplo y como argumento decisivo se señala un supuesto enjuiciado, en relación con el artículo 96 y siguientes de la Ley 98/97, de 26 de agosto, como se ha resaltado por António de Sousa Franco¹⁸, con las consecuencias legales y con los consiguientes efectos jurídicos.

VII. UN TRIBUNAL AUTÉNTICO

En la configuración del Tribunal de Cuentas resulta imprescindible, además de conocer su origen y evolución histórica, así como su pertenencia al universo de los órganos de control externo e independiente, definir el ámbito constitucional en el que se desarrolla su actuación. En la vigente CRP de 1976, el Tribunal de Cuentas se consagra como un *órgano colegiado, constitucional*, junto a otras categorías de Tribunales [art. 211.1, c)] como el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los denominados tribunales de primera y segunda instancia, el denominado Tribunal Supremo Administrativo (con competencias en el orden contencioso-administrativo y contencioso-tributario), así como el resto de los denominados tribunales administrativos y de orden fiscal.

El Tribunal de Cuentas, en cuanto Tribunal que es, es un *órgano soberano* (art. 113 de la CRP). De todos los textos constitucionales portugueses, la CRP de 1976 es, sin duda, la que mayor relevancia atribuye al Tribunal de Cuentas, dotándole de un estatuto claro y relativamente desarrollado (como se desprende de sus arts. 107, 133, 162, 209 y 214). Como se ha señalado con anterioridad, en su evolución histórica no existen referencias al Tribunal en la Constitución de 1822. La Carta Constitucional de 1826 apenas contiene una disposición sobre la existencia del Tribunal del Tesoro Público (art. 136). La Constitución de 1838 indica únicamente que habrá un Tribunal de Cuentas cuya organización y atribuciones se regularán mediante una Ley especial (art. 1 35), al igual que el Acta Adicional de 1852 a la Carta Constitucional de 1826, que reproduce lo señalado por la Constitución de 1838 (art. 12). La Constitución de 1911, en

¹⁷ Sobre esta materia, cfr. Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS: *Lições sobre a Constituição económica portuguesa*, vol. II, AAFDL, 1984/85, págs. 350-357, y José F. F. TAVARES: *Tribunal de Contas. Do visto, em especial*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 117-183.

¹⁸ En *Finanças públicas e Direito financeiro*, Almedina, Coimbra, 1986, pág. 412.

términos semejantes a la de 1822, omite cualquier referencia a la institución, y por último la de 1933 se refiere al Tribunal de Cuentas, al indicar expresamente, en su artículo 91, que el Parlamento Nacional tomará las cuentas correspondientes a cada año económico, que serán presentadas con el respectivo informe y criterio del Tribunal de Cuentas.

Todas estas reflexiones ponen de relieve que Tribunal de Cuentas es un elemento estructural del Estado, formando parte de su evolución mediante la garantía de la legalidad y la buena gestión de los recursos y fondos públicos. Éste es el sentido que pretende la última reforma que ha afectado Tribunal, operada por la Ley 48/2006, de 29 de agosto. Esta Ley pone término a un largo proceso de transformación de la institución que pretendía responder a una doble necesidad. Por un lado, corregir algunas situaciones que impedían una actuación eficaz y eficiente del Tribunal, y por otro, la de ajustar su actuación a la propia evolución de la gestión pública, consolidándose como supremo órgano fiscalizador y como órgano legitimado para exigir las oportunas responsabilidades contables. La aplicación de la Ley 48/2006 tiene, asimismo, un efecto didáctico sobre la necesidad de responder a la cuestión tantas veces formulada sobre cuáles son las consecuencias prácticas de la acción disciplinaria del Tribunal. La transformación sufrida por el Tribunal pretende acompañar la evolución de la realidad económica y social portuguesa, que en los últimos años se ha caracterizado por mutaciones muy profundas y ante las que la institución no puede permanecer indiferente.

El desarrollo de nuevas formas contractuales en el ámbito económico-financiero y la creciente utilización por parte de la Administración Pública de instrumentos de organización privados¹⁹ exigen un esfuerzo permanente por parte del Tribunal de Cuentas de puesta al día en el conocimiento de las nuevas realidades, en especial en el marco de su actuación fiscalizadora previa, lo que justifica la urgencia dotar al Tribunal de los mecanismos apropiados para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.

Tampoco puede el Tribunal olvidar la existencia de un creciente movimiento dirigido a la creación de nuevas formas de organizar la realización de los gastos públicos, sin cuya consideración se originaría un sistema desigual y aleatorio de no sujeción de muchos entes

¹⁹ Sobre esta cuestión no se puede dejar de mencionar la obra, siempre actual, de Maria JOÃO ESTORNINHO sobre la huida del Derecho administrativo *A fuga para o direito privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996.

públicos de la Administración Pública al control previo de la actividad financiera pública.

La importancia de la integración de Portugal en un espacio político y financiero tan relevante como la Unión Europea es otro factor a tener presente. De este modo, las exigencias impuestas en materia de estabilidad presupuestaria, razón de ser de las reformas tomadas en curso con el objetivo principal de reducir el peso del Estado y del gasto público, demandan del Tribunal de Cuentas la concentración de su actuación en campos muy específicos, garantizando el cumplimiento de la legalidad.

Otro grupo de circunstancias que influyen en la actividad del Tribunal tienen su origen en el fortalecimiento de la descentralización, y de aquí el incremento de la actividad administrativa y de los poderes financieros de una galaxia compleja de entidades locales, por lo que se exige un control meticuloso y un esfuerzo de actualización permanentes.

El Estado moderno requiere, además, una presencia reforzada de mecanismos de exigencia de responsabilidad y transparencia que permitan a los ciudadanos ejercer un verdadero control en lo que se refiere a la rendición de cuentas y al respeto por la sostenibilidad de la actividad financiera pública y la equidad intergeneracional.

Las situaciones anteriormente descritas son todas ellas cuestiones de plena actualidad, que han conocido un importante incremento en los últimos años, todo ello en un contexto político, social y económico marcado por una dinámica de profunda transformación del Estado social de derecho.

Ante esta dinámica, el Tribunal de Cuentas está obligado a reflexionar intensamente sobre la manera de dar una respuesta adecuada y en el momento preciso acerca de los cambios verificados en la actividad sometida a control y de cómo garantizar una verdadera, regular y correcta gestión financiera pública.

En este análisis el Tribunal ha considerado el doble papel que le fue otorgado en un sistema de equilibrio de funciones y poderes cada vez más complejo. Por un lado, la contribución a la consecución de la legalidad y la justicia sustancial en la administración de los instrumentos financieros dispuestos por la sociedad y obtenidos mediante la limitación del patrimonio de los particulares, lo que sólo será posible a través de medios de control y de responsabilidad adecuados, y por otro, la aportación realizada para mejorar la gestión económico-financiera pública. En este último caso, pres-

tando un apoyo indispensable al Parlamento en la fiscalización política, reforzando las recomendaciones y sugerencias dirigidas a los gobiernos y a la Administración, exigiendo las oportunas responsabilidades contables y creando un sistema público de información abierto a la sociedad y a las instituciones sociales (contribuyentes, agentes encargados de formar la opinión pública, medios de comunicación social).

Si las cuestiones más trascendentales debían ser tomadas en consideración en el momento de la aprobación de la Constitución y en sus posteriores reformas, como así aconteció, lo cierto es que resultaba indispensable garantizar el principio fundamental de rendición de cuentas y de comprobación de la utilización de caudales y efectos públicos, lo que exigía, a nuestro entender, una reforma quirúrgica, más profunda, asentada en las siguientes premisas:

- a) Transformación del modelo jurisdiccional del Tribunal.
- b) Necesidad de evitar el ejercicio de poderes o competencias carentes de sentido útil respecto a los fines principales del Tribunal.
- c) Necesidad de asegurar la intervención en determinadas áreas que, por distintas razones, quedaron ilegítimamente al margen del ámbito de actuación del Tribunal, en numerosos casos por una reiterada práctica incorrecta de las Administraciones Públicas.
- d) Necesidad de reducir el significativo porcentaje de procedimientos de exigencia de responsabilidad contable archivados²⁰ combatiendo sus causas.

En relación con todo ello debe indicarse que, tradicionalmente, el ámbito jurisdiccional del Tribunal se definía en función de un criterio puramente subjetivo, el de la naturaleza de las entidades, lo que permitía la existencia de áreas donde se hacía inviable la exigencia de responsabilidades por el manejo de caudales públicos, originándose, en consecuencia, una situación injustificada de desigualdad.

Para resolver este problema, el gobierno presentó en el Parlamento el Proyecto de Ley 73/X, que dio lugar, después de su debate y aprobación, a la ya mencionada Ley 48/2006, de 29 de agosto, por la que se modificó el criterio anteriormente definido y se estableció un modelo objetivo, fundamentado en el principio de la exigencia de responsabilidad a todos aquellos que tienen a su cargo el manejo

²⁰ Opinión compartida por el Presidente de la República, Dr. Jorge Sampaio, en su discurso de toma de posesión del Presidente del Tribunal de Cuentas el 28 de octubre de 2005, así como por el anterior Presidente del Tribunal de Cuentas, consejero Alfredo José de Sousa.

de caudales o efectos públicos. Este modelo ya había sido asumido por la doctrina, pero aún no se había previsto legalmente²¹.

Esta importante alteración de modelo tuvo, naturalmente, repercusiones en el conjunto de la actuación del Tribunal y ha supuesto la principal modificación introducida por la nueva Ley. Se ha tenido presente, además, la evolución del Estado contemporáneo, cuyos objetivos son alcanzados por personas jurídicas de derecho público o derecho privado, primando no tanto su estatuto formal, sino la naturaleza material de las entidades de derecho que tienen a su cargo la realización del interés general y la satisfacción de las necesidades públicas. No tiene sentido, en la actualidad, que las responsabilidades por el manejo de caudales públicos se limiten a los responsables y a las entidades tradicionales de la Administración Pública cuando el propio Estado y las diversas Administraciones disponen, cada vez más, de nuevas formas de realizar con mayor eficacia y economía las tareas que les son encomendadas. La no asunción de esta evolución daría origen a una serie de supuestos de no exigencia de responsabilidad y crearía zonas de penumbra que permitirían la impunidad y la no distinción entre intereses públicos y privados, con el consiguiente perjuicio para la sociedad.

Las alteraciones producidas con respecto al desarrollo de la fiscalización previa y concomitante se justifican, sobre todo, por la necesidad de evitar el ejercicio de competencias desprovistas de sentido útil. Nos referimos, en particular, a la conformidad exigida en los contratos adicionales a los contratos de obras públicas, en los que los efectos de las decisiones de recusación de dicha conformidad han asumido un carácter puramente ficticio, puesto que ante la respectiva notificación el hecho ya se había consumado. No es posible suspender una obra pública sin un perjuicio para el interés público, permitiendo la prevalencia de una situación ficticia en la que la conformidad exigida se convierte en un puro formalismo, como en el caso indicado de estos contratos, en los que se producen evidentes abusos cuya responsabilidad debe ser analizada (en la fiscalización sucesiva y concomitante).

La necesidad de recuperar áreas de intervención que, por las razones esgrimidas, quedaron fuera del campo de actuación de la Sección 1ª, ha provocado que el legislador clarificara el ámbito de la fiscalización previa en consonancia con el nuevo modelo jurisdiccional

²¹ El Proyecto de Ley 73/X que originó la Ley 48/2006, de 29 de agosto, se aprobó en su totalidad el 23 de junio de 2006, en su especialidad el 18 de julio de 2006, votándose finalmente el 26 de julio de 2006.

del Tribunal (modelo objetivo). Nos referimos a la nueva redacción del artículo 5.1.c), cuya materialización dependerá, en gran medida, de la jurisprudencia del Tribunal a partir del examen de situaciones concretas.

Otra de las razones por las que resultaba urgente la reforma del sistema existente era la necesidad de reducir el significativo porcentaje de procedimientos de exigencia de responsabilidad contable archivados (entre 90 y 95%) por parte del Ministerio Fiscal al amparo de diversas justificaciones (insuficiencia de los argumentos contenidos en los informes, imposibilidad legal de realizar diligencias complementarias, ausencia de contradictorio, entre otros). Era preciso resolver el problema en su origen, del que no era responsable el Ministerio Fiscal, sino la fragilidad de los instrumentos disponibles, en particular en lo tocante a los organismos de control interno, siendo imprescindible reforzar los medios al servicio del referido Ministerio.

La experiencia aconsejó combatir estas causas, así como ponderar la extensión de la legitimidad a otras entidades, siempre con un sentido responsable en el ejercicio de esa acción de carácter subsidiario con respecto a la competencia del Ministerio Fiscal en este ámbito.

Es indiscutible que las modificaciones introducidas por la Ley 48/2006 en la Ley del «Proceso y Organización del Tribunal de Cuentas» han contribuido decisivamente a reforzar la importancia y funciones que le corresponden en cuanto órgano soberano al que le fue atribuida la compleja tarea de garantizar la legalidad de la actividad económico-financiera de los que, en nombre de los ciudadanos, tienen a su cargo el manejo de los caudales y efectos públicos.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Son múltiples los desafíos que el futuro reserva a los Tribunales de Cuentas y a las EFS. Así, desde asegurar una respuesta adecuada y oportuna a las expectativas de los contribuyentes, garantizar la responsabilidad y transparencia en el manejo de los fondos público, velar por el buen funcionamiento del mercado en libre concurrencia, en el ámbito de la contratación pública, hasta colaborar en la consecución del principio de equidad intergeneracional, promover el desarrollo económico exigiendo disciplina en la utilización de los fondos públicos, con un seguimiento de los avances técnicos y financieros y dotándose de los medios humanos y técnicos adecuados, salvaguardando siempre el respeto por la independencia de la institución.

El Tribunal de Cuentas en el moderno Estado de derecho desempeña una función insustituible que, sin embargo, exige perfeccionamientos. Es un verdadero Tribunal, con poderes jurisdiccionales (extensivos, ahora, a todas sus Secciones), al que compete no sólo la realización de un control de legalidad, sino también una fiscalización esencial sobre el manejo de los caudales y efectos públicos y sobre la economía, eficacia y eficiencia de esa actividad en beneficio del interés público. En un momento en que la regulación por entidades independientes gana una creciente importancia en las actuales economías, al Tribunal de Cuentas corresponde una función más amplia y compleja de «jurisdicción de legalidad y economía» en nombre de una correcta y adecuada rendición de cuentas (*accountability*) y de exigencia de responsabilidad a quien ha sido llamado a la consecución del interés general. Se trata de reforzar la relación de legitimidad entre el Estado y los contribuyentes, fortaleciendo la separación de poderes de Montesquieu, por medio de un órgano perteneciente a una moderna judicatura donde están siempre presentes el seguimiento y control del modo en que se satisfacen las necesidades públicas, la garantía de la sostenibilidad de la actividad financiera pública y el aseguramiento de la equidad intergeneracional.

El Tribunal de Cuentas, elegido auditor externo de la Organización Panamericana de la Salud para el cuatrienio 2012-2015

Ciriaco de Vicente Martín¹

El 28 de septiembre de 2011, en el marco del «51 Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud», el Tribunal de Cuentas fue elegido auditor externo de la Organización Panamericana de la Salud (en adelante OPS) durante los bienios 2012-2013 y 2014-2015.

1. LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

1.1. Antecedentes

Como Oficina Sanitaria Internacional, la actual Organización Panamericana de la Salud inició su actividad el 2 de diciembre de 1902 (es decir, cuarenta y seis años antes que la Organización Mundial de la Salud) en la I Convención Sanitaria Internacional celebrada en Washington D. C., siguiendo la resolución de la II Conferencia Internacional Americana.

En 1923 pasó a denominarse Oficina Sanitaria Panamericana, denominación que mantuvo hasta 1958, en que cambió a su actual denominación.

La OPS fue reconocida como organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como se recoge en el Acuerdo entre el Consejo de la Organización de Estados America-

¹ Consejero del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social del Tribunal de Cuentas.

nos (en adelante OEA) y el Consejo Directivo de la OPS, celebrado el 23 de mayo de 1950.

Un año antes, el 24 de mayo de 1949, la OPS fue reconocida como organismo regional de la Organización Mundial de la Salud, constituida en 1948 (en adelante OMS), formando parte, por tanto, del sistema de Naciones Unidas.

1.2. Composición

Los Estados integrantes de la OPS se agrupan en tres categorías (ver Anexo I):

a) *Estados miembros*. Son todos los Estados americanos (35 en la actualidad). Tienen voto en todos los órganos.

b) *Estados participantes*. Los territorios o grupos de territorios dentro del hemisferio occidental que no tengan relaciones internacionales propias tendrán el derecho de ser representados y de participar en la Organización. En la actualidad estos territorios son representados en la OPS por Francia, Países Bajos y Reino Unido. Estados que tienen voto en todos los órganos de la OPS.

c) *Estados asociados*. Puerto Rico es el único Estado que forma parte de la OPS como Estado asociado. Carece de voto en las reuniones de la Conferencia Sanitaria Panamericana, del Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, pero sí tiene derecho de voto en las comisiones y comités técnicos.

d) *Estados observadores*. Son España y Portugal, que no sólo carecen de derecho de voto en las reuniones de la Conferencia Sanitaria Panamericana, del Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, sino también en las comisiones y comités técnicos. No tienen la obligación de participar económicamente (pago de cuotas).

1.3. Funciones y organización

Su vigente Constitución, aprobada el 2 de octubre de 1947, define la OPS como una organización que *«tendrá como propósitos fundamentales la promoción y coordinación de los esfuerzos de los países del hemisferio occidental para combatir las enfermedades, prolongar la vida y estimular el mejoramiento físico y mental de sus habitantes»*.

Para el desarrollo de sus funciones, la OPS se estructura en los siguientes órganos:

1. La Conferencia Sanitaria Panamericana (en adelante la Conferencia).

2. El Consejo Directivo (en adelante el Consejo).
3. El Comité Ejecutivo del Consejo Directivo (en adelante el Comité Ejecutivo).
4. La Oficina Sanitaria Panamericana (en adelante la Oficina).

La Conferencia Sanitaria Panamericana

La Conferencia es la autoridad suprema en el gobierno de la OPS, determina sus normas generales e imparte sus instrucciones al Consejo, al Comité Ejecutivo y al director de la Oficina.

La Conferencia sirve de foro para el intercambio de información e ideas relacionadas con la prevención de las enfermedades y la conservación, promoción y restitución de la salud física y mental.

La Conferencia elige a los Gobiernos miembros que hayan de integrar el Comité Ejecutivo de la Organización y al director de la Oficina.

La Conferencia aprueba el programa y el presupuesto bienal de la Organización y puede delegar cualquiera de sus funciones en el Consejo.

La Conferencia está integrada por delegados de los Estados miembros de la Organización y de los Estados participantes. Se reúne en sesión ordinaria cada 5 años.

El Consejo Directivo

El Consejo Directivo desempeña las funciones que le delegue la Conferencia, actúa en nombre de ella en el intervalo entre sus reuniones y da cumplimiento a sus decisiones y normas.

Está formado por un representante de cada Estado miembro o participante especialista en salud pública.

Entre sus funciones también se menciona la aprobación de los presupuestos bienales (se entiende que, puesto que la Conferencia se reúne cada 5 años, en el ínterin le corresponde la función).

Se reúne en sesión ordinaria una vez al año, salvo en los años en los que hay sesión de la Conferencia.

El Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo está formado por 9 representantes de los Estados miembros, elegidos por periodos de 3 años, por la Conferencia o por el Consejo. Entre sus funciones destaca el considerar

y someter a la Conferencia o al Consejo el proyecto de Programa y Presupuesto.

Celebra dos reuniones al año.

La Oficina Sanitaria Panamericana (ver Anexo II)

La Oficina Sanitaria Panamericana está dirigida por un Director nombrado por la Conferencia por un periodo de 5 años, renovable una sola vez. Asimismo cuenta con un director adjunto y un subdirector.

Sus deberes y funciones se contienen en el Código Sanitario Panamericano.

Actualmente ocupa el cargo la Dra. Mirta Roses Periargó (Argentina).

Otros aspectos de la OPS

Otros aspectos de la Organización que conviene destacar son que posee oficinas representativas en 27 países, varias entidades subregionales y los siguientes centros especializados:

BIREME: Centro de las Ciencias de la Salud para Latinoamérica y Caribe (responde al acrónimo en portugués de la anterior denominación: Biblioteca Regional de Medicina), que tiene por objeto el intercambio de información científica en el ámbito de la salud. Su sede está en la Universidad Federal de Sao Paulo (Brasil).

CAREC: Centro de Epidemiología del Caribe, dedicado a proporcionar información en la materia. Tiene su sede en Puerto España (Trinidad y Tobago).

CFNI: Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe, dedicado a fomentar la colaboración entre países miembros en la lucha contra la desnutrición. Tiene su sede en Kingston (Jamaica) con una subsele en Puerto España (Trinidad y Tobago).

CLAP: Centro Latinoamericano de Perinatología, con sede en Uruguay. Se dedica a promover la salud reproductiva.

PANAFTOSA: Centro Latino Americano para la Fiebre Aftosa.

1.4. Información financiera: los presupuestos de la OPS

La técnica presupuestaria utilizada por la OPS es la presupuestación por programas con carácter bianual. El presupuesto elaborado y aprobado para el bienio 2010-2011 contempla la ejecución en esos años del *Plan Estratégico para el periodo 2008-2012*, indican-

do el alcance de las actividades planificadas en el marco de cada objetivo estratégico definido y especificando para cada uno de los resultados previstos los recursos necesarios para alcanzarlos.

El presupuesto estimado para el bienio 2010-11 asciende a 889,9 millones de dólares y se articula en tres segmentos diferenciados, cuyos componentes son los siguientes: presupuesto para la financiación de los programas básicos de la OPS/OMS, por 642,9 millones; presupuesto a utilizar como respuesta a los brotes epidémicos y las crisis, por 22 millones, y presupuesto para proyectos internos financiados por los Gobiernos, por 225 millones.

Dado que tanto el presupuesto para brotes epidémicos como el de proyectos internos financiados por Gobiernos están asignados a fines específicos y presentan requisitos presupuestarios y de gestión particulares derivados de la naturaleza imprevisible y de su magnitud en los últimos años, el presupuesto para programas básicos de la OPS se configura como la principal fuente financiera para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Los programas básicos de la OPS/OMS para el bienio 2010-11 se incluyen en el «Plan Estratégico para el periodo 2008-2012» y se distribuyen en 16 Objetivos Estratégicos (OE) considerados prioritarios. Los recursos totales para la realización de estas acciones se han estimado para ese periodo, como se ha indicado, en 642,9 millones de dólares, lo que supone un incremento en términos relativos respecto al mismo presupuesto del bienio anterior (626 millones) del 2,9%.

El origen de los fondos para la financiación de los programas básicos de la OPS/OMS para el bienio 2010-2011 presenta el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE (millones \$)
Presupuesto OPS	206,4
– Contribuciones señaladas de los Estados miembros	186,4
– Ingresos varios	20
Proporción AMRO	80,7
Presupuesto total ordinario	287,1
Contribuciones voluntarias	355,8
Total recursos necesarios	642,9

Los recursos que conforman el presupuesto total ordinario de la OPS/OMS no se consideran asignados a un fin específico, salvo en el caso de las contribuciones voluntarias, constituyendo, por tanto, en gran medida una base de recursos predecible y flexible que faci-

lita la financiación del trabajo básico de la OPS. Para dicho bienio, el presupuesto total ordinario se compone de las siguientes fuentes de financiación:

– *El presupuesto propio de la OPS*, que representa el 71,9% del presupuesto total ordinario y que, a su vez, se compone en un 90% de las contribuciones señaladas o cuotas de los Estados miembros que la conforman y que para el año 2011 fueron aprobadas por importe de 98 millones de dólares (la mitad de lo que corresponde para todo el bienio), y de un 10% de ingresos varios, tales como intereses devengados por las contribuciones señaladas, atrasos de contribuciones finalmente abonadas y contribuciones señaladas no gastadas al final de un bienio.

– *La proporción de AMRO*, que es la porción del presupuesto ordinario de la Organización Mundial de la Salud, aprobada para la Región de América por la Asamblea Mundial de la Salud. Representa el 28,1% del presupuesto total ordinario.

Los recursos necesarios para la ejecución de los programas básicos se completan con las contribuciones voluntarias procedentes de socios donantes a la OMS, que en su mayor parte están asignados a fines específicos. Estas contribuciones, al estar afectadas a un fin, no pueden utilizarse para la financiación de los objetivos estratégicos en su conjunto, por lo que desde la OMS, con el apoyo pleno de la OPS, se intenta persuadir a los socios donantes para que proporcionen mayores niveles de contribuciones voluntarias no específicas (contribuciones voluntarias básicas según la denominación de la OMS) que permitan obtener fondos para la financiación plena del Plan Estratégico.

En cuanto al destino de la financiación, el presupuesto para los programas básicos se asigna a 16 Objetivos Estratégicos, conforme al *Plan Estratégico 2008-2012*.

Del conjunto de Objetivos Estratégicos destacan por los recursos estimados en el presupuesto del bienio 2010-2011 para su consecución los siguientes:

– *OE1*: Reducir la carga sanitaria, social y económica de las enfermedades transmisibles. El presupuesto estimado asciende a 87,8 millones de dólares (13,7% del total) y presenta un incremento respecto al bienio anterior del 1,6%.

– *OE16*: Desarrollar y mantener a la OPS/OMS como una organización flexible y discente, facilitando medios necesarios para cumplir su mandato de manera eficiente y eficaz. Los recursos estimados en el presupuesto ascienden a 86,2 millones de dólares (13,4% del total) y presenta un decremento del 10,4% respecto al bienio 2008-2009.

– OE2: Combatir la infección por VIH/sida, la tuberculosis y la malaria. Los recursos estimados en el presupuesto ascienden, igual que en el presupuesto del bienio anterior, a 75 millones de dólares (11,7% del total).

A este respecto cabe destacar que, durante el ejercicio 2010, España fue el segundo país en contribuciones voluntarias de la OPS (19,6 millones de dólares), sólo por detrás de Estados Unidos.

1.5. Marco normativo

La OPS se rige, entre otros documentos, por su Tratado constitutivo («Constitución de la OPS»), los Acuerdos Internacionales firmados por la Organización (como el que existe entre la Organización y la OMS), Reglamentos Internos y un Reglamento Financiero.

El Reglamento Financiero establece la aplicación del sistema contable de Naciones Unidas, lo que tiene por consecuencia que la OPS aplique, desde el 1 de enero de 2010, las IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards* o Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público), de manera que desde entonces elabora y somete a opinión de auditoría los estados financieros anuales (sin perjuicio de que el presupuesto sea bianual).

2. PROCESO DE SELECCIÓN DEL AUDITOR EXTERNO PARA LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD PARA EL CUATRIENIO 2012-2015

2.1. Antecedentes

El Reglamento Financiero de la OPS (art. 15) y el Apéndice al mismo, denominado *Atribuciones Adicionales respecto de la auditoría externa de la OPS*, contienen la regulación básica sobre la auditoría externa de la Organización en términos muy similares a otras organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas. Las notas básicas de esta regulación son las siguientes:

- Designación y revocación por decisión de la Conferencia o el Consejo Directivo.
- Reconocimiento de su independencia y responsabilidad respecto a la auditoría.
- Puesta a su servicio de las facilidades que necesite para el desempeño de sus funciones.
- Ejercicio de la función conforme a normas de auditoría generalmente admitidas, las prescripciones de la normativa de la Orga-

nización y las instrucciones especiales que puedan realizar la Conferencia o el Consejo.

- Presentación de un Informe que incluirá su dictamen. Puede formular cualesquiera observaciones respecto a la eficiencia de los procesos financieros, contabilidad, controles financieros y en general administración y gestión de la Organización.

- Presentación de su Informe al director el 15 de abril siguiente a la fecha de cierre de los estados financieros. El director lo presenta al Comité Ejecutivo, que a su vez lo envía a la Conferencia o al Consejo con las observaciones que estime oportunas.

Las Atribuciones Adicionales detallan el contenido mínimo del dictamen y del Informe; el derecho de acceso a cualesquiera documentación o información relacionada con la auditoría; su deber de confidencialidad, y la obligación de otorgar al director la oportunidad de explicar la cuestión que motive críticas antes de su inclusión en el Informe (semejante a un trámite de alegaciones), entre otros extremos.

La designación, por tanto, debía recaer en un auditor externo de reputación internacional.

Hasta el momento, y desde hace dos décadas, el auditor externo era el *Comptroller and Auditor General of the United Kingdom (NAO)*. Interesa destacar que en el Informe de este auditor externo sobre la OPS correspondiente al ejercicio 2010, se dio una opinión favorable sobre los estados financieros de la OPS correspondientes a dicho ejercicio.

2.2. Candidaturas

La OPS invitó a los Estados miembros, Estados participantes y Estados asociados (no a los Estados observadores) a proponer candidatos conforme a los requisitos del Reglamento Financiero a fin de que el Consejo Directivo los considerase para efectuar el pertinente nombramiento.

Inicialmente se presentaron tres candidaturas:

- El Tribunal de Cuentas de Alemania (*Bundesregnungshof*), propuesto por Perú.

- El Tribunal de Cuentas de España, propuesto por Panamá.

- El Tribunal de Cuentas de la India, propuesto por Bolivia.

No obstante, transcurrido el plazo de presentación de la documentación necesaria para formalizar la candidatura, no fue recibida ninguna documentación correspondiente a la propuesta de

Bolivia, por lo que sólo se consideraron las candidaturas de los Tribunales de Cuentas de Alemania y España.

2.3. Propuesta española

La propuesta española fue remitida a la directora de la Oficina Sanitaria Panamericana el 27 de mayo de 2011.

La propuesta incluía el *curriculum vitae* del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas, como representante de la institución, junto con algunas referencias sobre las actividades nacionales e internacionales del Tribunal de Cuentas y las ventajas que para la Organización Panamericana de la Salud pudieran derivarse de su eventual designación.

Asimismo, la propuesta incluía una aproximación al modelo de auditoría que el Tribunal se propone realizar, incluyendo el enfoque, los procedimientos y las normas de auditoría de aplicación, así como el número y capacitación del personal que estaría implicado en la misma, junto con la propuesta financiera y una estimación del tiempo que destinarían los auditores a los trabajos, expresados en meses/auditor, así como un calendario de las actuaciones.

También se exponía en la propuesta la experiencia del Tribunal en la auditoría externa de organismos internacionales y otros proyectos de colaboración internacional.

2.4. Presentación de la propuesta por el consejero ante el Consejo Directivo de la OPS

2.4.1. Desarrollo de la presentación

La presentación de las propuestas de los dos países candidatos tuvo lugar el 28 de septiembre de 2011 en la sede de la OPS en Washington, en el marco del «51 Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud».

Por parte del Tribunal de Cuentas, la propuesta fue presentada por quien suscribe esta nota, consejero del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social.

Por parte del Tribunal de Cuentas de Alemania, la propuesta fue presentada por su Presidente: el Prof. Dr. Dieter Engels.

En la sesión plenaria del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud intervino primero el representante del Tribunal de Cuentas de Alemania, al que, tras su exposición, no le fueron formuladas preguntas por ninguno de los Estados miembros.

Después intervino este consejero, al que, tras su exposición, le fueron formuladas preguntas por las representaciones de Estados Unidos y Canadá.

A este respecto debe indicarse que el Comité de Auditoría de la OPS había formulado, con anterioridad a la jornada de presentación, 12 preguntas para precisar el contenido de la propuesta del Tribunal de Cuentas. Las respuestas a estas preguntas sirvieron para perfilar la presentación realizada por el representante del Tribunal de Cuentas.

En los días anteriores a esta intervención, para asegurar el éxito de la propuesta del Tribunal, que quedaba lejos de estar garantizado, fue desplegada una intensa actividad de *lobbying* por parte del Excmo. Sr. D. Javier Sancho, embajador de España ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y ante la OPS; del consejero de la Embajada Sr. D. Guillermo Marín y del consejero que suscribe esta nota.

Fruto de estas gestiones y de la exposición realizada por este consejero, la candidatura española, propuesta por Panamá, se impuso a la alemana, auspiciada por Perú, en una holgada votación (23 a 10), cuyos participantes fueron los ministros y viceministros del área de salud de cada Estado miembro o participante, a excepción de Guyana, Nicaragua, Países Bajos, San Kitts-Nevis y Santa Lucía, cuyos representantes no se presentaron en el momento de las votaciones.

2.4.2. *Contenido de la presentación*

a) En primer lugar, la presentación describía las notas que conforman el Estatuto del Tribunal de Cuentas en el marco constitucional español:

- Órgano colegiado.
- Supremo órgano fiscalizador del sector público español (EFS: Entidad Fiscalizadora Superior), incluidos los subsectores de la Salud y de los Servicios Sociales.
- Independencia en la programación y ejecución de su actividad.
- Autonomía presupuestaria.
- Publicación de sus Informes.

b) A continuación se hizo mención al personal al servicio del Tribunal y a su alta cualificación, fundamentada en la existencia de sistemas competitivos para su selección y de programas de formación continua, y en la experiencia adquirida en el desempeño de

sus funciones, lo que garantiza su idoneidad para el desarrollo de la actividad auditora.

c) En tercer lugar se hizo referencia a la participación del Tribunal en las organizaciones internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores: INTOSAI, EUROSAI (donde desempeña el Secretariado permanente de esta organización), OLACEFS (Organización de las EFS de Latinoamérica y el Caribe, de la que es miembro asociado). Finalmente se hizo mención a que el Presidente del Tribunal forma parte del Comité de Contacto de Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países integrantes de la Unión Europea.

d) Asimismo, la presentación incluía algunos ejemplos de la experiencia del Tribunal en la auditoría de organismos internacionales. Así se indicaba que el Tribunal de Cuentas de España forma parte del:

- Comité de Auditoría de la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamentos (OCCAR-EA).

- Comité de Auditoría del Mecanismo Financiero para las operaciones financieras y de defensa de la Unión Europea (ATHENA).

Ha sido auditor externo de:

- INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions en 1989, 1990 y 1991.

- Proyecto de Avión de Combate Europeo (NETMA).-EF-2000 PROGRAM: desde 1989 hasta el presente.

- Laboratorio Europeo de Biología Molecular (EMBL): ejercicios 1998, 1999 y 2000.

- La Unión Europea Occidental (WEU): ejercicios 1997, 1998 y 1999.

- Organización Europea para la Investigación Nuclear (European Organization for NUCLEAR Research, CERN) desde 1998 a 2002.

- EUMETSAT (Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos), auditoría de la Oficina de Control Interno. Año 2010.

e) También se mencionaron otras actividades internacionales del Tribunal:

- Participación en auditorías conjuntas con las EFS de otros países de la Unión sobre los Fondos Europeos.

- Participación en actividades formativas financiadas por la Unión Europea que se han desarrollado en países europeos antes

de su adhesión a la Unión (Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Turquía, etc.).

– Actividades de cooperación organizadas y financiadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores español dirigidas a funcionarios de las Contralorías americanas.

– Seminarios en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y en Cartagena de Indias (Colombia), desarrollados en centros de AECID.

– Cooperación bilateral con otras EFS. Entre otras: las de Honduras (fortalecimiento de la Contraloría), Bolivia, Colombia y Vietnam.

A continuación se pasó a exponer la parte sustancial de la propuesta.

f) En esta fase se habló, en primer lugar, de las características de la función auditora del Tribunal que beneficiarían a la OPS:

– Amplia experiencia en auditorías de regularidad y operativas.

– Amplia experiencia en la identificación de conclusiones y en la formulación de recomendaciones para la mejora de la gestión.

– Metodología y normas de auditoría conformes con los sistemas y prácticas internacionalmente admitidos, en concreto con las ISSAI.

– Personal auditor altamente cualificado, con conocimiento y experiencia en la aplicación de las normas internacionales de auditoría (ISSAI) y de contabilidad (IPSAS).

– Elaboración de un programa de auditoría externa a medida de la Organización Panamericana de Salud, de su organización territorial y de la existencia de problemas de salud que afecten a las diversas subregiones.

g) A continuación se hizo referencia a la actividad auditora del Tribunal de Cuentas en el área de la salud, indicando que:

– El Tribunal audita anualmente los estados financieros anuales de organismos que prestan los servicios de salud a la población y que se financian con fondos públicos. Asimismo, realiza auditorías de cumplimiento y de desempeño sobre estas entidades.

– Además, audita las cuentas de organismos públicos de investigación en esta área.

– A continuación se citaron algunos ejemplos de auditorías realizadas por el Tribunal sobre organismos y entidades de esta naturaleza. Entre ellas:

- Auditoría del Sistema Nacional de Salud sobre las compras celebradas para las adquisiciones de medicamentos y productos farmacéuticos.
- Auditoría en hospitales del Sistema Nacional de Salud de los contratos para el archivo, depósito, custodia o gestión de historias clínicas.
- Auditoría de la contratación celebrada por el Sistema Nacional de Salud de actividades y servicios susceptibles de generar ingresos, con especial referencia a los contratos para la realización de ensayos clínicos.
- Auditoría de los procesos de adquisición y utilización de implantes (oftalmología, traumatología y cardiología) por el Sistema Nacional de Salud.
- Auditoría del sistema de información del Sistema Nacional de Salud, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD).
- Auditoría de la gestión de las Unidades de Diagnóstico por Imagen del Sistema Nacional de Salud.
- Auditoría del Fondo de Investigación Sanitaria y de los perceptores de las subvenciones concedidas por dicho Fondo.

h) Enfoque de la auditoría.

La propuesta del Tribunal conlleva la auditoría anual de la Organización Panamericana de la Salud para los ejercicios financieros 2012-2013 y 2014-2015, e incluye tanto actuaciones en la sede central en Washington como en las entidades subregionales, sus oficinas en los Estados miembros y los demás centros cuyo presupuesto se consolida en el de la OPS.

La auditoría será realizada de conformidad con el Reglamento Financiero de la OPS y restantes normas internacionales de referencia (ISSAI e IPSAS).

Los objetivos de la auditoría responderán a criterios de legalidad, representatividad contable y de economía, eficiencia y eficacia.

i) Estimación de recursos.

En su propuesta, el Tribunal ha estimado que:

- El equipo esté integrado por un coordinador general y 10 auditores.
- Los trabajos consuman unos 80 meses/auditor por año auditado.

– Cada año se dediquen aproximadamente 21 meses/auditor a actuaciones *in situ*, sobre el terreno, de los que 16 meses/auditor se realicen en las oficinas regionales y subregionales.

– Las actuaciones (en la sede del Tribunal e *in situ*) se inicien en junio del propio año auditado y se extiendan hasta abril del año siguiente.

– Los diez auditores tendrán una dedicación prácticamente exclusiva a estos trabajos durante ocho meses cada año.

– En la estimación de recursos se ha incluido adicionalmente un mes/hombre, correspondiente al coordinador.

– También se prevé otro mes/hombre para las actividades de apoyo, servicios auxiliares, expertos informáticos, etc., que deberán ser desarrolladas en la sede del Tribunal de Cuentas.

– Estos parámetros podrían sufrir ligeras variaciones de acuerdo con los resultados de las evaluaciones que se realicen.

– Para la realización de los trabajos se ha estimado un presupuesto ajustado, aunque plenamente compatible con la alta calidad del trabajo que se pretende realizar: 240.000 \$ anuales (sin incremento en los años segundo, tercero y cuarto), es decir, 960.000 \$ en total.

Este presupuesto tiene como único propósito resarcir al Tribunal de Cuentas de los costes en que incurra por el desarrollo de esta actividad como auditor externo. En particular se estiman anualmente:

- 100.000 \$ en costes de transporte.
- 100.000 \$ en costes de alojamiento.
- 40.000 \$ en costes de manutención.

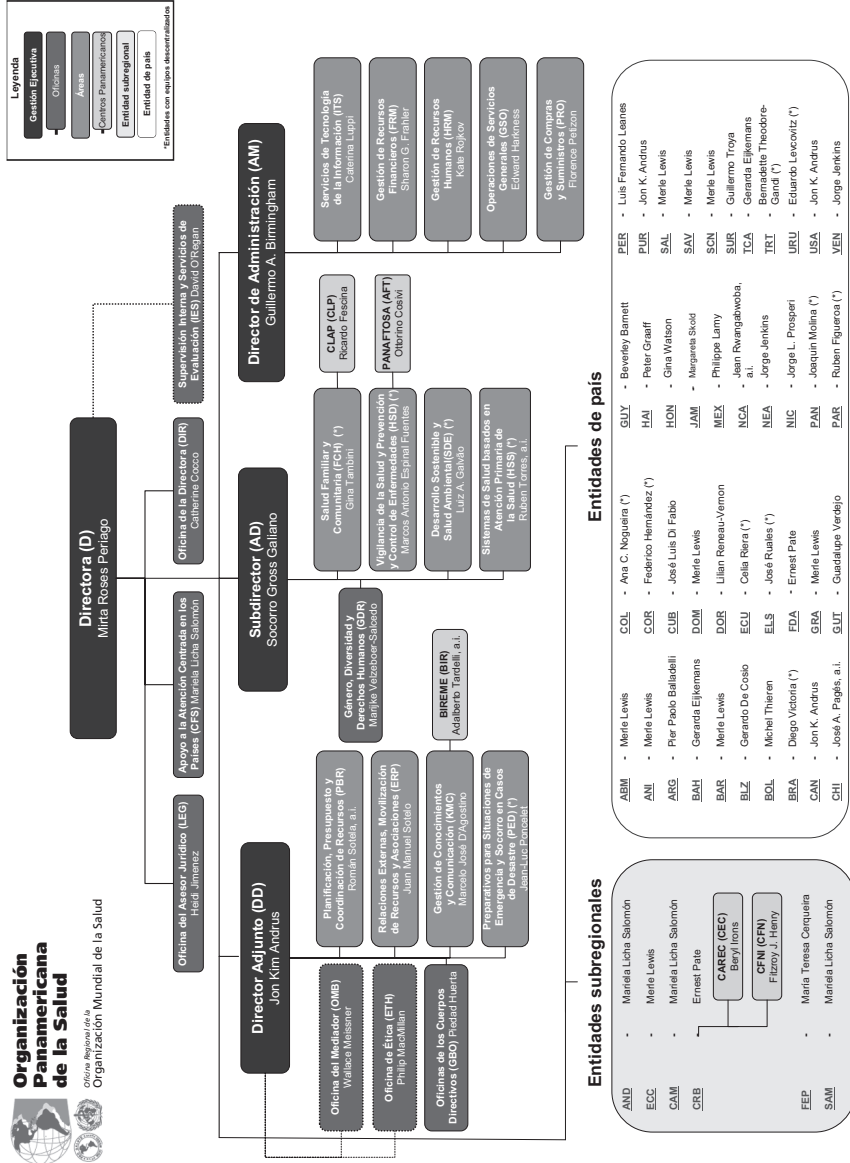
Estas estimaciones se han realizado teniendo en cuenta los importes autorizados por la normativa española para los gastos en caso de desplazamiento de los empleados públicos.

ANEXO I

Estados miembros	Fecha de admisión
Antigua y Barbuda	20 de septiembre de 1982
Argentina	27 de septiembre de 1937
Bahamas	8 de octubre de 1974
Barbados	2 de octubre de 1967
Belice	20 de septiembre de 1982
Bolivia	22 de marzo de 1929
Brasil	29 de octubre de 1929

Estados miembros	Fecha de admisión
Canadá	27 de septiembre de 1971
Chile	3 de octubre de 1929
Colombia	21 de junio de 1933
Costa Rica	13 de diciembre de 1926
Cuba	26 de junio de 1925
Dominica	21 de septiembre de 1981
Ecuador	27 de septiembre de 1930
Estados Unidos de América	28 de marzo de 1925
El Salvador	28 de mayo de 1926
Granada	29 de septiembre de 1977
Guatemala	10 de mayo de 1933
Guyana	2 de octubre de 1967
Haití	25 de junio de 1926
Honduras	15 de enero de 1957
Jamaica	23 de agosto de 1962
México	1 de marzo de 1929
Nicaragua	17 de diciembre de 1925
Panamá	9 de marzo de 1929
Paraguay	14 de junio de 1939
Perú	20 de noviembre de 1926
República Dominicana	18 de noviembre de 1929
Santa Lucía	22 de septiembre de 1980
San Vicente y las Granadinas	21 de septiembre de 1981
Saint Kitts y Nevis	24 de septiembre de 1984
Suriname	29 de septiembre de 1976
Trinidad y Tabago	20 de septiembre de 1963
Uruguay	14 de diciembre de 1928
Venezuela	13 de marzo de 1933
Estados participantes	Fecha de admisión
Francia	Octubre de 1951
Países Bajos	Octubre de 1951
Reino Unido	Octubre de 1951
Miembros asociados	Fecha de admisión
Puerto Rico	Septiembre 1992
Estados observadores	Fecha de admisión
España	Septiembre de 1980
Portugal	Septiembre de 1986

ANEXO II. ORGANIGRAMA DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA



Al 13 de septiembre del 2011

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea

Rosa María Dasí González

Departamento de Contabilidad. Universidad de Valencia

RESUMEN

El déficit público es uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, ejerciendo un papel clave para la toma de decisiones políticas a nivel comunitario. De manera destacada su incidencia es notable en la determinación de los criterios de convergencia, en el desarrollo del Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y en los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este hecho ha contribuido a impulsar la elaboración de las cuentas públicas conforme al sistema SEC-95 en todos los Estados miembros y ha supuesto un fuerte impulso a la mejora de las situaciones presupuestarias de la UE.

El objetivo del presente trabajo es, en primer lugar, analizar el concepto de estabilidad presupuestaria y la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE) y su evolución normativa y adaptación al contexto de crisis económica actual. A continuación, y en segundo lugar, estudiar qué información suministran los Estados miembros para la determinación y el seguimiento del déficit, analizando las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional en la obtención del déficit público en términos de capacidad o necesidad de financiación PDE.

INTRODUCCIÓN

El déficit público es en estos momentos uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, dada la situación económica in-

ternacional. Sin embargo, el origen de ese protagonismo data de 1992, cuando el Tratado de Maastricht y sus Protocolos anejos fijaron su límite en el entorno del 3% como uno de los criterios de convergencia que debían cumplir los Estados miembros de la Comunidad Europea para poder acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Posteriormente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), acordado en el Consejo de Ámsterdam, en junio de 1997, tenía por objeto la consecución de unas finanzas públicas saneadas como medio para reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sostenible que favoreciera la creación de empleo, garantía para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Los principios derivados del PEC se desarrollaron en diversas normas comunitarias con el claro objetivo, a medio plazo, de presentar situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit al que se comprometieron todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

A mediados de la década de los noventa, ante la inminente introducción de la moneda única en las economías de la UE que cumplían los criterios de Maastricht, se puso de manifiesto la necesidad de coordinar las políticas fiscales nacionales y establecer una regla que asegurase el rigor fiscal de los gobiernos de los Estados partícipes. En última instancia, con esta estrategia se persigue dotar de credibilidad a la política macroeconómica de la Unión Monetaria, tanto a la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) como a las políticas fiscales de cada uno de los Estados miembros.

Hay que tener en cuenta que, aunque **partimos del concepto de equilibrio presupuestario**, este concepto difiere sustancialmente del concepto **estabilidad presupuestaria**. La noción de equilibrio presupuestario recibió su contenido normativo en el marco de la ideología liberal imperante en el siglo XIX. La defensa teórica de una intervención mínima del Estado en la economía facilitó el entendimiento del presupuesto como una réplica a gran escala del presupuesto familiar que debía regirse por su misma lógica de equilibrio estricto entre ingresos y gastos, lo que evitaba el déficit y, por tanto, recurrir al endeudamiento como fuente de financiación (Fuentes Quintana, 1985).

Frente a la rigidez y simplicidad de la noción de **equilibrio** o «juego de suma cero», que se refiere a la relación entre los ingresos y gastos presupuestarios, la **estabilidad** *«haría referencia a una realidad más amplia y compleja, que incluiría el equilibrio como punto de partida, y la estabilidad y sostenibilidad del modelo económico adoptado como*

objetivo a cumplir, sin perder en todo caso de vista el carácter instrumental de la noción de estabilidad, en aras de la consecución de otros objetivos más amplios, como la redistribución de la renta y la asignación eficaz de los recursos» (Ruiz Almendaral, 2008).

El objetivo del presente trabajo es, en primer lugar, analizar el concepto de estabilidad presupuestaria y la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE) y su evolución normativa y adaptación al contexto de crisis económica actual. A continuación, y en segundo lugar, estudiar qué información suministran los Estados miembros para la determinación y el seguimiento del déficit, analizando las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional en la obtención del déficit público en términos de capacidad o necesidad de financiación PDE.

1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

El artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) contiene el régimen jurídico básico de la estabilidad presupuestaria¹ (ver Cuadro 1), disponiendo del procedimiento para su control y las consecuencias del incumplimiento. Desde la aprobación del Tratado de Maastrich (7-2-1992) y hasta la adopción del Pacto de Estabilidad en 1997, el marco jurídico vigente para el control del déficit estaba formado por el Reglamento 3605/1993 del Consejo, de 22 de noviembre, que sufriría modificaciones posteriores, como veremos más adelante.

El deseo de avanzar en el proceso de integración europea se manifiesta de forma sólida en el Tratado de Maastrich, que se basa en la estabilidad presupuestaria como medio para el crecimiento sostenido no inflacionario. De los requisitos que el Tratado impuso a los países que querían pasar a la tercera fase del proceso de integración económica y monetaria, dos tuvieron que ver con el déficit público y la deuda pública. Además podríamos apuntar un prerrequisito de acceso para los nuevos países que acceden a la UE, como es «*un funcionamiento transparente del sector público*» (Allan y Parry, 2003).

Como señala Artis (2003), el antecedente inmediato de la adopción del PEC y los motivos para su implantación se encuentran en

¹ En el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, se corresponden con los artículos 126 y Protocolo N^o 12.

la preocupación por la inestabilidad económica y presupuestaria en algunos Estados, en particular Alemania. Sin embargo, el contexto en el que debe ubicarse el Pacto es más rico y complejo, pues radica en el proceso de coordinación de políticas económicas ligadas a la Unión Monetaria y Económica, elemento de armonización previo y necesario al control de la estabilidad (Snyder, 1999).

Una explicación de por qué se establecieron los límites señalados es, siguiendo a Ruiz Almendaral (2008), que el 60% representaba la media europea de relación entre el PIB y la deuda en el año 1992, año del Tratado de Maastrich, mientras que, al menos teóricamente, una relación entre el déficit y el PIB del 3% sería la cifra «estabilizadora» con una ratio de deuda del 60%, teniendo en cuenta que el crecimiento nominal de la renta sea del 5%, lo que sucedía como media entre los años ochenta y noventa de la Europa de entonces. Paralelamente, la cifra del 3% venía a representar el nivel típico de gasto en inversión, y teniendo en cuenta la «regla de oro» de las finanzas de acuerdo con la cual, para garantizar la estabilidad financiera, sólo deben permitirse los déficits que no superen la tasa de inversión pública, parecía una cifra adecuada.

Como señalan Carrasco y Pardo (2007) en un primer momento, 11 de los 15 países candidatos estaban en condiciones de cumplir los requisitos de estabilidad de precios y diferencial de tipos de interés, pero sólo dos, Alemania y Luxemburgo, tenían una buena posición desde el punto de vista de las finanzas públicas. Las razones eran variadas: aplicación de políticas fiscales laxas durante períodos de debilidad sostenida de las economías o la carga de los sistemas públicos de seguridad social debido a las tendencias demográficas².

Todo ello estaba teniendo un reflejo en el déficit público estructural muy difícil de ser reducido. Además, otros paradigmas más liberales apostaban por la idea de que el déficit público excesivo puede tener efectos perversos en la estabilidad de precios, el crecimiento y el empleo. Según estas ideas, el proceso de integración europeo no sólo requería la eliminación de las barreras al libre movimiento de factores productivos, sino que debía dar un paso más en términos de coordinación de las políticas económicas.

Así, para reducir el déficit y obligar a los Estados miembros a cumplir la disciplina presupuestaria, el Tratado prohibió la apelación al Banco Central (ya fuera nacional o europeo), así como cual-

² Sobre la evolución demográfica y sus consecuencias puede verse MARTÍN-GUZMÁN (2004).

quier vía de financiación de las instituciones financieras a las Administraciones Públicas. Se diseñó también un mecanismo de vigilancia (ver Cuadro 1) que en la práctica supondría una limitación muy severa para la aplicación de políticas de estabilización en épocas de recesión, como después se comprobaría.

CUADRO 1.
PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

ARTÍCULO 104 DEL TRATADO DE MAASTRICH Y PROTOCOLO Nº 20 APLICABLE EN UNA SITUACIÓN DE DÉFICIT EXCESIVO
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La Comisión supervisa la evolución del presupuesto de los Estados miembros y sus niveles de endeudamiento, especialmente el cumplimiento de las siguientes proporciones: <ul style="list-style-type: none"> — Déficit público previsto o real/PIB: <ul style="list-style-type: none"> – No sobrepasar el valor de referencia del 3 por 100. – En caso de sobrepasarlo podría ser de forma excepcional y temporal y, en cualquier caso, la cantidad debería estar próxima al valor de referencia. — Deuda pública/PIB: <ul style="list-style-type: none"> – No sobrepasar el valor de referencia del 60 por 100. – En caso de sobrepasarlo la proporción tiene que aproximarse a la considerada satisfactoria. ✓ En caso de incumplimiento de alguno de los dos requisitos, la Comisión elaborará un informe. ✓ La Comisión también elaborará un informe si considera que algunos Estados miembros tiene riesgo de déficit excesivo, pudiendo enviar el citado informe al Consejo. ✓ El Comité Económico y Financiero, que tiene carácter consultivo (previsto en el art. 114 para la coordinación de las políticas), devolverá un veredicto sobre el informe de la Comisión. ✓ El Consejo, por mayoría cualificada de 2/3 (excluidos los votos del país evaluado), a propuesta de la Comisión, puede apreciar que el Estado ha incurrido en déficit excesivo, vistas las alegaciones del país y tras valoración global. ✓ Declarada la situación de déficit excesivo por el Consejo, se enviarán recomendaciones al país en cuestión. Estas recomendaciones no serán públicas, salvo si son incumplidas. En este caso, el Consejo pedirá al país la presentación de informes para evaluar los esfuerzos realizados para el ajuste. ✓ Si el país miembro persiste en el incumplimiento, el Consejo puede: <ul style="list-style-type: none"> — Pedirle información adicional antes de emitir bonos y títulos. — Recomendar al Banco Europeo de Inversiones la reconsideración de su política de préstamos con el mencionado Estado. — Exigir un depósito no remunerado hasta que el Consejo considere que el país ha corregido su situación de déficit excesivo. — Imponer una multa. ✓ El Presidente del Consejo informará al Parlamento de las medidas adoptadas. ✓ El Consejo abolirá las medidas adoptadas cuando el déficit considerado excesivo haya sido corregido.

El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** es un acuerdo político configurado por dos Reglamentos y una Resolución³, alcanzado en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997, con el objetivo de prevenir aparición del déficit público excesivo y de garantizar la convergencia económica sostenida de los Estados miembros⁴. Establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria, el Banco Central Europeo, a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única.

El PEC fijó un doble objetivo: uno en el corto plazo, según el cual los Estados miembros deben limitar su déficit público al 3% del PIB, y otro en el medio y largo plazo, que fuerza a los países a alcanzar el equilibrio o superávit presupuestario y tiene como objetivos fundamentales asegurar la estabilidad económica y evitar la aparición de déficits excesivos en los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria.

En este sentido, **la Resolución del Consejo** que aprueba el PEC integra los Reglamentos (CE) nº 1466/97 y 1467/97, ambos del Consejo y de 7 de julio, que comprenden las medidas que deben ser perseguidas por los Estados miembros para dar satisfacción a aquellos objetivos. Estas medidas proporcionan orientaciones en el sentido de obligar a los **Estados miembros** a:

- cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit;
- son invitados a hacer públicas, por iniciativa propia, las recomendaciones que les dirige el Consejo;
- se comprometen a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que sean necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia;
- deben aplicar los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios sin demora cuando se les notifique la existencia de un riesgo de déficit excesivo;
- deben corregir los déficit excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición;

³ Los dos Reglamentos del Consejo Europeo tienen fuerza de ley, mientras que la Resolución proporciona orientación a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros sobre la forma de aplicar el pacto.

⁴ Puede verse SCHUKNECHT (2007).

– se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2%, salvo si sufren una grave recesión (baja anual del PIB real de como mínimo el 0,75%).

Entre las consecuencias del Pacto, García Crespo (2003) destaca sus costes. El primer coste del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue la pérdida de autonomía de la política presupuestaria como instrumento para la política macroeconómica estabilizadora. El segundo tipo de coste fue el ajuste que las economías de la zona euro debieron realizar para cumplir los requisitos de convergencia antes de acceder al área monetaria única, así como los ajustes que necesariamente deben continuar realizando con la finalidad de colocar y mantener sus cuentas públicas en situación próxima al saldo presupuestario cero. A este respecto, el FMI (1996) señalaba que el necesario ajuste fiscal debía recaer casi íntegramente sobre el gasto, ya que la consideración de un aumento en los impuestos tendría efectos negativos sobre el crecimiento económico y sobre el propio ajuste presupuestario.

Como señala Dodero (2006), a partir de la firma del Pacto, comienza una larga carrera sembrada de negociaciones, precisiones técnicas, reinterpretaciones y hasta experimentos de ingeniería presupuestaria, emprendida por cada uno de los países firmantes con el ánimo de superar la prueba. Uno de los problemas se encontraba en la interpretación de los criterios, especialmente los de tipo presupuestario: así, por ejemplo, podría aceptarse un déficit superior al 3% del PIB siempre que la diferencia no fuese especialmente significativa y que, además, manifestase una tendencia continuada a la baja, o bien que fuese claramente de carácter excepcional; también podría admitirse una deuda acumulada superior al 60% del PIB siempre que su evolución en el tiempo manifestase igualmente tendencia a la baja (esto último permitió que países como Bélgica, con una deuda pública cercana al 120% del PIB, pudiesen entrar sin problemas en la Unión Monetaria). Balassone y Franco (2000) señalan, por ejemplo, que es complicada la separación entre los gastos incluidos en la cuenta de capital de los gastos corrientes, corriéndose el riesgo de que los gobiernos trasladen los gastos corrientes a gastos de inversión, haciendo que el coste político del endeudamiento sea soportado por los gobiernos futuros.

Claro está que, además, quedaban otros recursos de ingeniería contable para mejorar los parámetros presupuestarios. Instrumentos tales como los peajes en la sombra o la contratación de obras por el procedimiento de abono total o final del precio fueron, por ejem-

plo, utilizados por España como forma de no incrementar el endeudamiento. Pero también pueden encontrarse otros claros ejemplos de cosmética presupuestaria⁵, como, por ejemplo, la asunción por parte del ejecutivo francés de la carga futura de pensiones de jubilación de la empresa *France Telecom* a cambio de sanear el déficit de un ejercicio presupuestario, o la creación en Austria de la empresa pública *Bundesimmobiliengesellschaft*, que adquirió, endeudándose, gran parte de los inmuebles de la Administración Central para luego arrendarlos a su propietario original, consiguiendo que esta deuda no se impute al sector público al considerarse que se trata de una empresa «de mercado» (Montesinos, 2002). Puede surgir una duda evidente, como señalan Ezquiaga y García (2001), pues «podría parecer que se propugna el principio de estabilidad sólo porque en realidad se dispone de mecanismos extrapresupuestarios para sortear las restricciones que su aplicación conlleva»⁶.

2. LA REFORMA DEL PACTO DE 2005

Los niveles excesivamente altos de déficit público presentados por Francia y Alemania durante tres años consecutivos llevaron a la Comisión Europea a presentar recomendaciones a ambos países. Sólo una semana después de que la Comisión presentase sus recomendaciones, el Consejo ECOFIN⁷, desoyendo a la Comisión, decidió por mayoría cualificada no pasar a la siguiente fase de los procedimientos de déficit excesivos abiertos contra Francia y Alemania y no sancionarlos por su incumplimiento, pese a haberlo hecho con Portugal unos años antes.

El PEC entró en crisis el 25 de noviembre de 2003, cuando el ECOFIN no aprobó la propuesta para que Francia y Alemania corrigieran su déficit excesivo (Fernández Rodríguez, 2005). Esta decisión afectó a la credibilidad y al papel del PEC, ya que no parecía lógico que dos de sus principales precursores lo incumplieran y se mantuvieran criterios rígidos para los nuevos países. Como señala García Menéndez (2007), el eje franco-alemán consigue cambiar las reglas presupuestarias a su medida ocho años después de haber-

⁵ Pueden verse además VON HAGEN y WOLFF (2006).

⁶ Sobre la financiación de infraestructuras y su incidencia en la estabilidad presupuestaria pueden verse: ACERETE (2004) y (2006), BENITO y MONTESINOS (2003), EUROSTAT (2004) y MARTÍNEZ MANZANEDO (2006).

⁷ El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros es una de las formaciones más antiguas del Consejo. Está compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros y se reúne una vez al mes.

les impuesto a sus socios una disciplina que precisamente ellos habían desatendido. Así, en el Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que se plasmó en los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005.

Pero el debate y las críticas en torno al PEC no eran nuevos. El Pacto se aprueba en un contexto de crecimiento económico y las críticas, presentes desde su nacimiento, aumentan a medida que las condiciones económicas cambiantes hacían más difícil su cumplimiento y se detectan dificultades para su aplicación por parte de los Estados miembros. Algunos autores cuestionan el calificativo de «crecimiento» del Pacto dado, entre otras cosas, el sacrificio que experimentará la inversión pública como mecanismo de ajuste presupuestario (López, 2000, y García Menéndez, 2007).

Los cambios introducidos en 2005 en el PEC (ver Cuadro 2) intentaron que siguiera basado en normas como garantía para cumplir los compromisos y la igualdad de trato. De manera general se intentó remediar su aspecto pro cíclico, mejorar los procedimientos de déficit excesivo y definir el objetivo presupuestario de cada país en el medio plazo. Como señala Ruiz Almendaral (2008), se afina la política presupuestaria en el sentido de modularla al ciclo económico: en situación de crecimiento económico cero el presupuesto de capital deberá ser financiado con endeudamiento y el corriente con el sistema tributario. En situación de crecimiento el presupuesto corriente tendrá superávit, que será utilizado para financiar también el de capital, de manera que éste también sea financiado con los tributos, y, finalmente, en situación de crecimiento negativo se podrá incurrir en déficit, que será financiado con endeudamiento.

El nuevo Pacto aprobado en 2005 no cambió ni los valores ni la definición de déficit público y no introdujo el **criterio de déficit estructural**, que para los defensores de las reglas hubiera llevado a una elevada discrecionalidad. No obstante, sí que se consideran las reformas estructurales de cada Estado, su necesidad de inversión pública, y se indican, en los factores atenuantes, entre otros, los gastos en I+D, su potencial de crecimiento o la realización de reformas en el sistema de pensiones. Por tanto, no se eliminan algunas partidas en el cálculo del déficit, pero sí se consideran. De la misma manera, la deuda pública y su evolución reciben más atención.

Siguiendo a García Menéndez (2007), con la reforma se facilita el endeudamiento de los países y se sustituyen las reglas estrictas por los «factores relevantes», permitiendo dar una interpretación más flexible y justificar la existencia de un déficit superior al 3%,

convenciendo a la Comisión para eludir las posibles sanciones. El problema principal es que a medida que se flexibiliza una regla fiscal simple, como es el PEC, ésta se hace cada vez más complicada, aumentan las posibilidades de incumplimiento y ello se traduce en la disminución de su credibilidad (Cuadro 2).

CUADRO 2.
PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL PEC

	Pacto de Estabilidad y Crecimiento	Pacto de Estabilidad y Crecimiento Reformado
Valores límites	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.
Déficit cero	El objetivo para todos los países era el déficit cero o superávit en el medio plazo.	Desaparece el objetivo de déficit cero a favor de objetivos individuales; los Estados con «baja deuda» o «alto potencial de crecimiento» podrán tener un déficit de hasta 1% indefinidamente.
Fase preventiva	Idénticas para todos los países.	Obligación de recortar déficit público en fase de bonanza económica.
Obligaciones M/P	Idénticas para todos los países.	En función de la deuda y el potencial de crecimiento nacional.
Factores relevantes	La única posibilidad de superar el 3% sin sanción era sufrir una recesión del 2% del PIB durante un año.	Potencial de crecimiento, crecimiento negativo o período prolongado de muy bajo crecimiento. Condiciones cíclicas dominantes. Aplicación de la estrategia de Lisboa. Políticas de I+D e innovación. Esfuerzo de consolidación fiscal. Sostenibilidad de la deuda. Inversión y calidad del gasto público. Contribución a la solidaridad internacional. Contribución a las políticas europeas. Costes de la unificación europea. Reformas estructurales, jubilación, Seguridad Social.
Plazos de adopción de las medidas	Se debía situar el déficit por debajo del 3% el año siguiente a la constatación de un valor superior al de referencia.	Habrán dos años para los países con «circunstancias económicas especiales» para corregir su déficit; el plazo se puede ampliar si surgen «eventos adversos inesperados».

Fuente: García Menéndez (2007).

De modo general se pueden observar **tres grandes novedades**:

1. *La eliminación del objetivo de déficit cero y la sustitución por objetivos individualizados según las circunstancias de cada país.* Los países con «baja deuda» o «alto potencial de crecimiento» pueden tener indefinidamente un déficit de hasta el 1% del PIB, y aquellos con deuda importante y potencial de crecimiento reducido deben ir al equilibrio o al excedente presupuestario.

2. *Aumento de los casos que eximen de sanciones.* Son los «factores relevantes», otras circunstancias que explique cada país o la existencia de una tasa de crecimiento negativa.

3. *Aumento de los plazos para corregir el déficit excesivo.* Los países con «circunstancias económicas especiales» podrán tener un año adicional, y si surgen «eventos inesperados adversos» el plazo se puede ampliar indefinidamente.

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento abre la posibilidad de que el Consejo sancione a un Estado miembro participante por no tomar las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo. El procedimiento de déficit excesivo está previsto por el artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dicho artículo obliga a los Estados miembros a evitar los déficits excesivos en sus presupuestos nacionales.

Como ya hemos señalado, el citado Pacto estaba constituido inicialmente por el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificados en 2005 por los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005.

El Reglamento (CE) nº 1466/97, sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, constituye un **sistema de alerta rápida** en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reúne un conjunto de disposiciones, de **naturaleza preventiva**, cuyo propósito es evitar que el déficit público de los Estados miembros de la Unión llegue a resultar excesivo. Con arreglo a este Reglamento, los países de la UE quedan obligados a presentar anualmente a la Comisión los denominados

programas de estabilidad (en caso de haber adoptado la moneda única), o convergencia (si no la han adoptado), en los que deben de especificar, de acuerdo con un esquema acordado o código de conducta, sus objetivos presupuestarios a medio plazo y la estrategia a ejecutar para alcanzarlos.

A pesar de la existencia de estas medidas preventivas, puede darse el caso de que el déficit o el endeudamiento en proporción al PIB de algún gobierno de la Unión sobrepasen los valores de referencia (3 y 60% del PIB, respectivamente), y el Consejo ECOFIN estipule que el Estado en cuestión se encuentra en una situación de déficit excesivo. En esta circunstancia debe de aplicarse el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la **aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo**, que regula las consecuencias del incumplimiento de los límites establecidos en el artículo 104 TCE. El procedimiento tiene dos elementos fundamentales: por un lado, los mecanismos para llevar a cabo una valoración exacta de la situación de déficit y delimitar así si se trata de un déficit excesivo, y por otro, y en caso afirmativo, el procedimiento coercitivo, que incluye la eventual imposición de sanciones⁸.

La puesta en marcha del procedimiento de déficit excesivo está supeditada a los resultados presupuestarios que los Estados miembros notifiquen a la Comisión antes del 1 de abril y del 1 de octubre de cada año. En caso de que el gobierno de algún país comunique que su déficit en proporción al PIB o su ratio de deuda pública-PIB rebasan los valores de referencia y la Comisión Europea opine que existe un déficit excesivo, formulará un informe que supondrá la **activación del procedimiento de déficit excesivo** (Gráfico 1). El Comité Económico y Financiero habrá de emitir, en las dos semanas siguientes al informe de la Comisión, un dictamen sobre el mismo manifestando su opinión. Teniendo en cuenta éste, la Comisión remitirá al Consejo ECOFIN un dictamen final, que acompañará de una recomendación en caso de que considere que el déficit es excesivo.

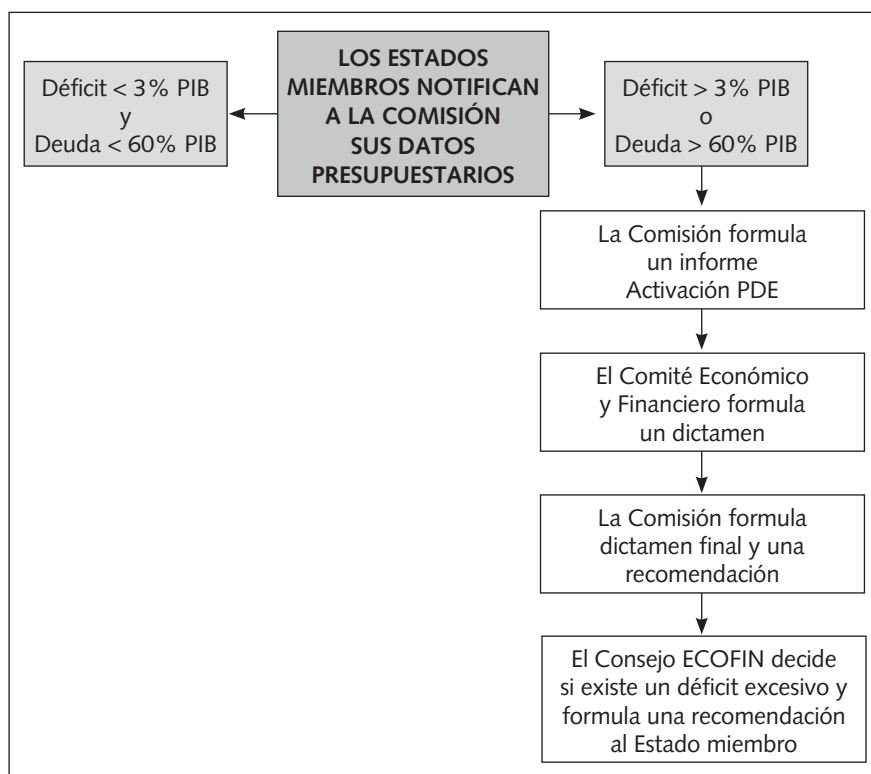
A partir de entonces se inicia el seguimiento del déficit excesivo. La recomendación del Consejo deberá establecer un plazo de seis meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome *medidas eficaces*. La recomendación del Consejo también establecerá un plazo para la corrección del déficit excesivo, corrección que deberá realizarse en el año siguiente a su detección, salvo que concu-

⁸ Puede verse GUZMÁN PÉREZ (2004).

rran circunstancias especiales, como la aparición de factores económicos adversos, que puedan llevar a una recomendación revisada que pueda ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo.

Si, a juicio del Consejo ECOFIN, el Estado no ha puesto en marcha medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo, podrá hacer pública su recomendación y formular una **advertencia** al Estado solicitándole la ejecución de medidas concretas en un plazo determinado. En caso de que los ministros de Finanzas juzguen, en los 4 meses siguientes a la decisión de formular una advertencia al país en cuestión y en los 16 meses a partir de la notificación de los datos presupuestarios de la Comisión, que el déficit excesivo persiste, podrán imponer sanciones al Estado miembro.

GRÁFICO I.
ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO



En este nivel, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas (artículo 104.11 del TCE):

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores;
- recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión;
- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo;
- imponer multas de una magnitud apropiada.

El Reglamento 1467/1997 desarrolla, en sus artículos 11 a 16, las clases de sanciones que se podrán imponer. Inicialmente se constituirá un depósito sin intereses, que se mantendrá o no en función de la persistencia de la situación de déficit y de la adopción de medidas para su corrección por parte del Estado miembro (art. 12). Eventualmente, el depósito podrá convertirse en multa, lo que sucederá como norma general siempre que transcurridos dos años desde la exigencia del depósito no se haya corregido la situación de déficit (art. 13). Las multas no serán reembolsables en ningún caso, pues de hecho constituyen *otros ingresos* en el sentido del artículo 201 del Tratado, que serán repartidos entre los Estados miembros participantes *que no tengan déficit excesivo* (art. 16). En todo caso, al desaparecer la situación de déficit, o en el caso de avances sustanciales, corresponderá levantar las sanciones (arts. 14 y 15). Como señala Ruiz Almendaral (2008), ahora, como antes de la reforma, el sistema de sanciones es relativamente flexible, deja un amplio margen de interpretación y, si bien se mira, ha sido diseñado para no ser realmente aplicado.

Por otra parte, el Reglamento establece **normas detalladas para organizar la notificación rápida y periódica a la Comisión**, por parte de los Estados miembros, de sus déficits previstos y reales, así como del nivel de su deuda⁹. Actualmente hay varios procedimientos de déficit excesivo abiertos, tal y como se recoge en el Cuadro 3¹⁰.

⁹ Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por Reglamento (CE) nº 475/2000 (DO L 58 de 3-3-2000), Reglamento (CE) nº 351/2002 (DO L 55 de 26-2-2002) y Reglamento (CE) nº 2103/2005 (DO L 337 de 22-12-2005).

¹⁰ Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm (acceso el 10 de febrero, 2011).

CUADRO 3.
PROCEDIMIENTOS DE DÉFICIT EXCESIVO ABIERTOS

País	Fecha del Informe de la Comisión (art.104.3/126.3)	Decisión del Consejo sobre la existencia de déficit excesivo (art.104.6/126.6)	Fecha límite actual para la corrección
Bulgaria	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2011
Dinamarca	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2013
Chipre	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2012
Finlandia	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2011
Austria	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Bélgica	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2012
República Checa	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Alemania	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Italia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2012
Países Bajos	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Portugal	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Eslovenia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Eslovaquia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Polonia	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Rumanía	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Lituania	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Malta	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2011
Francia	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2013
Letonia	18 de febrero 2009	7 de julio 2009	2012
Irlanda	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2015
Grecia	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2014
España	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2013
Reino Unido	11 de junio 2008	8 de julio 2008	2014/15
Hungría	12 de mayo 2004	5 de julio 2004	2011

El 18 de febrero de 2003 el Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó el «**Código de buenas prácticas para la compilación y presentación de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo**», documento cuyo origen está en la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la necesidad y los medios de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias» de 27 de noviembre de 2002. Tal como se dice en dicha Comunicación, «*el Procedimiento de Déficit Excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento han desempeñado un papel decisivo en la mejora de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros y se consideran mecanismos esenciales de la coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y en la UEM. En el marco director de la política económica de la UE, el respeto de la disciplina presupuestaria se verifica sobre la base de dos criterios cuantitativos referidos al déficit público y a la deuda pública. La ca-*

lidad de las estadísticas es, pues, un hecho crucial para asegurar un funcionamiento apropiado del marco adoptado en materia de vigilancia presupuestaria, así como para una coordinación eficaz de las políticas presupuestarias».

El propósito del «Código de buenas prácticas» es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, de forma particular en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, tanto reales como estimados, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. El análisis de la información que proporcionan los Estados miembros en este contexto lo abordaremos en el epígrafe 5 del presente trabajo.

4. ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD A LA CRISIS

La crisis económica y financiera mundial invirtió drásticamente las condiciones económicas favorables que prevalecieron hasta 2007, causando un enorme deterioro de las finanzas públicas en los países europeos. En la mayoría de los Estados miembros será necesario proceder a un profundo saneamiento para volver a situar la deuda pública en una trayectoria descendente. Se trata de una tarea urgente teniendo en cuenta además los efectos del envejecimiento de la población, que ejercerá una presión añadida sobre la oferta de mano de obra y los presupuestos públicos. Reducir los niveles de deuda es un objetivo fundamental para la mayor parte de los países, habida cuenta de sus efectos negativos sobre los incentivos económicos y el crecimiento debido al aumento de los impuestos y de las primas de riesgo¹¹.

Además, la crisis ha puesto de manifiesto las carencias del PEC para promover de forma suficiente la disciplina fiscal. El escaso compromiso que han demostrado algunos gobiernos y los fallos en la vigilancia por parte de las autoridades europeas posibilitaron que se incumplieran de manera reiterada los compromisos adquiridos por parte de algunos países.

En 2010 podemos destacar un **incremento de la deuda y una escasa reducción del déficit**¹². El déficit público, tanto de la zona

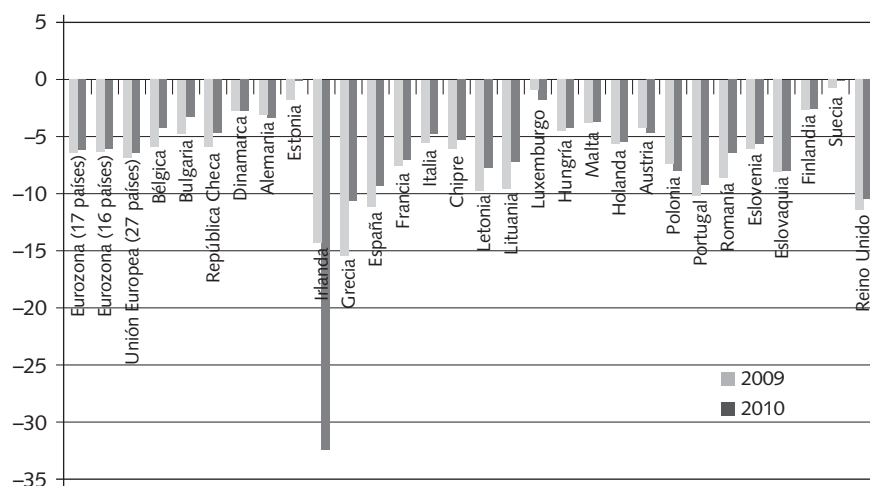
¹¹ Puede verse en este sentido el trabajo de FIORAMANTI, M., y VICARELLI, C. (2011), donde tratan de evaluar las consecuencias económicas del intento simultáneo de todos los países de la zona del euro para cumplir este criterio en el período 2011-2015.

¹² Todos estos datos, representados en los gráficos 2 a 6, se han obtenido de EUROSTAT: «Eurostatistics Data for short-term economic analysis Issue number 08/2011».

euro como en la UE, disminuyó en comparación con el año 2009, mientras que la deuda y el PIB sufrieron un incremento. En la zona del euro el **déficit público**, en porcentaje del PIB, disminuyó del 6,3% en 2009 al 6,0% en 2010, y en la UE-27 del 6,8 al 6,4%. En la zona del euro la **deuda pública** como porcentaje del PIB aumentó del 79,3% a finales de 2009 al 85,1% a finales de 2010, y en la UE-27 del 74,4 al 80,0%. Estas cifras sitúan a los 27 en su conjunto muy lejos de los límites del 3% para el déficit y 60% para la deuda, contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque es importante señalar las importantes diferencias entre los Estados miembros.

En 2010, los mayores valores del **déficit** en porcentaje del PIB se registraron en Irlanda (-32,4%), Grecia (-10,5%), el Reino Unido (-10,4%), España (-9,2%), Portugal (-9,1%), Polonia (-7,9%), Eslovaquia (-7,9%), Letonia (-7,7%), Lituania (-7,1%) y Francia (-7,0%). El menor déficit se registró en Luxemburgo (-1,7%), Finlandia (-2,5%) y Dinamarca (-2,7%). Estonia (0,1%), que este año se incorporó a la moneda única, registró un ligero superávit en 2010, y Suecia (0,0%) estaba en equilibrio. En total, 21 Estados miembros registraron una mejora en su balance del gobierno con relación al PIB en el 2010 en comparación con 2009, y 6 un empeoramiento.

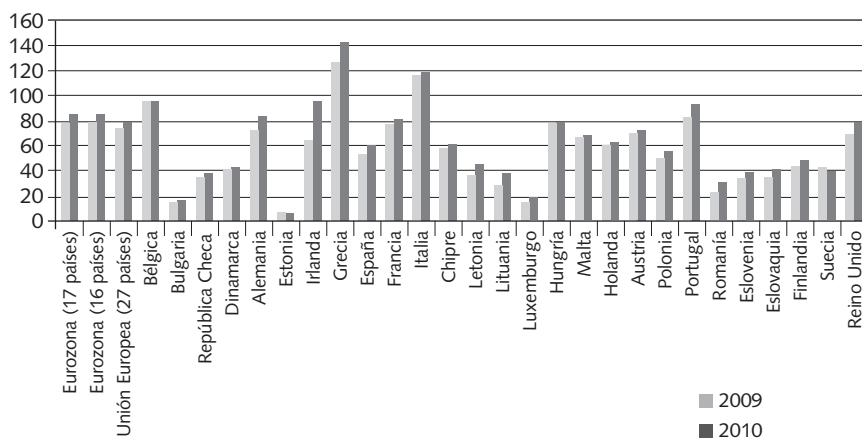
GRÁFICO 2.
DÉFICIT PÚBLICO EN LA UE EN EL PERÍODO 2009-2010



Por lo que respecta a la **deuda**, a finales de 2010 los índices más bajos de deuda pública en relación con el PIB se registraron en Estonia (6,6%), Bulgaria (16,2%), Luxemburgo (18,4%), Ru-

mania (30,8%), Eslovenia (38,0%), Lituania (38,2%), la República Checa (38,5%) y Suecia (39,8%). Catorce Estados miembros presentaban coeficientes de deuda pública superior al 60% del PIB en 2010: Grecia (142,8%), Italia (119,0%), Bélgica (96,8%), Irlanda (96,2%), Portugal (93,0%), Alemania (83,2%), Francia (81,7%), Hungría (80,2%), el Reino Unido (80,0%), Austria (72,3%), Malta (68,0%), Países Bajos (62,7%), Chipre (60,8%) y España (60,1%).

GRÁFICO 3.
DEUDA PÚBLICA EN LA UE EN EL PERÍODO 2009-2010



Además, en 2010, los gastos públicos representaban en la zona euro el 50,4% del PIB y los ingresos el 44,4%. Las cifras para la UE-27 fueron 50,3 y 44,0% respectivamente. En ambas zonas, el ratio de gasto público se redujo entre 2009 y 2010, mientras que el ratio de ingresos del gobierno se mantuvo casi sin cambios.

En el Gráfico 3 puede apreciarse la posición de cumplimiento e incumplimiento de los 27 países de la UE conjuntamente respecto a ambos criterios, déficit y deuda públicos. Únicamente cinco países –Finlandia, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Estonia– cumplen con los criterios de Maastrich, y, como ya hemos señalado, destacan Irlanda, Grecia e Italia por sus niveles de déficit y deuda.

Centrándonos en la evolución de nuestro país, los datos de **España** indican sólo una ligera mejora durante este ejercicio. El **déficit** se situó en el 9,2% del PIB, lo que nos sitúa en el tercer peor lugar en la eurozona. De todos modos, se ha conseguido una reducción de 1,9 puntos, siendo el objetivo de este año recortarlo hasta el 6% del PIB.

GRÁFICO 4.
DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT EN 2010 EN % PIB

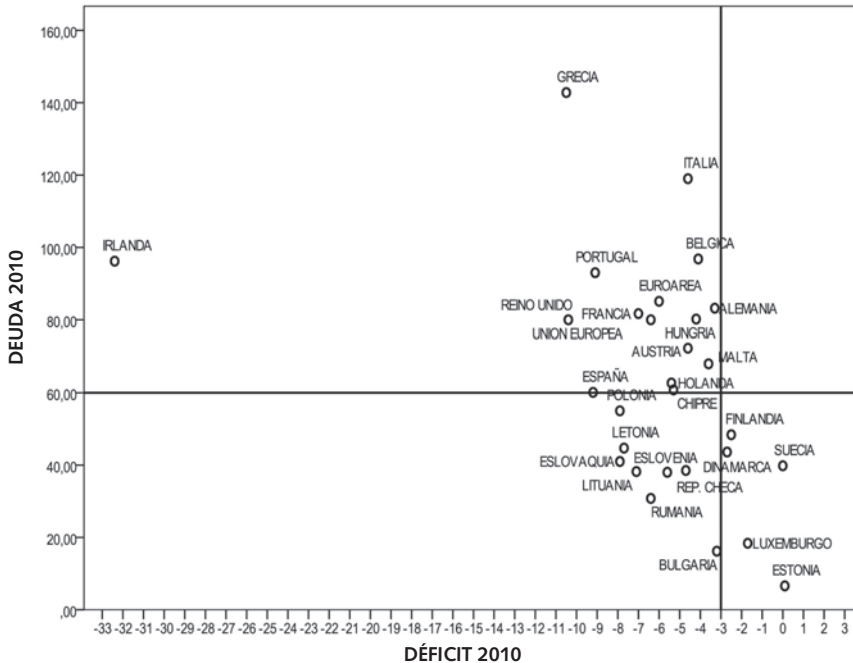
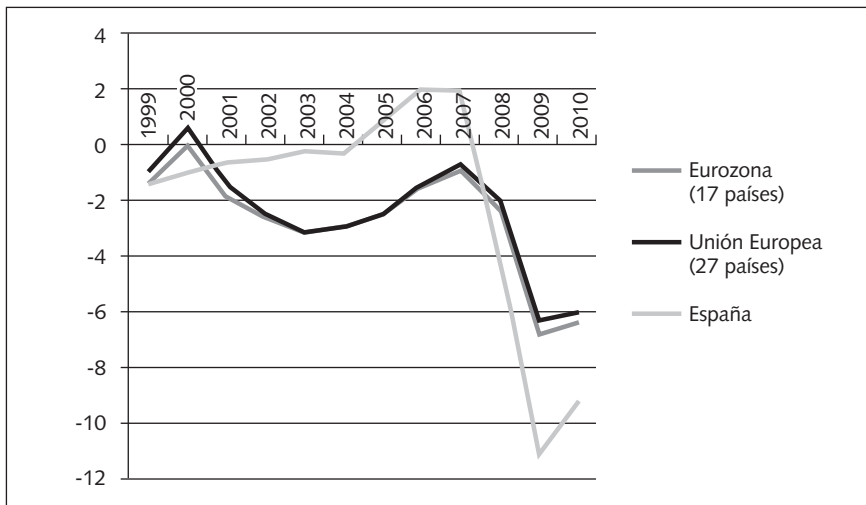


GRÁFICO 5.
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 1999-2010 RESPECTO A LA EUROZONA Y LA UE



Por lo que respecta a la **deuda pública** española, aumentó en 2010 hasta el 60,1% frente al 53,3% del año anterior y el 36,1% al comienzo de la crisis en el año 2007.

GRÁFICO 6.
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERÍODO
1999-2010 RESPECTO A LA EUROZONA Y LA UE



Una nueva norma presupuestaria fue presentada en septiembre de 2010 por la Comisión Europea para reforzar el criterio de deuda del procedimiento de déficit excesivo (PDE) a través de la «*Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*¹³». Como ya hemos señalado, el principal instrumento de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) por el que se aplican las disposiciones del Tratado relativas a la disciplina presupuestaria. La consolidación del Pacto es esencial tanto para aumentar la credibilidad de la estrategia presupuestaria acordada para una salida de la crisis coordinada como para evitar que se repitan los errores del pasado. El objetivo del conjunto de propuestas que se presentan ahora es consolidar el Pacto:

- mejorando sus disposiciones a la luz de la experiencia adquirida, especialmente con motivo de la crisis;
- dotándolo de instrumentos de coerción más eficaces;

¹³ Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0522_/com_com\(2010\)0522_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0522_/com_com(2010)0522_es.pdf)

– complementándolo con disposiciones relativas a los marcos presupuestarios nacionales.

Este conjunto de propuestas forma parte de una reforma más amplia de la gobernanza económica en el marco de la estrategia Europa 2020, que incluye propuestas destinadas a combatir los desequilibrios macroeconómicos a través de una supervisión reforzada, en particular mecanismos de alerta y sanción. Las diferentes facetas de la coordinación de las políticas económicas, incluida la supervisión de las reformas estructurales, se integrarán en un nuevo ciclo de supervisión denominado «semestre europeo», que agrupará los procesos existentes en el contexto del PEC y de las orientaciones generales de política económica, sincronizando en particular la presentación de los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma.

Como ya hemos señalado en epígrafes anteriores, el componente preventivo del Pacto pretende garantizar la aplicación por los Estados miembros de **políticas presupuestarias prudentes** a fin de que no sea preciso adoptar formas de coordinación más rigurosas para evitar poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas, con las posibles consecuencias negativas para el conjunto de la UEM. Por consiguiente, se invita a los Estados miembros a presentar programas de estabilidad y convergencia en los que expongan sus planes para lograr sus objetivos presupuestarios a medio plazo, que se definen como porcentaje del PIB en términos estructurales (es decir, ajustados en función del ciclo y excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal) y varían de un país a otro, situándose en todos ellos en torno a una situación próxima al equilibrio a fin de reflejar el nivel de deuda pública y los pasivos relacionados con el envejecimiento de la población. Los Estados miembros que no hayan alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo deben ir aproximándose al mismo a un ritmo anual del 0,5% del PIB en términos estructurales.

Sin embargo, los avances hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido en general **insuficientes** y han dejado a las finanzas públicas gravemente afectadas por la recesión económica. Por otra parte, el saldo estructural ha resultado ser en la práctica una medida insuficiente de la situación presupuestaria subyacente de un país debido a la dificultad de evaluar la situación cíclica de la economía en tiempo real y a lo poco que tiene en cuenta los ingresos excedentarios o deficitarios no directamente relacionados con el ciclo económico (en particular, la evolución del mercado inmobiliario y los mercados financieros). Como consecuencia de ello, en

varios países, incluso situaciones presupuestarias aparentemente sólidas antes de la crisis ocultaban una fuerte dependencia de los ingresos excepcionales para financiar el gasto; el vuelco de la situación contribuyó a que se dispararan los déficits presupuestarios.

Para subsanar estas deficiencias, la reforma del componente preventivo que se propone mantiene los actuales objetivos presupuestarios a medio plazo y el requisito de convergencia anual del 0,5% del PIB, pero los hace operativos en virtud de un nuevo **principio de prudencia de la política presupuestaria**. Con arreglo a este principio, el crecimiento anual del gasto no debería exceder y, en caso de no haberse alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, mantenerse claramente por debajo de una tasa prudente de crecimiento del PIB a medio plazo, a menos que el objetivo se haya cumplido con creces o que el exceso de crecimiento del gasto por encima de esta tasa prudente a medio plazo vaya acompañado de medidas discrecionales por el lado de los ingresos. El objetivo esencial es garantizar que los ingresos excepcionales no se gasten, sino que se destinen a reducir la deuda. Este nuevo principio proporcionará la referencia para examinar los planes presupuestarios de los países, expuestos en los programas de estabilidad y convergencia. Además, si un Estado miembro incumple la tasa acordada de crecimiento del gasto, junto con las medidas estipuladas en materia de ingresos, podrá recibir una advertencia de la Comisión y, en caso de que el incumplimiento sea persistente y/o particularmente grave, una recomendación del Consejo para que adopte medidas correctoras, de conformidad con el artículo 121 del Tratado. Dicha recomendación, aunque emitida en el contexto del componente preventivo, sería respaldada, por primera vez y únicamente en el caso de los países de la zona del euro, por un mecanismo de ejecución creado de conformidad con el artículo 136 del Tratado, consistente en un depósito de hasta el 0,2% del PIB con devengo de intereses. Para imponer este depósito se introduce un mecanismo de «voto inverso»: tras emitirse una recomendación, el depósito será exigible a propuesta de la Comisión, a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la propuesta de modificación de la norma, el PDE se ha aplicado regularmente conforme a las disposiciones pertinentes, incluso en el contexto excepcional de la crisis financiera, contribuyendo así a afianzar las expectativas de que ésta se resuelva de manera ordenada. No obstante se han manifestado algunas **deficiencias**. Si bien los criterios de déficit y de deuda tienen en principio la **misma importancia**, y podría alegarse que unos niveles de **deuda** persistentemente

elevados representan una amenaza **más grave** para la sostenibilidad de las finanzas públicas que unos déficits elevados de manera ocasional, en la práctica el PDE se ha centrado casi exclusivamente en el umbral del 3% del PIB, mientras que la deuda ha desempeñado hasta ahora un papel marginal. Ello se debe a la naturaleza más compleja del umbral de deuda en comparación con el de déficit, en particular la ambigüedad del **concepto de disminución a un ritmo satisfactorio**, y al mayor impacto en el ratio de deuda de variables ajenas al control del Gobierno, por ejemplo, la inflación. El PDE está respaldado en principio por un potente mecanismo de ejecución, ya que pueden, y deben, imponerse sanciones financieras en caso de que, de forma reiterada, no se tomen medidas para corregir el déficit excesivo. Sin embargo, podría afirmarse que estas sanciones entran en juego demasiado tarde como para tener un verdadero efecto disuasorio contra los errores manifiestos de una política presupuestaria, especialmente porque la situación financiera del país en cuestión puede haberse deteriorado hasta el punto de restar credibilidad a la amenaza de una multa justo en el momento en que ésta debería materializarse. Por último, la reciente crisis ha puesto de relieve que, si bien la obligación de corregir los déficits excesivos contribuye a afianzar las expectativas de mantenimiento de la solvencia del Estado, es posible que la cronología de la corrección y el perfil del ajuste tengan que establecerse en función de consideraciones concernientes a toda la UEM.

Para solventar estas deficiencias se presentan algunas propuestas de reforma:

– El **criterio de deuda del PDE** se hará operativo, en particular mediante la adopción de un valor de referencia numérico que permita determinar si el ratio de deuda está disminuyendo suficientemente y aproximándose al umbral del 60% del PIB. Concretamente, debe considerarse que un ratio de deuda/PIB superior al 60% está disminuyendo de manera suficiente si su distancia con respecto al valor de referencia del 60% del PIB **se ha reducido en los tres años anteriores a un ritmo del orden de una veintava parte al año**. No obstante, el incumplimiento de este valor de referencia numérico no implicará necesariamente la apertura de un PDE contra el país en cuestión, ya que esta decisión deberá tener en cuenta todos los factores pertinentes, en particular a la hora de valorar la evolución de la deuda (por ejemplo, si un crecimiento nominal muy bajo está obstaculizando la reducción de la deuda), así como factores de riesgo vinculados a la estructura de la deuda, el endeudamiento del sector privado y los pasivos implícitos relacionados con el envejecimiento de la población.

– En consonancia con el **mayor énfasis puesto en la deuda**, si un país tiene una deuda por debajo del umbral del 60% del PIB deberá prestarse mayor atención a los factores pertinentes en caso de incumplimiento del **criterio de déficit**. El enfoque más flexible que se propone en lo que atañe a la consideración de los factores pertinentes en las etapas conducentes a la declaración de la existencia de un déficit excesivo podría también beneficiar a los países que están **reformando sus sistemas de pensiones** más allá del período transitorio de cinco años actualmente previsto. Las disposiciones específicas del PEC aplicables a las reformas de los sistemas de pensiones por lo que respecta al criterio de déficit también se amplían al criterio de deuda al establecer el mismo período transitorio quinquenal para tener en cuenta los costes netos de tales reformas a la hora de evaluar el cumplimiento del criterio de deuda.

– Se refuerzan los mecanismos de ejecución gracias a la introducción de un **nuevo conjunto de sanciones financieras** aplicables a los Estados miembros de la zona del euro; estas sanciones se impondrán en una fase muy anterior del proceso con arreglo a un enfoque gradual. Concretamente, en cuanto se adopte la decisión por la que se declare la existencia de déficit excesivo en un país, se aplicará un depósito sin devengo de intereses equivalente al 0,2% del PIB; este depósito se convertirá en una multa en caso de incumplimiento de la recomendación inicial para corregir el déficit. El importe es igual al componente fijo de las sanciones ya previstas en la última fase del PDE. También se establece una relación con el presupuesto de la UE, lo que debería facilitar la transición prevista a un sistema de ejecución basado en el presupuesto de la UE, según lo previsto en la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2010, citada anteriormente. El incumplimiento persistente daría lugar a una mayor sanción conforme a las disposiciones vigentes del PEC. Para limitar la discrecionalidad en la ejecución se prevé recurrir al mecanismo de «voto inverso» para imponer las nuevas sanciones en relación con las etapas sucesivas del PDE. Así, en cada etapa del procedimiento, la Comisión propondrá la sanción pertinente, que se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días. La cuantía del depósito sin devengo de intereses o de la multa solamente podrá ser reducida o anulada por el Consejo por unanimidad o sobre la base de una propuesta específica de la Comisión en caso de circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una petición motivada del Estado miembro de que se trate.

Pero no cabe pensar que la observancia efectiva del marco de coordinación presupuestaria de la UEM vaya a ser posible única-

mente gracias a las disposiciones establecidas a nivel de la UE. Debido al carácter descentralizado de la elaboración de las políticas presupuestarias y a la necesidad general de asumir a nivel nacional las normas de la UE resulta esencial que **los objetivos del marco de coordinación presupuestaria se reflejen en los marcos presupuestarios nacionales**. El marco presupuestario nacional es el conjunto de elementos que constituyen la base de la gobernanza presupuestaria nacional, incluyendo los sistemas de cuentas públicas, las estadísticas, las prácticas en materia de previsiones, las reglas presupuestarias numéricas, los procedimientos presupuestarios que regulan todas las etapas del proceso presupuestario y los marcos presupuestarios a medio plazo en particular, y las relaciones presupuestarias entre todos los subsectores de la Administración. Aunque deben satisfacerse las necesidades y preferencias específicas de los Estados miembros, cabe destacar una serie de características que deben respetarse a fin de garantizar un nivel mínimo de calidad y coherencia con el marco presupuestario de la UEM. A ellas se refiere la **Directiva relativa a los marcos presupuestarios nacionales** que se propone para complementar la reforma del PEC. Así, en primer lugar, los elementos más básicos de los marcos presupuestarios nacionales, esto es, los aspectos contables y estadísticos y las prácticas en materia de previsiones, deben atenerse a normas europeas mínimas a fin de favorecer la transparencia y el control del proceso presupuestario. Los marcos presupuestarios nacionales deben igualmente adoptar una perspectiva de **planificación plurianual** con objeto de garantizar el logro de los objetivos a medio plazo fijados a nivel de la UE. Por otra parte, los Estados miembros deberán aplicar reglas presupuestarias numéricas que propicien el cumplimiento de los umbrales de déficit y de deuda. Asimismo, deberán velar por que estos criterios se apliquen a todos los subsectores de las Administraciones Públicas. Por último, las autoridades nacionales deberán garantizar la transparencia del proceso presupuestario facilitando información detallada sobre los fondos extrapresupuestarios, los gastos tributarios y los pasivos contingentes existentes.

Mientras que los techos de déficit y deuda establecen puntos de referencia común y consistente de prudencia fiscal entre los Estados miembros, las normas fiscales nacionales pueden reforzar el cumplimiento de estas disposiciones en toda la UE. En particular en tres aspectos clave: aplicabilidad, autonomía en la elección de objetivos y compatibilidad con las circunstancias institucionales y económicas de cada país (Hauptmeier, 2010).

En este punto es necesario destacar también la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros»¹⁴. En el Informe sobre la misma de mayo de 2011 se recoge que las Administraciones Públicas de los Estados miembros y sus subsectores disponen de sistemas de contabilidad pública que incluyen funciones como teneduría de libros, control interno, presentación de información financiera y auditoría. Estas funciones deben distinguirse de los datos estadísticos que se refieren a los resultados de las finanzas públicas basados en metodologías estadísticas y de las previsiones o acciones de presupuestación que se refieren a la evolución futura de las finanzas públicas. Respecto a los sistemas de información contable pública, se incluyen dos cuestiones que nos parecen de especial relevancia:

– En primer lugar, se indica que las disposiciones de los Estados miembros del marco de supervisión presupuestaria establecido en el Tratado de la Unión Europea (TUE), y en particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deben actualizarse de conformidad con las **Normas Contables Internacionales del Sector Público**.

– En segundo lugar, la consideración de que en un buen número de Estados miembros se ha llevado a cabo una **descentralización considerable en el ámbito presupuestario** con la transferencia de poderes presupuestarios a las Administraciones subnacionales. Así pues, el papel de estas últimas en garantizar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha reforzado en una medida significativa, por lo que resulta necesario velar por que el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios nacionales se extienda debidamente a todos los subsectores de las Administraciones Públicas, sobre todo en los Estados miembros más descentralizados.

Estas dos cuestiones se concretan en el Capítulo II de la Propuesta de Directiva, que se refiere a la Contabilidad y Estadísticas. En su artículo 3.1 se recoge que para garantizar la información oportuna y precisa de los datos gubernamentales anuales y trimestrales basados en el SEC los Estados miembros dispondrán de unos **sistemas de contabilidad pública que apliquen la contabilidad en valores devengados** y cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las Administraciones Públicas según se definen en el Reglamento (CE) nº 2223/96

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0184+0+DOC+XML+V0//ES>

(SEC-95). Tales sistemas estarán sometidos a un control y una auditoría independientes.

En el mismo artículo se señala que los Estados miembros deberán adoptar las Normas Contables Internacionales del Sector Público en los tres años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva.

En el artículo 3.2 se indica que los Estados miembros garantizarán la disponibilidad pública, oportuna y periódica de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las Administraciones Públicas. En particular, los Estados miembros publicarán:

a) Datos presupuestarios basados en la **contabilidad de caja** con las frecuencias siguientes:

– con frecuencia mensual y antes de finalizado el mes siguiente, para las Administraciones Centrales, las Administraciones Estatales y los Fondos de Seguridad Social, en los que todos sus subsectores estén identificados por separado, y

– con frecuencia trimestral, para las Administraciones Locales, en el plazo de un mes a contar desde el fin del trimestre en cuestión;

b) **Un cuadro de conciliación detallado que muestre los elementos de transición entre los datos basados en la contabilidad de caja y los basados en el SEC-95.**

En este contexto nos parece fundamental el contenido de los epígrafes siguientes del presente trabajo, en los que, tras analizar la información que presentan los Estados miembros sobre sus niveles de déficit y deuda, analizaremos la conciliación entre las magnitudes presupuestarias y de contabilidad nacional relativas al déficit.

5. LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS ESTADOS MIEMBROS A EUROSTAT EN EL CONTEXTO DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

Como hemos señalado, el PDE y el PEC han supuesto un fuerte impulso a la mejora de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros de la UE y constituyen mecanismos fundamentales de coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y la UEM. En este contexto, **la Comisión actúa como autoridad estadística** más allá de sus responsabilidades de supervisión de las situaciones presupuestarias nacionales y coordinación de las políticas presupuestarias. Sin embargo, dado que la propia Comisión no elabora directamente los datos en cada Estado miembro, el Reglamento (CE) 3605/93 del Consejo contempla un **procedimiento de notifi-**

cación mediante el cual cada país comunicará a la Comisión dos veces al año sus niveles de déficit y deuda junto con otros datos relacionados. A continuación, la Comisión comprobará la calidad de los datos y, en particular, su conformidad con las normas contables antes de su publicación oficial.

La elaboración de las cuentas económicas de las Administraciones Públicas está basada en dos procesos:

- la **compilación** (*compiling process*) **de la información** de base procedente de las diversas unidades públicas, y
- el procedimiento de **aplicación de los métodos de la contabilidad nacional** a dicha información.

Este último proceso garantiza la integración conceptual de la información de las fuentes básicas en el marco contable definido por el SEC-95, siempre y cuando la información de base cumpla con los requisitos exigidos para la correcta elaboración de las cuentas económicas, pues hay que tener presente que la calidad de las cuentas nacionales está necesariamente vinculada a la disponibilidad de toda la información necesaria para permitir la adecuada aplicación de los criterios de delimitación institucional y de imputación de operaciones que establece la metodología del SEC-95 (Martínez Manzanedo, 2004).

El 18 de febrero de 2003 el Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó el «**Código de buenas prácticas para la compilación y presentación de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo**», cuyo propósito es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, de forma particular en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, tanto reales como estimados, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. Para ello el Código desarrolla cuatro puntos:

1. Compilación de los datos por los Estados miembros.
2. Transmisión de los datos a la Comisión.
3. Procedimientos para asegurar la calidad de los datos: inventario estadístico de fuentes y métodos, resolución de cuestiones metodológicas y seguimiento de los datos.
4. Publicación de los datos por la Comisión.

El Código establece que la **responsabilidad** de las instituciones nacionales de los Estados miembros será ejercida por los Institutos

Nacionales de Estadística, por los Bancos Nacionales Centrales (en los casos de las operaciones de su competencia) y por los Ministerios de Finanzas cuando existan acuerdos institucionales nacionales en este sentido, como ocurre en el caso de España, en que la competencia recae sobre el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado, que actúa en nombre del Ministerio de Hacienda.

Los Estados miembros señalarán a la Comisión (EUROSTAT) qué autoridades nacionales son responsables de la notificación relativa al Procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo. En nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística es el organismo responsable de la elaboración de las Contabilidad Nacional de España (CNE), que incluye, entre otras cosas, las cuentas no financieras del gobierno general. El Banco de España es la institución encargada de preparar las cuentas financieras y la deuda del gobierno general.

El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo ha sufrido una **modificación con el Reglamento 479/2009** del Consejo, de 25 de mayo (*DOUE* del 10 de junio), en aras de conseguir una mayor claridad, al haber sido modificado en diversas ocasiones, y entre otros aspectos de la reforma cabe destacar que los Estados miembros continuarán notificando a la Comisión (a través de EUROSTAT) el déficit público previsto y el real, y los niveles de deuda pública prevista y real, dos veces al año, pero se retrasa un mes en relación con las fechas previstas anteriormente. Así, la primera se realizará **antes del 1 de abril**, y la segunda, **antes del 1 de octubre del año en curso**.

Por cifras de **déficit público previsto** y de **nivel de deuda pública prevista** se entenderán las cifras establecidas por los Estados miembros en relación con el **año en curso**. Deberán corresponder a las previsiones oficiales más recientes que tengan en cuenta las decisiones presupuestarias y la evolución y las perspectivas económicas más recientes. Deberán presentarse lo antes posible al término del plazo de notificación. Por cifras de **déficit público real** y de **nivel de deuda pública real** se entenderán los resultados estimados, provisionales, semidefinitivos o definitivos de un año anterior. Los datos previstos y los datos reales formarán una serie temporal coherente en lo que a definiciones y conceptos se refiere.

Asimismo, los Estados miembros informarán a la Comisión (EUROSTAT), en cuanto dispongan de ella, de cualquier **revisión** importante de las cifras reales o previsiones de déficit y deuda que ya hayan comunicado.

Por su parte, **la Comisión** (EUROSTAT) evaluará periódicamente la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros y de aquella partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas con arreglo al SEC-95. Por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. La evaluación girará en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro. Mantendrá un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros y para ello efectuará **visitas periódicas de diálogo** y, si procede, **visitas metodológicas**.

Las **visitas de diálogo** tendrán la finalidad de revisar datos notificados, examinar cuestiones metodológicas, debatir acerca de fuentes y procesos estadísticos descritos en los inventarios y evaluar el cumplimiento de las normas contables. Las visitas de diálogo servirán para detectar los riesgos o los problemas potenciales en relación con la calidad de los datos notificados.

Las **visitas metodológicas** no rebasarán el ámbito puramente estadístico y tendrán la finalidad de controlar los procesos y las cuentas públicas justificativos de los datos reales notificados y sacar conclusiones detalladas sobre la calidad de los datos notificados. Dichas visitas únicamente se realizarán en aquellos casos en que se observasen riesgos significativos o posibles problemas con respecto a la calidad de los datos, particularmente cuando se refieran a los métodos, conceptos y clasificaciones aplicados a los datos que los Estados miembros están obligados a notificar.

6. SEGUIMIENTO DEL DÉFICIT PÚBLICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS: LAS TABLAS DE NOTIFICACIÓN PDE

El informe sobre los niveles de Déficit y Deuda que, según el Reglamento (CE) 479/2009, deben notificar los Estados miembros a la Comisión a través de EUROSTAT dos veces al año consta de cuatro tablas:

– **Tabla 1:** Notificación de los déficit o superávit y los niveles de deuda y suministro de los datos asociados. La Tabla 1 ofrece una vista de resumen que muestra la capacidad/necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y subsectores, la deuda pública por instrumentos o categorías, los intereses pagaderos por las Administraciones Públicas (comunicados con y sin

pago de intereses de los *swaps* y los FRA¹⁵), la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas, así como el PIB del año de referencia.

– **Tabla 2:** Suministro de los datos que expliquen la correspondencia entre el déficit/superávit presupuestario no financiero (*working balance*) y el déficit/superávit en términos de contabilidad nacional (EDP B.9). Se presenta una tabla para cada subsector de la Administración (Tabla 2A: Administración Central, Tabla 2B: Administración Autonómica, Tabla 2C: Administración Local, Tabla 2D: Seguridad Social).

– **Tabla 3:** Suministro de los datos que explican la contribución del déficit/superávit públicos y los demás factores relevantes en la variación de los niveles de deuda pública y la consolidación de la deuda. Se presenta también una tabla para cada subsector de la Administración. La Tabla 3 [3A, 3B, 3C, 3D, 3E] establece el vínculo entre la capacidad /necesidad de financiación (déficit del SEC-95) y la variación de la deuda. Existe cierta discrepancia entre la variación de la deuda pública y el déficit público, y se conoce como «**ajuste entre déficit y deuda**», o en términos más generales como «**ajuste flujo-fondos**» (*stock-flow adjustment SFA*)¹⁶.

– **Tabla 4:** Suministro de otros datos de conformidad con las declaraciones contenidas en el acta del Consejo de 22-11-1993. La Tabla 4 muestra información adicional: el *stock* de créditos comerciales a pagar por la Administración, el saldo vivo de la deuda pública de la financiación de las empresas públicas, el alcance y las razones en caso de diferencias sustanciales entre el valor nominal y el valor presente de la deuda pública, y la Renta Nacional Bruta (RNB)

De toda esa información que presentan los Estados miembros para el seguimiento de déficit y la deuda públicos nos vamos a centrar en la Tabla 2, que es la que mejor refleja las **diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional** respecto a la

¹⁵ **FRA Forward Rate Agreement:** Es un acuerdo entre dos partes mediante el cual se determina un tipo de interés para un determinado periodo con fecha de comienzo futura y para un importe nominal teórico. De tal modo que en la fecha de vencimiento se liquida la diferencia entre el mercado de contado y el tipo de interés acordado en el FRA. Se trata de un contrato de futuros utilizado para conseguir coberturas de tipo de interés.

¹⁶ Ver documento: EUROSTAT (2010): «Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the April 2010 EDP notification», en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/STOCK_FLOW_2010/EN/STOCK_FLOW_2010-EN.PDF

capacidad/necesidad de financiación y que nos permitirá estudiar las diferencias entre ambas a través de los ajustes llevados a cabo.

Como ya señalamos, el objetivo de estabilidad presupuestaria y, en general, la situación de déficit o superávit de las cuentas públicas está expresado en términos de contabilidad nacional, es decir, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es el que permite la comparación homogénea entre los distintos países europeos y el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Estos criterios del SEC-95 difieren de la metodología presupuestaria en diversos aspectos que afectan a la valoración de los gastos y de los ingresos no financieros. Por ello, para determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es necesario establecer la **equivalencia entre el saldo del presupuesto por operaciones no financieras y el saldo de estas mismas operaciones en términos de contabilidad nacional**.

Las Tablas 2 (2A, 2B, 2C y 2D) sirven de enlace entre el llamado *working balance*, es decir, el déficit/superávit público de operaciones no financieras, y la capacidad/necesidad de financiación en el SEC-95 para cada subsector. El *working balance* corresponde a menudo al déficit presupuestario tradicional o balance de las cuentas públicas.

La tabla consta de **siete columnas** en las que se recogen: las magnitudes a mostrar en la primera columna, los datos de 5 años consecutivos en las cinco siguientes y una pequeña explicación o indicación de la obtención de los datos en la última columna (aunque algunos países recogen esta información en la primera columna y dejan sin contenido esta última, como es el caso de Bélgica).

Se parte de la magnitud *working balance*, que se define en la última columna como el resultado presupuestario de operaciones no financieras (*balance of non-financial budget operations*). Asimismo se indica la base de reconocimiento de dicha magnitud, caja (*cash*), devengo (*accrual*), mixta (*mixed*) u otras (*other*). Esta magnitud debe ser ajustada para obtener la capacidad/necesidad de financiación. Algunos ajustes tienen que ver con la base de reconocimiento de algunas operaciones (caja *versus* devengo), otros con diferencias de criterio en la contabilización en contabilidad pública y en contabilidad nacional (como la clasificación entre operaciones financieras u operaciones no financieras) y otros en la propia definición del sector S.13 Administraciones Públicas y los subsectores que lo componen. Tal y como aparecen en la Tabla estos ajustes pueden ser clasificados en ocho grupos:

A1. Operaciones financieras incluidas en el *working balance* que deben ser corregidas (excluidas/incluidas):

- préstamos concedidos (+),
- reembolso de préstamos (-),
- adquisición de participaciones de capital (+),
- venta de participaciones de capital (-),
- otras operaciones financieras (+/-).

A2. Operaciones no financieras que no están incluidas en el presupuesto y deben incluirse en el *working balance*. Este ajuste aparece por primera vez en las tablas de notificación de octubre de 2009 y anteriormente la información se incluía en el epígrafe «Otros ajustes».

A3. Diferencia entre intereses pagados (+) y devengados (EDP D.41) (-). Estas diferencias surgen cuando en el presupuesto los intereses se registran en el ejercicio en que se produce su vencimiento, mientras en contabilidad nacional se imputan siguiendo el principio de devengo.

A4. Otras cuentas por cobrar (+).

A5. Otras cuentas por pagar (-).

En estos dos epígrafes se recogen los ajustes por periodificación originados por desfases temporales en el reconocimiento de ingresos y gastos, que son una de las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional.

A6. *Working balance* de otras entidades que no formen parte del subsector (central, autonómico, local o Seguridad Social).

A7. Capacidad o necesidad de financiación de otros organismos del subsector (central, autonómico, local o Seguridad Social), como es el caso de organismos autónomos. Este ajuste está relacionado con la delimitación del sector. Recoge la incorporación del resultado de las actividades económicas desarrolladas por entidades que pertenecen al gobierno central pero que constituyen otros sectores (como, por ejemplo, los sectores públicos empresarial y fundacional).

A8. Otros ajustes. En este grupo se recogen, en España por ejemplo, ajustes relacionados con diferencias en cuanto al momento de registro o algunas operaciones no reflejadas en el presupuesto que afectan al déficit.

Tras la realización de todos estos ajustes conciliamos la magnitud *working balance* o resultado presupuestario de operaciones no

financieras con la capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional.

Podríamos agruparlos en las siguientes categorías, como se recoge en el Gráfico 6:

1. Ajustes originados por *diferencias en la clasificación* de las operaciones financieras o no financieras entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional. Incluiríamos los **ajustes 1 y 2**.

2. Ajustes originados por *diferencias en la base de reconocimiento y el período temporal*. Incluiríamos los **ajustes 3, 4 y 5**.

3. Ajustes originados por *diferencias en la delimitación del sector*. Incluiríamos los **ajustes 6 y 7**.

4. **Otros ajustes**. Incluiríamos el **ajuste 8**, que recoge, por ejemplo, *diferencias relacionadas con el momento de registro e información considerada no presupuestaria* pero que afecta al déficit en términos PDE.

GRÁFICO 7.

TABLA 2 PDE: PROVISION OF THE DATA WHICH EXPLAIN THE TRANSITION BETWEEN THE PUBLIC ACCOUNTS BUDGET BALANCE AND THE CENTRAL GOVERNMENT DEFICIT/SURPLUS

WORKING BALANCE IN CENTRAL GOVERNMENT ACCOUNTS		
AJUSTE 1	FINANCIAL TRANSACTIONS INCLUDED IN THE WORKING BALANCE	➔ CLASIFICACIÓN OPERACIONES
AJUSTE 2	NOT FINANCIAL TRANSACTIONS NOT INCLUDED IN THE WORKING BALANCE	
AJUSTE 3	DIFFERENCE BETWEEN INTEREST PAID (+) AND ACCRUED (EDP D. 41) (-)	➔ CENTRO DE RECONOCIMIENTO (DEVENGO)
AJUSTE 4	OTHER ACCOUNTS RECEIVABLE (+)	
AJUSTE 5	OTHER ACCOUNTS PAYABLE (-)	
AJUSTE 6	WORKING BALANCE OF ENTITIES NOT PART OF CENTRAL GOVERNMENT	➔ DELIMITACIÓN DEL SECTOR
AJUSTE 7	NET BORROWING (-) OR NET LENDING (+) OF OTHER CENTRAL GOVERNMENT BODIES	
AJUSTE 8	OTHER ADJUSTEMENTS (+/-)	➔ MOMENTO REGISTRO NO PRESUPUESTARIA
NET BORROWING (-)/LENDING (+) (EDP 8.9) OF CENTRAL GOVERNMENT		

A continuación presentamos los datos correspondientes a España en las Tablas de Notificación PDE de abril de 2011 respecto al subsector Administración Central, en las que «m» significa «no aplicable». Se observa que el ajuste 1, originado por diferencias en la clasificación de las operaciones, y los ajustes 4 y 5, relacionados con diferencias en la base de reconocimiento y período temporal, y el

ajuste 6, originado por diferencias en la delimitación del sector, no proceden en nuestro país, es decir, no existen las citadas diferencias entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

	Year				2011	Balance of non-financial budget operations of the "State"
	2007	2008	2009	2010		
Working balance in central government accounts	25,905	-24,164	-69,345	-39,174	-31,835	Balance of non-financial budget operations of the "State"
<i>Basis of the working balance</i>						Accrual for most operations, except for interest (gain)
Financial transactions included in the working balance	0	0	0	0	0	
Loans, granted (+)	m	m	m	m	m	
Loans, repayments (-)	m	m	m	m	m	
Equities, acquisition (+)	m	m	m	m	m	
Equities, sales (-)	m	m	m	m	m	
Other financial transactions (+/-)	0	0	0	0	0	
of which: transactions in debt liabilities (+/-)	m	m	m	m	m	
<i>Detail 1</i>	0	0	0	0	0	0 Capital gains of the Central Bank
<i>Detail 2</i>						
Non-financial transactions not included in the working balance	-767	5,658	-6,516	-2,297	-1,650	
<i>Detail 1</i>	-805	-1,740	-1,503	-986	-400	FAD Operations
<i>Detail 2</i>	0	8,000	-5,440	-1,203	-1,100	Local Investment Fund
<i>Detail 3</i>	27	43	372	-101	-150	Others funds which are not institutional units
<i>Detail 4</i>	11	-445	55	-7	0	Others non financial operation not considered in the budget of the year
Difference between interest paid (+) and accrued (EDP D.41)(-)	83	-631	-3,237	203	1,300	
Other accounts receivable (+)	m	m	m	m	m	
<i>Detail 1</i>						
<i>Detail 2</i>						
Other accounts payable (-)	m	m	m	m	m	
<i>Detail 1</i>						
<i>Detail 2</i>						
Working balance (+/-) of entities not part of central government	-211	39	690	-2,112	-2,000	
Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies	10,256	10,181	10,966	11,115		Revenue
<i>Detail 1</i>	-10,100	-10,663	-11,064	-11,479		Expenditure
<i>Detail 2</i>	-367	521	768	-1,748		Adjustments
Other adjustments (+/-) (please detail)	-13,130	-11,750	-20,100	-9,418	9,334	
<i>Detail 1</i>	0	0	0	0	0	0 Exchange rate insurance vis-à-vis highway constructors
<i>Detail 2</i>	-4,545	-6,011	-4,242	-2,181	-3,525	Capital injection into a public corporations and others
<i>Detail 3</i>	-5,039	-6,083	-8,023	-8,691	-8,500	Cancellation of taxes and others
<i>Detail 4</i>	339	243	162	177	0	Export insurance guaranteed by the State
<i>Detail 5</i>	-446	-256	-356	-549	-450	Re-ruled items relating to SEPI
<i>Detail 6</i>	-149	-343	-419	-1,259	-1,174	Military equipment expenditure
<i>Detail 7</i>	-72	-80	-31	-50	-50	Expenditure for producing coins
<i>Detail 8</i>	-1,701	2,408	-4,667	5,890	25,513	Advances to Comunidades Autónomas and Corporaciones Locales
<i>Detail 9</i>	-14	-26	-60	0	0	Investment on behalf of the State
<i>Detail 10</i>	-1,024	-1,200	-1,551	-1,086	-1,000	Assumed debt of Rente
<i>Detail 11</i>	-479	-82	-933	-1,669	-1,460	Reclassification of loans
<i>Detail 12</i>						Others adjustments
Net borrowing (-)/lending(+) (EDP B.9) of central government (S.1311)	11,880	-30,648	-96,508	-52,788	-24,831	
<i>(ESA 95 accounts)</i>						

7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

– El déficit público es uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, ejerciendo un papel clave para la toma de decisiones políticas a nivel comunitario. De manera destacada su incidencia es notable en la determinación de los criterios de convergencia, en el desarrollo del Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y en los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este hecho ha contribuido a impulsar la elaboración de las cuentas públicas conforme al sistema SEC-95 en todos los Estados miembros, desplazando otras definiciones del déficit menos pertinentes a efectos de análisis económico y no armonizadas entre los países.

– El PDE se ha aplicado regularmente conforme a las disposiciones vigentes, incluso en el contexto excepcional de la crisis financiera actual, poniéndose de manifiesto algunas deficiencias. En particular, pese a que los criterios de déficit y deuda tienen en principio la misma importancia, en la práctica el PDE se ha centrado casi exclusivamente en la vigilancia del umbral del 3% del PIB, mientras que la deuda ha representado hasta ahora un papel menos decisivo. En estos momentos podría alegarse que unos niveles de deuda persistentemente elevados representan una amenaza más grave para la sostenibilidad de las finanzas públicas que unos déficits elevados de manera ocasional, y por ello la Comisión Europea ha presentado una propuesta para modificar el PDE que, entre otras cuestiones, pone un mayor énfasis en el criterio de la deuda además del déficit.

– En el contexto de la crisis económica y de la disciplina fiscal se ha elaborado una «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros» en la que se señala que las disposiciones de los Estados miembros del marco de supervisión presupuestaria establecido en el TUE, y en particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deben actualizarse de conformidad con las Normas Contables Internacionales del Sector Público. Los Estados miembros dispondrán de unos sistemas de contabilidad pública que apliquen la contabilidad en valores devengados y presentarán un cuadro de conciliación detallado que muestre los elementos de transición entre los datos basados en la contabilidad de caja procedentes de la información presupuestaria y los basados en el SEC-95.

– El informe sobre los niveles de déficit y deuda se recoge en las Tablas de Notificación PDE que dos veces al año presentan los Estados miembros, en las que también se informa sobre los ajustes

entre el resultado presupuestario no financiero (*working balance*) y la capacidad/necesidad de financiación en términos PDE, dado que se exige información normalizada sobre las diferencias entre magnitudes obtenidas de la contabilidad pública presupuestaria y la contabilidad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACERETE GIL, J. B. (2004): *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006): «Aspectos contables de las colaboraciones público-privadas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, pp. 199-214.
- ALLAN, W., y PARRY, T. (2003): *Fiscal transparency in EU accession countries: Progress and future challenges*. Washington D. C., IMF Working paper 03/163.
- ARTIS, M. J. (2003): «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en F. Breuss, Fink, G. and S. Griller (eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, pp. 102 y ss., Springer, Viena/Nueva York.
- BALASSONE, F., y FRANCO, D. (2000): «Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule». *Fiscal Studies*, vol. 21, nº 2, pp. 207-209.
- BASTIDA, F. J., y BENITO, B. (2007): «Central Government budget practices and transparency: an international comparison», *Public Administration*, 85, 3, pp. 667-716.
- BENITO LÓPEZ, B., y MONTESINOS JULVE, V. (2003): «Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, pp. 9-27.
- CARRASCO MONTEAGUDO, I., y PARDO GARCÍA, I. (2007): «El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en una Europa ampliada». *Revista ICE. Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 835, marzo-abril 2007, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- DODERO, A. (2006): *El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las entidades locales españolas*. <http://www.eurorai.org/PDF/pdf%20seminar%20Wroclaw/Wroclaw-ponencia%20A.%20Dodero.pdf>.

- EUROSTAT (2010): *Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the April 2010 EDP notification* en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_public/stock_flow_2010/en/stock_flow_2010-en.pdf.
- (2011): *Eurostatistics Data for short-term economic analysis Issue number 08/2011*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-BJ-11-008.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I., y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): «Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional», *Análisis Local*, nº 36, páginas 35-46.
- FIORAMANTI, M., y VICARELLI, C. (2011): «The New Stability and Growth Pact: Primus non Nocere». *Centre for European Policy Studies*, nº 344, March, ISBN 978-94-6138-087-6 (<http://www.ceps.eu>).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1996): *Perspectivas de la economía mundial*, mayo.
- FUENTES QUINTANA, E. (1985): «Hacienda Pública y déficit», *Papeles de Economía Española*, nº 24, ISSN: 0210-9107.
- GARCÍA CRESPO, M. (2003): «Los costes de la estabilidad presupuestaria», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, ISSN 1575-1333, vol. 5, nº 13, pp. 15-31, 2003.
- GARCÍA MENÉNDEZ, J. R. (2007): «Integración, convergencia e (in) cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea», *Integración & comercio*, nº 26, pp. 261-311, ISSN 1026-0463.
- GUZMÁN PÉREZ, V. (2004): «El procedimiento de déficit excesivo», *Quaderns de Política Económica, Revista electrónica*, 2ª época, vol. 8, septiembre-diciembre, 2004, ISSN: 1579-8151, Universitat de València.
- HAUPTMEIER, S.; HOLM-HADULLA, F., y ROTHER, P. (2010): «A Stonger Implementation of the Stability and Growth Pact: the case for Expenditure Rules», en KASTROP, C.; MEISTER-SCHUEFELN, G.; SUDHOF, M.; STRUCK, P., y OETTINGER, G. (2010): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Ed. Berlin BWV, Berliner Wiss.-Verl, ISBN: 978-3-8305-1780-1.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2000): «Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?», *Hacienda Pública Española*, nº 153, 2000, pp. 87-102, ISSN 0210-1173.

- MARTÍN-GUZMÁN CONEJO, P. (2004): «La evolución demográfica y sus consecuencias», *Cuenta y razón*, nº 132, pp. 13-16, ISSN 1889-1489.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (2004): «La aplicación del SEC-95 a las entidades locales para el cálculo del equilibrio financiero», *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 2, febrero.
- (2006): «La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45/2006, pp. 187-197.
- MONTESINOS JULVE, V. (2002): «La reforma de la Ley General Presupuestaria en el marco de la estabilidad financiera: una reflexión desde la perspectiva de la contabilidad Pública», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30/2002.
- RUIZ ALMENDARAL, V. (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, ISBN 978-84-9725-983-5, Wolters Kluwer España, S. A.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (1993): *Reglamento (CE)*, nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- Reglamento (CE), nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas [*Diario Oficial* L 209 de 2-8-1997].
- Reglamento (CE), nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [*Diario Oficial* L 209 de 2-8-1997].
- (1997): Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Amsterdam, 17 de junio de 1997) [*Diario Oficial* C 236 de 2-8-1997].
- (2000): Reglamento (CE), nº 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) número 3605/93, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.
- (2005): Reglamento (CE), nº 1055/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (CE), nº 1056/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

-
- (2007): «Finanzas públicas en la UEM-2007: garantizar la eficacia de la vertiente preventiva del pacto de estabilidad y crecimiento», COM (2007) 316 – no publicada en el *Diario Oficial*].
 - (2009): Reglamento (CE), nº 479/2009, de 25 de mayo de 2009, sobre la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
 - (2010): *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2010/C 83/01).
- SCHUKNECHT, L. (2002): «The Implementation of the Stability and Growth Pact» *OCDE Journal of Budgeting*, nº 17, volumen 1, issue: 3, pp. 81-116. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting_16812336.
- SNYDER, F. (1999): «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», in Craig, Paul and de Búrca, Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law*, pp. 417-477, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- VON HAGEN, J.; GUNTRAM B., y WOLFF, G. B. (2006): «What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU», *Journal of Banking & Finance*, nº 30, páginas 3259-3279.

La reciente reforma del sistema español de pensiones

Felipe Serrano Pérez

Catedrático de Economía Aplicada.

Universidad del País Vasco

En este trabajo se detallan las principales medidas reformatoras contempladas en la reciente Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social. También se realiza una valoración de estas medidas en función de su objetivo final, esto es, garantizar el equilibrio financiero futuro del sistema. En la parte final se desarrollan algunas ideas sobre los cambios que serían necesarios para compensar los costes de bienestar que inducirá esta reforma en las futuras cohortes de población jubilada.

1. LOS TÉRMINOS DE LA REFORMA

El pasado mes de julio el Parlamento aprobaba la Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social. El proyecto de reforma remitido por el gobierno al Parlamento llegaba con el aval de todos los agentes sociales (CC.OO, UGT y CEOE), algo que no había sucedido en las anteriores reformas.

Las principales medidas reformatoras contempladas en la Ley son las siguientes:

1. La edad legal de jubilación se eleva gradualmente de los 65 a los 67, a razón de un mes por año entre 2013 y 2018, y dos meses entre 2019 y 2027. No obstante, la jubilación a los 65 años seguirá siendo posible (con el 100% de la base reguladora) para aquellos trabajadores que acrediten un periodo de cotización de 38 años y medio.

2. La jubilación anticipada por voluntad del interesado pasa de los 61 a los 63 años de forma inmediata, y se mantiene en los 61 cuando se produzca un cese en la actividad laboral no imputable al trabajador. Para acceder a esta jubilación anticipada será necesario haber cotizado 33 años y que la pensión resultante supere la pensión mínima. Como norma general, a cada año de jubilación anticipada respecto a la edad legal se le aplicará un coeficiente reductor del 7,5% anual (6,5% para los trabajadores con más 38,5 años cotizados).

3. El período de cómputo para el cálculo de la base reguladora se ampliará desde los 15 hasta los 25 años a un ritmo uniforme entre 2013 y 2022.

4. El período de cotización necesario para obtener el 100% de la base reguladora se irá elevando en escalones de seis meses en los años 2013, 2020, 2023 y 2027 (de 35 a 37 años), ajustándose también al mismo tiempo la escala que liga los años cotizados con la cuantía de la pensión.

5. Se aumentan los incentivos para la prolongación de la vida laboral por encima de la edad legal de jubilación (2, 2,75 y 4% por año), aunque estos incentivos no serán de aplicación una vez alcanzada la base máxima de cotización.

6. Se incluye un *factor de sostenibilidad* ligado a la evolución de la esperanza de vida que, tras la evaluación quinquenal del sistema a partir de 2027, permite las correcciones paramétricas que puedan ser necesarias para garantizar la sostenibilidad del mismo.

El resultado conjunto de todas estas medidas (a las que se aluden de manera genérica como reformas paramétricas) será una desaceleración en la tasa de crecimiento futura del gasto en pensiones, lo que ayudará a mantener el equilibrio financiero del sistema en las próximas décadas. Ahora bien, otro de los efectos será una disminución relativa de las cuantías futuras de las pensiones¹, así como un alargamiento de la vida laboral y, por tanto,

¹ Una disminución relativa en la cuantía de las futuras pensiones no es lo mismo que una reducción en las pensiones. Los futuros pensionistas cobrarán en términos absolutos pensiones más altas que las actuales, ya que cabe esperar que los salarios en el futuro aumenten. Ahora bien, estas pensiones serán inferiores a las que obtendrían si en el momento de jubilarse se les hubiese aplicado la normativa actual. En otras palabras, la tasa de sustitución, esto es, el cociente entre la cuantía de la pensión y el salario del último año, se situará por debajo del 83% en que está fijado actualmente para las nuevas altas. Es difícil disponer en estos momentos de una estimación aproximada de lo que puede ser la futura tasa de sustitución una vez que la reforma se haya completado, pero no sería muy aventurado situar esta tasa en un entorno del 70%.

un menor disfrute de ocio en el futuro. En definitiva, un empeoramiento relativo del bienestar de las futuras cohortes de población jubilada².

2. ¿ERA NECESARIA LA REFORMA?

Digamos sin más dilación que la respuesta a esta pregunta es afirmativa, aunque ni el momento, ni la manera de explicarla han sido las más adecuadas. La reforma se ha presentado como si se tratase de un antídoto para calmar a unos mercados financieros que exigían acciones contundentes para contener el déficit público y seguir así proporcionándonos recursos para financiar nuestro desequilibrio fiscal. De esta manera nuestra clase política (y también los agentes sociales) han tratado de eludir sus responsabilidades, señalando a un ente abstracto (los mercados de capitales) como instigador de unas medidas que suscitan un fuerte rechazo social.

Nuestro sistema de Seguridad Social no es responsable del déficit público que se ha generado durante la crisis, ni tampoco lo hubiese sido en el medio plazo. En otras palabras, se disponía de tiempo suficiente para haber abordado una reforma con un método diferente. La elección del método de reforma no es un asunto menor. Todas las reformas, pero especialmente las que afectan a partidas de gasto social tan sensibles como las pensiones, precisan de una labor pedagógica para informar a la ciudadanía sobre el origen de los problemas que se tratan de resolver. Solamente procediendo de esta forma se contribuye a no incentivar el rechazo social (cuando menos de la necesidad de abordar reformas) y, sobre todo, se transmite la información que la población necesita para planificar (si lo considerase pertinente) sus decisiones de ahorro futuro.

La necesidad de la reforma nace del proceso de envejecimiento de la población³. Este proceso induce un crecimiento en el gasto futuro en pensiones por una doble vía. En primer lugar, aumenta el número absoluto de personas que serán perceptoras de una pensión. En se-

² En PEINADO y SERRANO (2010) se estiman los efectos de esta pérdida de bienestar para los futuros pensionistas del Régimen Especial de la Seguridad Social.

³ El efecto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones puede apreciarse a través de la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años sobre la población comprendida en edad de trabajar. Pues bien, la tasa de dependencia actual en España es del 26,6%. Para el conjunto de los países de la UE esta tasa es algo superior, del 28,4%. Las proyecciones demográficas disponibles en estos momentos elevan esta tasa en el año 2050, en España, hasta el 56,9%. Para el conjunto de los países de la Unión Europea la tasa aumentaría hasta el 50,16% (EUROSTAT, 2008).

gundo lugar, y debido al aumento de la esperanza de vida, aumenta el número medio de años (sobre los valores actuales) durante los que los futuros jubilados serán beneficiarios de esta prestación. Por otra parte, el proceso de envejecimiento ralentiza la tasa de crecimiento futura de la oferta de mano de obra⁴. El resultado combinado de estos efectos del envejecimiento, por tanto, se refleja en que los ingresos que se obtendrán a través de las cotizaciones sociales crecerán a un ritmo inferior a la tasa de crecimiento del gasto en pensiones, induciendo así un desequilibrio financiero del sistema de pensiones⁵.

El reto que plantea el envejecimiento de la población al sistema de pensiones no determina, sin embargo, la naturaleza de las reformas. La variable demográfica solamente informa, bajo el supuesto de legislación constante y, por supuesto, bajo determinados supuestos sobre el comportamiento futuro de esta variable y de las variables que determinan el crecimiento de los ingresos del sistema, lo que puede ocurrir en el equilibrio financiero del sistema. Las medidas de reforma que se precisan para garantizar dicho equilibrio nacen, en parte, de consideraciones normativas sobre los métodos que se consideran más adecuados para restablecer dicho equilibrio y, en parte también, de consideraciones positivas sobre lo que se puede y no se puede hacer.

3. INMIGRACIÓN, AHORRO PRIVADO Y PENSIONES

Antes de adentrarnos en explicar las razones por las que se ha optado por las medidas reformadoras señaladas conviene dejar

⁴ La ralentización en la tasa de crecimiento de la oferta de mano de obra, y suponiendo que los incrementos futuros de la productividad no son capaces de compensar los efectos de esta ralentización, es lo mismo que decir que las tasas de crecimiento económico futuro no son suficientes para mantener constante el ratio gasto en pensiones/PIB. Si la hipótesis sobre el comportamiento futuro de la productividad se relaja entonces el futuro del sistema de pensiones no necesariamente tendría que ser un problema.

⁵ La cuantía de este desequilibrio, así como el momento en el que comenzará a observarse, depende de las hipótesis con las que se construyen los modelos de simulación. No obstante, cabe afirmar que en estos momentos existe un amplio acuerdo en que la fecha frontera, esto es, el momento en que el sistema entraría en desequilibrio, podría encontrarse hacia finales de la próxima década. Por lo que se refiere a la intensidad, las proyecciones (antes de la crisis) apuntaban a un incremento del gasto en pensiones de 6,6 puntos del PIB, pasando del 8,9% que tenía en el año 2010 al 15,5% en el año 2050. Si tenemos en cuenta que los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social, en la última década, han representado, de media, un 9,8% del PIB y suponiendo que este ratio se mantuviese en el tiempo, el desequilibrio ascendería a casi 6 puntos porcentuales del PIB.

apuntado que no existen soluciones «sin costes», ya sean éstos en forma de menores niveles de bienestar de las futuras cohortes de población jubilada y/o en forma de un aumento de la presión fiscal (impuestos y/o cotizaciones sociales).

Entre las soluciones «sin costes» se encuentra la apelación a las bondades de la llegada de población inmigrante. El argumento es sencillo. El efecto que el proceso de envejecimiento puede tener sobre la oferta futura de mano de obra queda compensado por la llegada de población inmigrante, de esta forma el número de cotizantes aumenta y, como corolario, los ingresos que obtiene el sistema de Seguridad Social.

Con demasiada frecuencia este argumento ignora que los trabajadores inmigrantes también son futuros perceptores de pensiones, siempre, claro está, que cumplan con los requisitos establecidos. Pues bien, teniendo presente esta consideración y con la información de la que se dispone en estos momentos, la población inmigrante no elimina el desequilibrio del sistema. Desde luego contribuye a aliviar su intensidad, pero no evita la necesidad de abordar reformas. En Serrano *et al.* (2011) se ha simulado el impacto de la población inmigrante en la sostenibilidad futura del sistema de pensiones español [utilizando las proyecciones del INE sobre entradas de población inmigrante por grupos de edad y las proyecciones del Ministerio de Trabajo (2008) sobre futuros pensionistas] teniendo en cuenta el número de emigrantes que se esperan, así como el grado de asimilación salarial, esto es, la proporción del salario del trabajador inmigrante sobre el salario del trabajador nacional⁶. Pues bien, los resultados obtenidos, realizando hipótesis optimistas sobre la evolución de la economía y del empleo, es que el sistema de Seguridad Social tendría un desequilibrio financiero equivalente a casi cuatro millones de pensiones de jubilación en el año 2050. Este déficit, expresándolo en términos de PIB del año 2010 y tomando como referencia la pensión media de jubilación del Régimen General (15.400 euros) para ese mismo año, equivale al 5,8% del PIB, esto es, la misma proporción que la apuntada en la nota 2.

⁶ La toma en consideración del grado de asimilación salarial de la población inmigrante es importante para simular los ingresos futuros del sistema de Seguridad Social debido a que los salarios de los trabajadores inmigrantes son más bajos que los de los trabajadores nacionales. Si esta variable no se contemplase en el modelo de simulación se correría el riesgo de sobrestimar el impacto de los trabajadores inmigrantes en los ingresos del sistema. Pues bien, según la Muestra Continua de Vidas Laborales, el salario de un trabajador inmigrante, en el año 2007, equivalía al 82% del de un trabajador nativo.

La segunda solución «sin costes» que se suele apuntar (aunque ahora con mucha menos convicción que hace algunos años) es la sustitución de los actuales sistemas de reparto por sistemas basados en la capitalización⁷. Sin entrar en una explicación detallada de los riesgos que tiene asociado este método, lo cierto es que su hipótesis central, esto es, que los sistemas capitalizados son inmunes al proceso de envejecimiento, no es correcta.

Los sistemas de pensiones, sean éstos de reparto o de capitalización, son un mecanismo para transferir renta desde la población laboral activa hacia la población pasiva. En un sistema de reparto esta transferencia de renta es explícita y visible al efectuarse mediante el pago de cotizaciones sociales obligatorias. En un sistema de capitalización, sin embargo, esta transferencia es más opaca, ya que se produce de una manera indirecta. La población pasiva dispone de derechos acumulados sobre activos financieros y/o reales que permiten captar una parte, proporcional al volumen de sus activos, de la renta del periodo generada por la población ocupada, ya sea en forma de intereses o por la venta de los activos acumulados. Las pensiones, por tanto, en cualquiera de los dos sistemas dependen de la renta o, lo que es lo mismo, de la tasa de crecimiento económico. Si el crecimiento económico se debilita la cantidad de renta a distribuir también se debilitará, y las pensiones obtenidas bajo cualquier método quedarán igualmente afectadas⁸.

4. ¿POR QUÉ ESTAS MEDIDAS DE REFORMA?

La estrategia de reforma de los sistemas de pensiones, en todos los países europeos, se ha orientado a contener el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones. La elección de esta estrategia se basa en un supuesto implícito: el recurso al aumento de los ingresos mediante un incremento en las cotizaciones sociales resulta problemático en un mundo cada vez más abierto a la competencia internacional. La elevación de los costes salariales que induciría el

⁷ En los sistemas de reparto como el español las pensiones de cada periodo se abonan con las cotizaciones que en ese mismo periodo realiza la población ocupada. En los sistemas basados en la capitalización la pensión es resultado de la desaccumulación de activos (financieros y/o reales) que ha realizado la población durante sus años de vida laboral.

⁸ En SERRANO *et al.* (2004) se realiza una explicación más detallada de este punto. En BROOKS (2002), GEANAKOPOLOS, MAGILL y QUINZII (2004), TAKÁTS (2010) se puede encontrar evidencia empírica sobre el efecto que tiene el envejecimiento en el precio de los activos y, por tanto, en las pensiones basadas en el ahorro individual.

aumento de las cotizaciones sociales necesario para equilibrar el sistema dañaría gravemente la competencia internacional de nuestros productos.

Por otra parte, también se ha tomado conciencia de manera más clara que los sistemas de pensiones no son el instrumento más adecuado para redistribuir renta, salvo en su dimensión intergeneracional. Las reformas de tipo paramétrico, por tanto, y especialmente las reformas orientadas a reforzar el principio de contributividad (esto es, quien más paga más pensión recibe), además de ayudar a la contención del ritmo de crecimiento del gasto, ayudan a mejorar la equidad interna del sistema.

Estas dos consideraciones son los puntos centrales sobre los que se ha focalizado la reflexión crítica para con la reforma que estamos comentando⁹. Por un lado, se reclama que el foco de actuación se desplace desde el capítulo del gasto hacia el capítulo del ingreso. Por otro, y para evitar que el gasto futuro en pensiones deje de estar críticamente limitado por la evolución de las cotizaciones sociales, se reivindica un incremento de las transferencias provenientes del sistema impositivo general para cubrir el aumento estimado en el gasto en pensiones.

¿Por qué no se ha optado por esta modalidad de reforma? La respuesta es simple: para no aumentar en exceso la presión fiscal. Esta presión necesariamente deberá aumentar en el futuro como consecuencia del propio proceso de envejecimiento. Este proceso, además de demandar un mayor gasto futuro en pensiones, también conllevará un mayor gasto público en atención sanitaria y en las partidas de gasto social relacionadas con la dependencia. Pues bien, si al aumento de la presión fiscal inducida por estas dos partidas le sumamos los ingresos necesarios para cubrir el déficit en el sistema de pensiones el resultado sería un aumento de la presión fiscal futura que podría ser considerada como excesiva.

Una solución intermedia entre la opción reformadora seleccionada y esta reflexión crítica es poner algunos límites a la redistribución de renta, aceptando que las futuras cohortes de población jubilada también asuman una parte de los costes inducidos por el envejecimiento, por ejemplo, en forma de un aumento de la edad legal de jubilación. Con esta solución el problema se focaliza entonces en si se debe o no se debe afectar a la tasa de sustitución del sistema, esto es, a la relación entre salario y pensión, modificando

⁹ Hay un tercer punto de crítica, relacionado con la bondad de las simulaciones de ingresos y gastos futuros, del que no nos ocuparemos.

los parámetros (base reguladora y número de años cotizados) que se utilizan para calcular la pensión.

Esta solución intermedia focaliza el debate en un punto muy concreto: el de la equidad interna de los sistemas de pensiones basados en el método de reparto. Por equidad interna se entiende la relación entre las cotizaciones que se efectúan durante los años de vida laboral y la pensión que se obtiene. Si esta relación es muy estrecha, esto es, si la pensión guarda una relación muy directa con las aportaciones efectuadas, entonces el sistema tiene una intensa equidad interna. En caso contrario hablaríamos de falta de equidad interna. Así, por ejemplo, si en la fórmula para el cálculo de la base reguladora se computasen todos los años cotizados la prestación que se obtendría reflejaría una situación de equidad máxima. El objetivo de equidad interna, conviene apuntarlo, es independiente de la situación financiera en que se pueda encontrar el sistema. Su consecución o no depende de si se quiere utilizar el sistema exclusivamente como un instrumento de aseguramiento o como un mecanismo que también sirva para redistribuir renta.

En el caso de nuestro país el sistema de pensiones ha sido históricamente una institución que se ha utilizado intensamente para este segundo objetivo, supliendo de esta manera la falta de la necesaria voluntad política para acometer una verdadera política social con cargo al sistema impositivo general. Las cotizaciones sociales, de esta manera, han sido una fuente de ingresos que, además de financiar las pensiones, han servido para otros objetivos sociales. Durante las últimas décadas, sin embargo, y a medida que el gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas han ido perfilando una nueva política social la presión sobre el sistema de pensiones para acometer funciones que le eran ajenas se ha ido relajando. De esta forma, las sucesivas reformas del sistema han podido incorporar como objetivo, además de la consecución del equilibrio financiero, la mejora de la equidad interna del sistema¹⁰, ya que el bienestar de las futuras cohortes de población jubilada no depende tan críticamente de la cuantía de la pensión que perciben del sistema.

¹⁰ Esta mejora en la equidad se ha venido produciendo a través de las sucesivas reformas que ha conocido el sistema desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. Donde se aprecia con más claridad es en el número de años que se utilizan para el cálculo de la base reguladora, que han ido aumentando desde los dos últimos años de la vida laboral hasta los 25 que se contemplan en la actual reforma. También ha cambiado la proporción con que ponderan los diferentes años de cotización para acceder al total de la base.

Desligar la política social del sistema de pensiones, así como mejorar su equidad interna, han sido dos decisiones acertadas que contribuyen a reforzar la legitimidad social de dicho sistema. No creo, por tanto, que fuese acertado volver a «contaminar» el sistema de pensiones con elementos de política social, aunque en este caso fuese en sentido inverso, esto es, mediante la cobertura de los déficits del sistema con transferencias del sistema impositivo general. Esto no significa, sin embargo, que determinadas partidas de gasto que hoy están cubiertas por las cotizaciones sociales no debieran ser financiadas en un futuro con cargo a dicho sistema impositivo. Entre éstas, y además de los complementos a mínimos sobre los que volveremos a continuación, destacan las pensiones derivadas y, especialmente, las pensiones de viudedad. Tal vez haya llegado ya el momento de plantear que estas pensiones también son prestaciones de naturaleza no contributiva y que, por tanto, deberían ser una expresión de la solidaridad del conjunto de la sociedad y no solamente de los trabajadores que cotizan al sistema de Seguridad Social¹¹.

5. ¿CON ESTA REFORMA ESTÁ EL SISTEMA DEFINITIVAMENTE EQUILIBRADO?

5.1. Los problemas no resueltos

Empecemos señalando que la reforma es incompleta en, al menos, dos aspectos que tienen una importancia significativa. El primero tiene que ver con la financiación de los «complementos a mínimos» y el segundo con la no actualización de las bases máximas de cotización.

El sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social dispone de un mecanismo que tiene por objetivo complementar ante determinadas circunstancias personales y/o familiares las pensiones que por derecho reciben los pensionistas del sistema. El «complemento a mínimos», pues tal es la denominación de dicha prestación, tiene como objeto garantizar una renta mínima, variable según las cargas familiares del preceptor, que permita al beneficiario acceder a un mejor nivel de vida cuando no disponga de rentas alternativas superiores a una cuantía fijada anualmente por el gobierno. El complemento a mínimos se establece como la diferencia

¹¹ El gasto en pensiones de viudedad equivale, aproximadamente, a 1,6 puntos del PIB.

entre la cuantía de la pensión a la que se tiene derecho en función de los años cotizados y la cuantía mínima que determina el gobierno anualmente para cada clase de pensión.

Pues bien, estos complementos, tal como quedaron definidos en la primera ponencia del Pacto de Toledo, son complementos no contributivos y, por lo tanto, deben ser financiados con cargo al sistema impositivo general. En estos momentos las transferencias corrientes que realiza la Administración al sistema de Seguridad Social cubren aproximadamente el 40% de dichos complementos¹². En el acuerdo no se contempla ningún plazo para que se complete de manera definitiva la separación de fuentes, dejando de nuevo al albur de las circunstancias políticas y/o económicas del momento un aspecto central para el futuro financiero del sistema de Seguridad Social.

Para tener una idea más clara de la trascendencia financiera que tiene la separación de fuentes basta con hacer notar que las proyecciones futuras del equilibrio financiero del sistema de pensiones se suelen realizar descontando el coste de los «complementos a mínimos». Pues bien, si no se da una solución definitiva a la financiación de estos complementos, los efectos beneficiosos de la reforma que se pretende podrían verse acortados en el tiempo, obligando así a una nueva reforma antes del tiempo esperado.

Vayamos con el segundo punto, el de la actualización de las bases máximas de cotización. En nuestro sistema de Seguridad Social, de igual manera que existe una pensión máxima, también existe una base máxima de cotización. Los trabajadores que tienen sus bases de cotización «topadas» no cotizan por el total del salario que perciben, sino por la base máxima que cada año fija el gobierno. Estos trabajadores, una vez alcanzada la edad de jubilación, y suponiendo que reúnan todos los requisitos necesarios (generar la base reguladora máxima y tener 35 años cotizados), acceden a percibir la pensión máxima. Ahora bien, la tasa de sustitución que les proporciona el sistema (pensión/salario del último año) es menor que la tasa de sustitución media. En el año 2009 la tasa media de sustitución del sistema para las nuevas altas era del 83% (salario medio/pensión media altas). Pues bien, un individuo (con sus bases de cotización topadas), por ejemplo, que tuviese unos ingresos salaria-

¹² En el año 2010 el coste total de estos complementos ascendía a 6.972 millones de euros, de los cuales 2.706 se financiaban con aportaciones del Estado y el resto (4.266) con cargo a las cotizaciones sociales. El 27,7% de las pensiones del sistema de Seguridad Social reciben estos complementos, que equivalían al 7,28% del gasto total en pensiones en el año 2010.

les de 45.000 euros en el año 2008 y que se hubiese jubilado en el Régimen General en el año 2009, y suponiendo que hubiera accedido a la pensión máxima (34.185 euros), el sistema le habría proporcionado una tasa de sustitución del 76%. Si sus ingresos hubieran sido de 60.000 euros, la tasa de sustitución hubiese sido del 57%. A medida, por tanto, que el salario se va elevando la tasa de sustitución va disminuyendo.

En la actualidad la proporción de trabajadores que tienen «topadas» sus bases de cotización representan, aproximadamente, el 13% del total de trabajadores. Ahora bien, la no actualización de estas bases puede significar que, en el futuro, esta tasa vaya en aumento a medida que los salarios crezcan en función de los incrementos de productividad. De hecho, desde hace ya años se observa que el salario medio crece más rápido que la base máxima de cotización. Si esto continúa así acabaremos observando una convergencia entre ambas variables. En estos momentos el salario medio equivale al 59% de la base máxima. El resultado más plausible, por tanto, podría ser que dispusiésemos de un sistema de pensiones que garantizase prestaciones estandarizadas, esto es, prestaciones dentro de un intervalo con un mínimo y un máximo fijados por el gobierno, pero con una relación cada vez menos directa con el salario que perciben los trabajadores.

Si es ésta una decisión estratégica del gobierno, compartida por los agentes sociales, entonces debería ser explicada claramente. Solamente procediendo de esta manera los trabajadores afectados estarán en condiciones de tomar decisiones sobre sus estrategias óptimas de ahorro por motivo jubilación. Si, por el contrario, esta decisión tiene solamente una dimensión coyuntural y, por lo tanto, caben formarse expectativas razonables de que en un futuro inmediato se procederá a su actualización, la reforma debería informar sobre el tiempo que se tardará en acometer la actualización, sobre cómo se hará y sobre los efectos previsibles (si es que existieran) que puede tener en los trabajadores afectados la demora en dicha actualización.

En el texto del acuerdo que sirvió de base para la reforma el problema queda recogido, aunque la solución se mantiene en un terreno de gran indefinición. El análisis del problema se desplaza a un tiempo futuro que se identifica como el momento en el que «la situación económica y del empleo lo permitan». Por otra parte, en el texto no queda claro qué es lo que se pretende hacer exactamente con estas bases. Los firmantes del acuerdo señalan que se «examinará la relación entre las bases máximas de cotización y los sala-

rios medios a fin de mantener el carácter contributivo del sistema». Esta redacción se presta a diferentes interpretaciones, sin que quede claro si dichas bases mantendrán relación con la evolución de los salarios sólo a efectos de ingresos o también a efectos del cálculo de la pensión.

5.2. El factor de sostenibilidad

Con las medidas de reforma aprobadas y con la información disponible en estos momentos, lo único que se puede afirmar con seguridad es que se ha ganado tiempo o, lo que es lo mismo, que se ha desplazado el momento de la aparición del desequilibrio financiero del sistema. Esta afirmación supone, de manera implícita, que la reforma no da una solución definitiva al problema del desequilibrio. También los firmantes del acuerdo que alumbró la reforma parecen trabajar con la misma hipótesis. Como ya se ha señalado al inicio de estas páginas, en dicho acuerdo se contempla una cláusula (el factor de sostenibilidad) en la que se señala que a partir del 2027 el sistema volverá a ser sometido a revisión para ajustar de nuevo los parámetros en función de la evolución de la esperanza de vida¹³.

Un desplazamiento del gasto generado por las pensiones de viudedad hacia el sistema impositivo general, además de reforzar la equidad interna del sistema, contribuiría muy positivamente al mantenimiento de su equilibrio financiero futuro. Probablemente, computando conjuntamente los efectos de esta medida con la reforma en curso, el gasto en pensiones con relación al PIB podría mantenerse en tasas estables y sostenibles a largo plazo.

6. ¿ES POSIBLE COMPENSAR LOS COSTES DE LA REFORMA?

Al inicio de estas páginas se señalaba que la reforma tendrá efectos en el bienestar de las futuras cohortes de población jubilada. Si no tenemos en cuenta los costes en términos de ocio, el más destacable será una reducción en la tasa de sustitución del sistema. Las futuras cohortes de población jubilada, si desean compensar estos

¹³ Entre los escasos trabajos que se han realizado hasta el momento para evaluar los efectos que la reforma puede tener en el equilibrio financiero futuro del sistema cabe mencionar el de CARPIO *et al.* (2011). En este trabajo, utilizando métodos actuariales, se estima que la reforma ha disminuido el TIR del sistema desde el 4,36% hasta el 4%. Los autores, sin embargo, consideran que el TIR máximo recomendable sería del 3%. En otras palabras, para estos autores el problema no ha sido resuelto, lo que exigirá nuevos cambios en los parámetros.

costes, tendrán que decidir entre: *a)* alargar más su entrada en la jubilación; *b)* incrementar su ahorro; *c)* alguna combinación de estas dos medidas. La elección, sin embargo, precisa de información sobre la pensión probable a la que puede acceder cada individuo en el momento de alcanzar la edad legal de jubilación. En este aspecto la nueva reforma, ¡por fin!, ha incorporado una exigencia a la administración de la Seguridad Social para que informe a los individuos sobre este punto. También es cierto que la reforma remite a un futuro reglamento la manera en que este derecho a la información se hará operativo, de tal forma que, de momento, no han sido completamente despejadas todas las dudas sobre cómo se proveerá esta información.

Por lo que se refiere a la segunda de las opciones contempladas, el incremento del ahorro individual, conviene destacar los dos siguientes puntos.

En primer lugar, que este aumento del ahorro no necesariamente tiene que realizarse en forma de planes y fondos de pensiones individuales para toda la población. El sistema de Seguridad Social ya permite en estos momentos la firma de «convenios especiales» (cumpliendo determinados requisitos) para que la población que no puede cotizar de acuerdo con la norma general del sistema realice las aportaciones necesarias para acceder a una pensión. Pues bien, una opción factible para los futuros pensionistas podría ser aumentar voluntariamente su aportación al sistema para acceder a una pensión más alta, de tal forma que quedasen compensadas (total o parcialmente) las pérdidas inducidas por la disminución que se espera en la tasa de sustitución.

En segundo lugar, y centrándonos ya en las formas clásicas de las cuentas capitalizadas, conviene recordar que el punto 14 de la primera ponencia del Pacto de Toledo ya establecía que «el sistema público de Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública». A tal efecto se contemplaba «la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dichos sistemas complementarios, con especial atención a los sistemas colectivos».

Ya han pasado muchos años desde la aprobación de este gran acuerdo de reforma del sistema español de pensiones, y desde entonces este segundo pilar sigue aún en estado embrionario. Las bonificaciones fiscales se han convertido en un medio para des-

gravar, y no tanto en un incentivo para desarrollar estos sistemas complementarios. Existen varias razones para explicar esta situación, si bien aquí solamente apuntaremos las dos que entendemos como más relevantes. Pero antes conviene hacer notar que esta forma de ahorro ni puede sustituir a los actuales sistemas de reparto, ni debería ser la fuente principal de renta futura. Más bien el ahorro individual debe ser visto como una alternativa al alargamiento de la vida laboral para compensar los efectos que tendrá la reforma en las cuantías futuras de las pensiones. Esta última consideración se basa en algo que ya se ha apuntado. El ahorro presente se desacumula en el futuro, con el consiguiente impacto sobre el precio de los activos. Aunque las inversiones financieras pueden ser deslocalizadas, si el tramo capitalizado es muy grande, su impacto sobre el precio futuro de los activos y, por lo tanto, de las pensiones futuras también lo será. Por otra parte, hay que tener presente que la rentabilidad que proporcionan estos sistemas está sometida a las fluctuaciones características de los activos financieros. El pilar de reparto, por tanto, tiene que tener el tamaño suficiente para poder amortiguar los costes que inducen estas fluctuaciones.

Pues bien, la primera causa que ha dificultado el desarrollo de este tipo de productos financieros está relacionada con las modalidades de ahorro que caracterizan a las familias españolas. Según la Encuesta Financiera de las Familias que elabora el Banco de España, en el año 2008, el 79,6% del valor total de los activos de las familias eran activos inmobiliarios. La vivienda principal equivalía al 54,8% del total de la riqueza de los hogares, mientras que el resto de los activos inmobiliarios (fundamentalmente la segunda residencia) explicaban el 24,8% restante. El 82,7% de los hogares disponían de su vivienda principal y el 36,1% de otras propiedades inmobiliarias. Entre los activos financieros (20,4% del total de activos) el peso dominante lo tienen los depósitos en cuentas bancarias (el 49% del valor de los activos financieros). Los planes de pensiones representan el 18,2% del valor de los activos financieros, con un valor mediano de 7.800 euros. El 25,7% de la población tiene algún plan de pensiones.

En Estados Unidos, por buscar un ejemplo opuesto al español, la vivienda principal representa el 32,8% de la riqueza de las familias. La distribución, por otra parte, de los activos financieros entre cuentas bancarias y fondos de pensiones es la inversa a la que observamos en España, esto es, el peso relativo de los fondos de pensiones es el doble que el peso relativo de las cuentas bancarias (12,1% frente a 6,6% del total de la riqueza de los hogares).

En principio podría argumentarse que la forma de tenencia del ahorro es independiente de los objetivos que se persiguen acumulando riqueza, entre otros, ser una fuente de renta potencial futura. El argumento podría ser correcto si los activos inmobiliarios tuviesen un grado de liquidez alto, o si existiesen instrumentos financieros eficientes para convertir dichos activos en una fuente de renta complementaria, por ejemplo, durante los años de jubilación. Sin embargo, y sin negar que determinados activos inmobiliarios sí pueden tener un alto grado de liquidez, la evidencia empírica demuestra que estos activos son la excepción y no la norma. Por otra parte, los instrumentos financieros desarrollados para convertir la vivienda habitual en renta para los años de la jubilación han tenido un escaso éxito, entre otras razones por su elevado coste. No obstante, y dada la singularidad del patrón de ahorro en nuestro país, este instrumento probablemente aún tenga potencialidades que explotar.

El valor de los activos inmobiliarios, por otra parte, también está sometido a las mismas tensiones que impone el proceso de envejecimiento a los sistemas de capitalización. En una sociedad envejecida, la desacumulación de estos activos induce caídas en sus precios de características similares a las que se producen en los activos financieros. La acumulación del ahorro en activos financieros, sin embargo, tiene la ventaja que proporciona su movilidad, esto es, la posibilidad de deslocalizarlos hacia mercados exteriores, escapando así de las presiones demográficas que genera una sociedad en proceso de envejecimiento.

El desarrollo, por tanto, del ahorro individual por motivo de jubilación exige cambios que trascienden a la propia institución de Seguridad Social. El cambio más significativo que debería de producirse es una disminución relativa del peso que tienen los activos inmobiliarios en el total de la riqueza de los hogares.

El cambio en el patrón de ahorro de las familias no es fácil. La «cultura» de la inversión inmobiliaria, sobre todo en la adquisición de la vivienda habitual, está muy arraigada en nuestro país¹⁴. Esta «cultura» responde a patrones de comportamiento social que pre-

¹⁴ El sesgo a la concentración de la riqueza en propiedades inmobiliarias, no obstante, se aprecia con más claridad en la elevada proporción de hogares que disponen de una segunda vivienda. La Encuesta Financiera de las Familias ya citada señala que, en el año 2008, el 23,3% de las familias posee una vivienda que no es su vivienda principal. Aunque, ciertamente, la proporción de hogares que dispone de esta segunda vivienda aumenta a medida que avanzamos en el percentil de renta, el 20,1% de las familias de la parte inferior de la distribución de la renta posee activos inmobiliarios distintos a su vivienda principal.

cisan de periodos largos de tiempo para mutar. Por otra parte, la política de vivienda dominante en las Administraciones Públicas, hasta hace muy poco, ha contribuido a reforzar este patrón en detrimento de una política orientada a promocionar el alquiler.

El bajo protagonismo que han alcanzado los fondos de pensiones también es producto, y ésta es la segunda razón, de su escaso atractivo como destino del ahorro. En los últimos diez años, en términos reales, los inversores en fondos individuales han perdido casi la cuarta parte de su patrimonio. Si los gestores de este tipo de ahorro no cambian su modelo de negocio difícilmente cabe esperar que la población se sienta atraída por los productos que ofrecen.

En definitiva, la compensación de los costes inducidos por la reforma, si no se quiere seguir alargando la edad de jubilación, pasa necesariamente por un cambio de «cultura» de las familias españolas en la forma dominante de tenencia del ahorro, así como en el modelo de negocio de las empresas financieras que gestionan la modalidad de ahorro relacionada con la jubilación.

7. CONCLUSIÓN

La reforma del sistema español de pensiones aprobada el pasado mes de julio está bien orientada para garantizar el equilibrio financiero futuro del sistema. Esta reforma, sin embargo, debería completarse en el futuro con políticas orientadas a eliminar el componente de gasto asistencial que aún se financia con cargo a las cotizaciones sociales, fundamentalmente los complementos a mínimos y las pensiones de viudedad. Estas medidas complementarias permitirían estabilizar el gasto futuro en pensiones en valores aceptables, probablemente sin necesidad de insistir en nuevas reformas paramétricas. La compensación de los costes de bienestar inducidos por la reforma en las futuras cohortes de población jubilada exige un cambio en el patrón de ahorro de las familias españolas, abandonando su inclinación hacia la acumulación de activos inmobiliarios. Si este cambio no se produce, los resultados más previsibles serán una disminución en el bienestar o un alargamiento de la vida activa.

BIBLIOGRAFÍA

BROOKS, Robin J. (2002): «Asset-market Effects of the Baby Boom and Social-Security Reform.» *American Economic Review* 92, 2 páginas 402-406.

- CARPIO, D.; DOMÍNGUEZ, F.; ENCINAS, B.; MENEU, R., y NAGORE, A. (2011): «La reforma del sistema de pensiones de jubilación español de 2011: ¿cuánto ha mejorado la sostenibilidad?, III Congreso Iberoamericano de Actuarios, Madrid, junio de 2011.
- GEANAKOPOLOS, John; MAGILL, Michael, and QUINZII, Martine (2004): «Demography and the Long Run behavior of the Stock Market», *Brooking papers on Economic Activities* 1, pp. 241-352.
- PEINADO, P., y SERRANO, F. (2012): «A dynamic analysis of the effects on pensioners' welfare of social security reforms», *Journal of Pension Economics and Finance*, 11 (1), pp. 71-87.
- SERRANO, F.; EGUÍA, B., y FERREIRO, F. (2011): «Public Pension's sustainability and population ageing: Is immigration the solution?» *International Labour Review*, vol. 150, nº 1-2, pp. 63-79.
- SERRANO, F.; GARCÍA, M., y BRAVO, C: *El sistema español de pensiones*, Ariel Sociedad Económica, Barcelona, 2004.
- TAKÁTS, ELÖD (2010): «Ageing and Asset Prices», *BIS Working Papers*, 318.

La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea

Ignacio Zubiri

Catedrático de Hacienda.
Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

Se acaba de realizar una reforma de las pensiones que, en lo esencial, se ha limitado a reducir las. Simplemente, no se han aportado más recursos al sistema y lo único que se ha hecho es reformar a la baja las prestaciones para minorar el crecimiento del gasto futuro. Probablemente porque la reforma se ha hecho en medio de una crisis, los sindicatos y los demás agentes sociales han aceptado el recorte sin demasiadas protestas.

Lo que voy a hacer en este artículo es revisar la reforma, analizar sus implicaciones y reflexionar sobre el futuro del sistema de pensiones. El punto de partida será determinar si era necesaria una reforma del sistema (sección 2). A continuación se analiza y valora la reforma que se ha realizado (sección 3). Se señalan las medidas más importantes, se determinan sus efectos sobre los pensionistas, se evalúan sus implicaciones financieras y se valora la reforma. Tras revisar la necesidad de la reforma y sus implicaciones, se reflexiona sobre el futuro del sistema de pensiones (sección 4). El artículo concluye con unas conclusiones recopilatorias.

2. NECESIDAD DE LA REFORMA

El punto de partida es preguntarse si es era necesaria una reforma. Y la respuesta depende, obviamente, de la evolución de los gastos futuros y de la forma de financiación de dichos gastos.

2.1. Evolución del gasto

El Cuadro 1 explora la evolución del gasto en pensiones en España y en otros países de la UE tal y como ha sido estimada por la Comisión Europea. No se trata de que estas estimaciones tengan un valor especial¹, pero son en las que se apoyan las recomendaciones sobre pensiones de la Comisión y otras instituciones internacionales, y en las que se ha basado la reforma de las pensiones que se ha realizado en España.

Según estas estimaciones, el coste de las pensiones en España aumentaría 7,1 puntos del PIB entre 2007 y 2050, pasando del 8,4% al 15,5%. Este aumento triplica el promedio de la UE y, salvo Grecia, no hay ningún país cuyo aumento sea, siquiera, parecido al de España. Este Cuadro, que es la base para justificar la insostenibilidad de las pensiones en España, puede, sin embargo, mirarse de otra forma. Es verdad que las pensiones en España aumentarán mucho, pero no lo es menos que el punto de partida es muy bajo en relación a otros países. De hecho, en el 2007, España era el segundo país de la UE15 que menos gastaba en pensiones. Por ello para hablar de sostenibilidad, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países, lo más razonable es comparar el coste final de las pensiones y no los aumentos de coste. Y, desde esta perspectiva, la situación de las pensiones en España dista mucho de ser dramática en términos de sostenibilidad.

Como muestra el Cuadro 1, las pensiones en España costarán en el año 2050 el 15,5% del PIB. Esa cantidad está tres puntos por encima del promedio de la UE15 en el 2050 y es sólo 1,5 puntos del PIB más de lo que hoy se gasta Italia. Es decir, que si estas estimaciones fueran correctas, España tendrá que pagar en pensiones dentro de cuarenta años algo más de lo que paga Italia hoy, sólo que entonces España será mucho más rica de lo que es Italia hoy.

Evidentemente esto no significa que no haya que reformar las pensiones, porque debido al aumento en la esperanza de vida probablemente hay razones de eficiencia y equidad que justifican la reforma. Significa sólo que la supuesta insostenibilidad financiera no se debe tanto a aumentos exagerados del coste, sino, en todo caso, a

¹ Las estimaciones de la Comisión se han mostrado tan fallidas como las de otras instituciones. La Comisión ha realizado estimaciones sobre la evolución del gasto en pensiones en los años 2001, 2006 y 2009. En el año 2011 preveía, por ejemplo, que la población en España en el 2050 sería 35,1 millones (Comisión Europea, 2001), en el año 2006 cambió su estimación a 43 millones (European Economy, 2006) y en el 2009 basó sus cálculos en 53,2 millones (Comisión Europea, 2009).

mecanismos inadecuados de financiación, porque es claro que la economía generará recursos suficientes para financiar 15,1 puntos del PIB de pensiones.

CUADRO I.
EL COSTE (EN % DEL PIB) DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA
Y OTROS PAÍSES (2007-2060)

	2007	2050	2060	Δ 2050/1997
Bélgica	10,0	14,7	14,7	4,7
Dinamarca	9,1	9,6	9,2	0,5
Alemania	10,4	12,3	12,8	1,9
Irlanda	4,0	8,0	8,6	4,0
Grecia	11,7	24,0	24,1	12,3
España	8,4	15,5	15,1	7,1
Francia	13,0	14,2	14,0	1,2
Italia	14,0	14,7	13,6	0,7
Luxemburgo	8,7	22,1	23,9	13,4
Holanda	6,6	10,3	10,5	3,7
Austria	12,8	14,0	13,6	1,2
Portugal	11,4	13,3	13,4	1,9
Finlandia	10,0	13,3	13,4	3,3
Suecia	9,5	9,0	9,4	-0,5
Reino Unido	6,6	8,1	9,3	1,5
EU15	10,2	12,4	12,6	2,2
EU27	10,1	12,3	12,5	2,2

Fuente: Comisión Europea (2009).

2.2. Financiación de las pensiones. Déficit del sistema

La sostenibilidad del sistema de pensiones depende no sólo de la evolución de los gastos, sino también de la de los ingresos. En España, a pesar de que no tiene demasiada justificación conceptual ni base en la historia pasada del sistema o en la experiencia internacional comparada, el Pacto de Toledo² acordó hace ya más de 15 años que las

² Inicialmente se denominó así al acuerdo político que alcanzaron en 1995 los partidos sobre la evolución de las pensiones en España. Posteriormente este consenso sobre los principios sobre los que se debería basar el sistema de pensiones en España se ha ido actualizando mediante reuniones periódicas de los políticos en las que, con más o menos disensiones, se han alcanzando acuerdos genéricos. El resultado es que en España nunca ha habido un debate real y público sobre el futuro de las pensiones.

pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales. Sobre esta base, la sostenibilidad del sistema dependerá de la evolución de las pensiones y de la de la recaudación por cotizaciones. De esta forma el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB), D , en cualquier momento del tiempo será:

$$D = \frac{\text{Gasto de pensiones}}{\text{PIB}} - \frac{\text{Recaudación en cotizaciones}}{\text{PIB}} \quad [1]$$

donde PIB es el Producto Interior Bruto.

Como la base esencial de las cotizaciones son las rentas del trabajo, si llamamos t al tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, el déficit D puede reescribirse como:

$$D = \frac{\text{Gasto de pensiones}}{\text{PIB}} - t \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \quad [2]$$

donde *Salarios* es la masa salarial de la economía, y t el tipo al que están gravados estos salarios.

Si se dan por buenas las estimaciones de la Comisión Europea, el primer término de esta ecuación va a aumentar en 7,1 puntos del PIB. La cuestión entonces es si la recaudación va a aumentar y, de hacerlo, si el aumento será suficiente para cubrir el aumento de las pensiones.

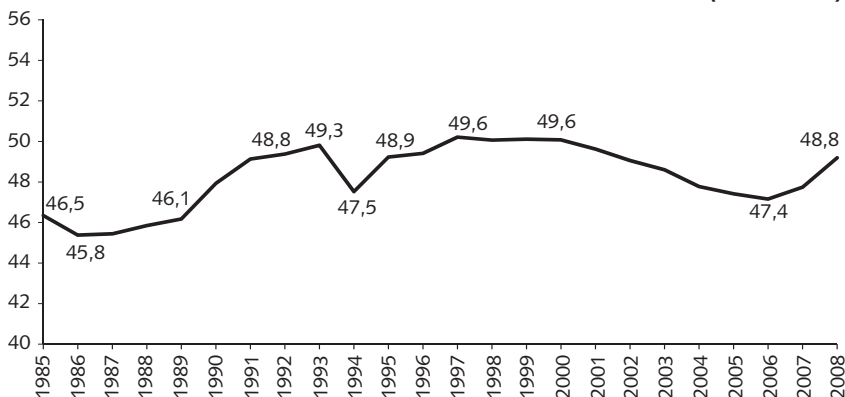
El aumento de las cotizaciones depende, en primer lugar, del aumento del tipo impositivo. Sobre esta cuestión en el Pacto inicial y en las revisiones posteriores se ha mantenido la idea de que los tipos de cotización no deben aumentarse. Si algo, deben disminuirse. El principio de no aumentar las cotizaciones no es cuestionado por los dos grandes partidos políticos.

El temor a aumentar las cotizaciones está en sus posibles efectos sobre el empleo. Que esto sea así depende en última instancia de quien soporte las cotizaciones, y mucho de la evidencia empírica sugiere que quien las soporta es el trabajador vía salarios más bajos. Esto es, que cuando aumentan las cotizaciones (a cargo del empresario o del trabajador) en el medio plazo las acaba pagando el trabajador vía salarios netos más bajos³. Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad (inter e intrageneracional) probablemente es mejor financiar el coste adicional de las pensiones con ingresos generales (impuestos u otros) que con cotizaciones.

³ Para una revisión de la literatura, véase GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y MELGUIZO, A. (2009).

En todo caso, suponiendo que t no se cambia, la ecuación [2] pone de manifiesto que la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de participación de los salarios en el PIB. Para que el sistema fuera sostenible esta participación debería aumentar en 7,1 puntos del PIB. Esto es, sin embargo, altamente improbable. Como muestra el Gráfico 1, históricamente la participación de los salarios en el PIB ha oscilado entre el 45 y el 50% del PIB. En el futuro, si es cierto que la población envejece sustancialmente y, como predicen las estimaciones de la Comisión (y otras), se destruyen millones de empleos a partir del 2030, es altamente improbable que aumente la participación del trabajo en el PIB. De hecho, probablemente, lo más a lo que se puede aspirar en el futuro es a que el ratio *Salarios/PIB* permanezca a niveles similares a los actuales.

GRÁFICO I.
PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL PIB EN ESPAÑA (1985-2008)



Fuente: Elaboración a partir del INE.

Si esto es así y nos empeñamos en que el sistema de pensiones se financie sólo con cotizaciones, los ingresos del sistema no van a aumentar y, por tanto, no se podrán pagar pensiones por un valor (en porcentaje del PIB) sustancialmente mayor que el actual⁴. O, por ponerlo de otra forma, la única vía de garantizar la solvencia del sistema sería reducir las prestaciones en una cuantía que compense exactamente los aumentos futuros del coste.

⁴ Cabe señalar que, no obstante lo dicho, en el futuro habrá la posibilidad de trasladar a pensiones parte de las cotizaciones que actualmente se dedican a prestaciones por desempleo. De igual forma el fondo de reserva aportará algunos ingresos adicionales (su efecto será muy reducido porque el fondo acumulado apenas cubre medio años de pensiones).

Es importante señalar que, aunque el PIB creciera más rápido, las cosas no cambiarían demasiado. Ciertamente el primer término de [2], el cociente *Gasto en Pensiones/PIB* disminuiría, pero el segundo no cambiaría y seguiría siendo necesario reducir las pensiones, probablemente de forma sustancial.

2.3. ¿Era necesaria la reforma?

Dado el análisis anterior es evidente que, bajo los principios de financiación establecidos, el sistema de pensiones no era sostenible en el medio plazo y debía reformarse. La razón es simple. Los gastos del sistema van a aumentar sustancialmente (quizá el 7,1% predicho por la comisión pero será un aumento importante) y es poco probable que los ingresos por cotizaciones (a los tipos actuales) aumenten. Dado que todos los gastos se financian con cotizaciones, el sistema no es sostenible. No obstante esto, es obvio que, como se señala más adelante, esta insostenibilidad de medio plazo no implicaba la necesidad de una reforma ni en el momento (inmediata) ni en los términos en los que se ha realizado.

2.4. Las opciones de reforma

A la hora de reformar las pensiones había dos opciones básicas.

a) Seguir manteniendo el requisito de que las pensiones se financien exclusivamente con cotizaciones. En este caso, la sostenibilidad pasará por aumentar las cotizaciones (dedicadas a pensiones), por reducir las pensiones o por una combinación de ambas.

Si, como se sigue de las predicciones, el desempleo va desapareciendo paulatinamente⁵, parte de los aumentos de cotizaciones se pueden obtener por la vía de trasladar cotizaciones del desempleo a las pensiones⁶. Sin embargo, es poco probable que esto sea suficiente para cubrir el coste adicional de las pensiones.

En esta situación las únicas opciones son subir los tipos de cotización (bien sea el de los trabajadores o el de los empresarios) o bajar las pensiones. El impacto económico de aumentar las cotizaciones dista mucho de estar claro. Como ya se ha señalado, muchos piensan que en el medio plazo las cotizaciones (tanto las que son a cargo del empresario como las que corresponden al trabajador) no afectan al coste laboral porque las soporta el trabajador vía salarios más bajos. Más aún, el aumento de las cotizaciones podría limitarse a las del tra-

⁵ Si la población activa disminuye, el paro se reducirá drásticamente hasta quedarse en la tasa natural.

⁶ Actualmente el 20% de las cotizaciones se dedican a pagar prestaciones por desempleo.

bajador porque es posible que los trabajadores prefieran que se aumenten sus cotizaciones a que se reduzcan sus pensiones futuras.

En todo caso, lo cierto es que las cotizaciones en España son relativamente altas (tanto las totales como las que son a cargo del empresario) en relación a otros países de la UE⁷. Por ello, y por el contexto de crisis económica en el que se ha hecho esta reforma, casi nadie ha considerado seriamente la posibilidad de aumentar los tipos de cotización.

Excluidos aumentos de tipos, la única alternativa es reducir las prestaciones. Y, como veremos, ésta es la opción que ha tomado el gobierno español.

b) Modificar el sistema de financiación, dotando al sistema de más recursos y, en su caso, complementándolo con una reducción de las pensiones.

El principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones no tiene ninguna base conceptual, histórica o en la experiencia internacional comparada. No tiene base conceptual porque el sector público no se involucró en la provisión de pensiones para actuar como una gran empresa privada que iguala ingresos (cotizaciones) y gastos. Por otro lado, en el pasado, incluso en el pasado reciente, el Estado ha dedicado a otros usos los excedentes de cotizaciones sobre pensiones y, cuando ha sido necesario, ha aportado impuestos generales para financiar las pensiones o, más en general, la protección social⁸. Finalmente, cabe señalar que muchos países aportan impuestos para financiar las pensiones (Alemania, Dinamarca o Noruega, por ejemplo) o tienen normas que especifican que cuando las cotizaciones no pueden pagar las pensiones el Estado cubrirá el déficit (por ejemplo, en Irlanda, Finlandia y el Reino Unido).

Además, los impuestos no son los únicos ingresos adicionales que se pueden allegar al sistema. Es posible crear un fondo de reserva adecuadamente dotado (el actual apenas sirve para financiar medio año de pensiones), cotizaciones adicionales (trasladadas del desempleo o aumentando los tipos impositivos actuales⁹).

⁷ En el año 2008, por ejemplo, las cotizaciones a cargo del trabajador en España eran el 6,3% del salario, las que correspondían al empresario el 29,7%, y el total, el 36,2%. Las cifras equivalentes para el promedio de la UE15 eran 10,8 (trabajador), 22,7% (empresario) y 33,4 (total).

⁸ Por ejemplo, a pesar de que las prestaciones por desempleo se financian con un sistema de cotizaciones, en épocas de paro elevado el Estado aporta los recursos necesarios para pagar las prestaciones.

⁹ Ciertamente se pueden aumentar los tipos del trabajador. También hay un cierto margen para, en el medio plazo, realizar algún aumento de los tipos empresariales.

Una vez que se acepta que las pensiones se puedan financiar parcialmente con impuestos u otros recursos públicos (un fondo de reserva adecuadamente dotado o deuda) y que hay un cierto margen de aumento de las cotizaciones, la naturaleza del problema de las pensiones cambia. Ya no se trata de saber qué pensiones se pueden pagar con los ingresos por cotizaciones disponibles (y, por tanto, hacer los ajustes a la baja correspondientes), sino de determinar cuál es el nivel de pensiones que se desea y establecer los mecanismos de financiación adecuados. Obviamente que haya más recursos no significa que las pensiones no deban disminuir. Por ejemplo, debido a que la esperanza de vida aumenta, los jubilados futuros cobrarán pensiones durante más años que los jubilados actuales. Estarán, por tanto, cobrando pensiones más tiempo que el tiempo que ellos están financiando el cobro de pensiones a los jubilados actuales. Y esto se producirá, además, en un contexto en el que el número de trabajadores por pensión será menor (porque más gente llegará a la jubilación). Dado esto, puede que muchos piensen que, incluso si se pueden financiar con impuestos, es legítimo que se reduzcan las pensiones viticias futuras.

3. MEDIDAS DE LA REFORMA

En esta sección se van a analizar las medidas que se han adoptado, así como las implicaciones financieras de estas medidas.

3.1. Las medidas adoptadas

La reforma tiene cuatro medidas básicas

a) Ampliación de la edad legal de jubilación, que pasa de los 65 a los 67 años. No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado 38,5 años podrá jubilarse con una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

b) Linearización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años cotizados y aumento en dos años del periodo necesario para acceder a una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

Consistente con el aumento en dos años de la edad de jubilación, ahora se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a los 35 anteriores). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50% de pensión). También cambia el peso de cada año adicional de cotización (sobre el mínimo). Antes, cada uno de los

10 primeros años añadía un 3% de pensión y cada uno los 10 restantes aportaban un 2%. Ahora cada año adicional de cotización aportará un 1,95 de pensión. El Cuadro 2 compara el cambio en el porcentaje de pensión que se percibe con el sistema que había antes de la reforma y con el actual.

CUADRO 2.
EFFECTOS DEL AUMENTO DE LA PROPORCIONALIDAD

Años cotizados	Pensión con sistema previo (%)	Pensión con sistema nuevo (%)	Reducción de pensión (%)
15	50	50	0,0
16 a 25	3	1,9	1,1
25	80	75,08	4,9
26 a 25	2	1,9	0,1
35	100	97,84	2,2
37	100	100	0,0

Como muestra este Cuadro, la reducción para quien haya cotizado 25 años es de un 5%. Tras ese máximo, la reducción va disminuyendo, y, por ejemplo, a los 35 años la reducción es del 2,2%.

c) Ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022.

El número de años que se incluyen en el cálculo de la base reguladora (pensión base) aumenta progresivamente de 15 a 25 años.

d) Introducción del denominado factor de sostenibilidad

Esta provisión dice que, a partir del año 2027, cada 5 años se ajustarán los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los parámetros por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. El significado concreto de esto es difuso. En todo caso, lo que dice es que a partir del año 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida. Esto es, a la baja. De hecho ya hay muchos que piden que estos ajustes por envejecimiento se adelanten.

Junto a estas cuatro reformas básicas se han realizado otras de menos alcance, como permitir jubilaciones anticipadas¹⁰, mejora de las pensiones mínimas de las personas solas, la integración y conver-

¹⁰ A los 63 años con 33 de cotización, a los 61 en momentos de crisis con 33 años cotizados y a los 61 vinculado al contrato de relevo.

gencia de regímenes¹¹, profundización en la separación de fuentes¹² y una propuesta de mejorar el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales¹³.

3.2. Implicaciones de las medidas de la reforma

Todas las medidas adoptadas reducen el nivel de las pensiones para casi todo el mundo (aunque no para todos). La ampliación de la edad de jubilación, si se aplicara hoy, afectaría a alrededor del 40% de los jubilados¹⁴, porque, aproximadamente, el 60% de los que cumplen 65 años han cotizado al menos 38,5 años. En el futuro el porcentaje de trabajadores afectados es incierto. Si, como les ocurre con muchos jóvenes actualmente, la incorporación al mercado de trabajo se retrasa (por un aumento en la educación o porque el paro juvenil es muy alto), el porcentaje de afectados en el futuro será mucho mayor. En todo caso, los que se vean afectados por el retraso en la edad de jubilación verán disminuir su pensión vitalicia¹⁵ aproximadamente un 10%¹⁶. Eso es, cobrarán lo mismo cada año, pero durante un 10% menos de años.

Los efectos de linearizar los porcentajes de los pesos en la pensión de cada año cotizado están resumidos en el Cuadro 2. Todo el mundo que haya cotizado menos de 37 años pierde con esta medida, pero las pérdidas máximas están en torno a los 25 años, donde se llega a perder el 5% de la pensión.

El efecto de aumentar los años que se computan para calcular la base reguladora (es decir, la pensión base) dependen sustancialmente del perfil de rentas de los jubilados. Para la mayoría de la población la inclusión de 10 años adicionales en el cálculo reducirá la pensión inicial, porque los salarios reales de los diez años adicionales serán más bajos que los salarios reales de los 15 años que se toman en cuenta actualmente¹⁷. Al promediar valores altos (últimos 15 años) y

¹¹ Trabajadores agrarios se integrará en el general, y autónomos convergerá al general.

¹² Con la financiación de todas las pensiones no contributivas mediante impuestos.

¹³ Ajustando las cotizaciones por contingencias profesionales a los costes de las prestaciones y desarrollando un programa específico de seguimiento de las bajas con una duración inferior a 15 días.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011).

¹⁵ El valor presente de las pensiones futuras.

¹⁶ Si suponemos que la esperanza de vida a los 65 está en torno a los 20 años, reducir en dos años el periodo de disfrute de la pensión supone una reducción de alrededor del 10% de la pensión vitalicia.

¹⁷ Para la mayoría de la población los salarios reales aumentan en el tiempo.

bajos (los 10 años añadidos) el resultado es menor que el promedio inicial (últimos 15 años).

Si, por contra, el promedio de los 10 años añadidos es mayor que el de los últimos 15 años antes de jubilarse, la pensión inicial aumentará. Esto es más probable que ocurra para quien, por ejemplo, ha estado en paro varios de los últimos años, pero no lo estuvo durante los 10 años extra añadidos.

En todo caso, Muñoz Bustillo y otros (2006) han estimado que ampliar la base en 5 años reduciría la pensión media en un 5%. Esto es, un 1% por año. Si extrapolamos esta cifra a diez años, tendríamos que, en promedio, la reducción de la pensión sería de un 10%.

Las implicaciones del factor de sostenibilidad dependen de cómo se aplique. En todo caso, si tomamos como referencia las estimaciones globales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MTIN), que están en el Cuadro 3 (de la sección 3.4), en el año 2050 el factor de sostenibilidad añadirá un 50% más a la reducción de las pensiones (debida a los demás elementos de la reforma). Esta reducción adicional ha sido sustraída al debate público porque el factor de sostenibilidad se ha presentado por parte del MTIN como algo menos sin demasiada trascendencia.

3.3. Valoración de las medidas

La reforma no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder sólo el 10% de su pensión (por el aumento de los años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20% si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25% si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linearización). Cuando el factor de sostenibilidad empiece a aplicarse plenamente, estas pérdidas aumentarán en un 50%.

Hay que apresurarse a señalar que no todas las pérdidas son iguales. El retraso en la edad de jubilación supone que se cobrará la misma pensión durante menos años. Obviamente esto reduce la pensión vitalicia, pero no lo que se cobra anualmente cuando se está jubilado. Es decir, retrasar la edad de jubilación no crea pobreza en la jubilación.

Por otro lado, las demás medidas reducen la pensión anual que reciben los trabajadores (y por extensión su pensión vitalicia). Esto se

traduce en una reducción de los niveles de vida de los jubilados. En un sentido básico, les hace más pobres.

El principal problema de esta reforma de las pensiones es que se limita a reducir el gasto y además, como se comprueba en la sección siguiente, sin garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones. Esto deslegitima medidas como el retraso en la edad de jubilación que, en el contexto de una reforma más razonable, serían legítimas y plenamente justificadas¹⁸. En realidad lo que se ha realizado es más una simple reducción de pensiones que una reforma real del sistema.

La ampliación del número de años en el cálculo de la base y el aumento de la proporcionalidad son simplemente una forma de repartir entre los pensionistas la reducción de las pensiones. Ambas medidas tienden a establecer una mayor proporcionalidad entre pensiones y contribuciones. Cuando, como ahora, la reforma es una mera reducción de pensiones, la mayor proporcionalidad significa reducir (proporcionalmente) más los que se beneficiaban más de la redistribución implícita en el sistema vigente. Esta opción es razonable sólo en la medida que la redistribución del sistema vigente fuera indeseada o, porque se considera excesiva, se quisiera reducir. En todo caso, sobre estas medidas habría que hacer tres cualificaciones:

a) El sistema público de pensiones, si tiene sentido su existencia, no debe actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos a gastos y que establezca una proporcionalidad estricta entre cotizaciones y pensiones.

b) Quien considere que la proporcionalidad debe ser la base del sistema debe aplicarla a toda la vida laboral del trabajador, no sólo a los 22 últimos años cotizados. Esto implica que, por un lado, se debería incluir toda la vida laboral en la determinación de la base reguladora y que todos los años deberían tener el mismo peso. En particular esto significa que cotizar 15 años no debería dar derecho a un 50% de pensión, sino a un 40,5%, y que quien tiene menos de 15 años cotizados también debería tener derecho a una pensión contributiva (adicional, en su caso, a la pensión asistencial que se da a quien no ha cotizado nada).

c) Que realizar una reducción de pensiones introduciendo correcciones de la redistribución previa ayuda a crear confusión, y que sea difícil que cada cual sepa si gana o pierde con la reforma y cuánto.

¹⁸ No es razonable que todos los aumentos de la esperanza de vida se dediquen al ocio, especialmente en un contexto en el que el envejecimiento de la población supone una carga extra para las generaciones futuras de jóvenes.

Finalmente está el llamado factor de sostenibilidad. Ésta es una reducción oculta de las pensiones que no se sabe cómo se va a aplicar. Según la memoria del proyecto, se espera que la esperanza de vida aumente un año por década. Esto significa que entre el 2027 (cuando comienza la cuenta para el factor de sostenibilidad) y el 2060 (el último año incluido en la memoria del proyecto) la esperanza de vida aumentará en 3,3 años, lo que abre la posibilidad de que la jubilación se acabe aproximando a los 70 años. De esta forma se pasaría de un extremo (todos los aumentos de esperanza de vida se dedican al ocio) a otro (todos se dedican al trabajo), lo cual parece bastante inaceptable.

3.4. Efectos financieros de la reforma

El Cuadro 3 analiza las implicaciones financieras de la reforma. En él se comparan los efectos sobre el coste de las pensiones (según las estimaciones del Ministerio de Empleo) con las estimaciones de aumento del coste de las pensiones que ha realizado la Comisión Europea¹⁹.

Las tres primeras columnas recogen las estimaciones del ahorro (en porcentaje del PIB) en pensiones con las diferentes medidas adoptadas y de aplicación más inmediata (A, B y C). La cuarta columna recoge la suma de estos efectos, que son a los que se hace referencia habitualmente cuando se habla de la reforma de las pensiones. La quinta columna incluye el ahorro imputado a la aplicación del factor de sostenibilidad. La sexta es la suma de las anteriores y resume el ahorro total debido a la reforma.

La séptima columna incluye los aumentos del PIB que el gobierno estima porque la gente va a trabajar más tiempo. En principio esto puede parecer razonable porque si, debido a que se atrasa la edad de jubilación, la gente trabaja más, entonces la producción será mayor. Sin embargo, esto presupone que los puestos de trabajo que ocupan los jubilados desaparecen cuando ellos se retiran (y se mantienen cuando ellos deciden seguir trabajando). Esto es absurdo porque cuando un jubilado se retira su puesto de trabajo puede ser ocupado por un parado, un inmigrante o por alguien que decida incorporarse al mercado de trabajo. O, por ponerlo de otra forma, no está claro que retrasar la jubilación aumente la pro-

¹⁹ Como ya se ha señalado en la sección 2, no es que estas estimaciones sean especialmente creíbles, pero son en las que se basa la Comisión para reclamar la reforma de las pensiones y las que ha utilizado el gobierno para justificarla.

ducción, porque es posible que simplemente haga que los no jubilados ocupen los puestos de trabajo que, de jubilarse, hubieran sido ocupados por otros (inmigración, parados, aumentos en la tasa de participación, etc.). Por ello la columna G tienen más de previsión optimista que de realidad.

La columna H contiene el efecto total sobre el PIB que, según el gobierno, tiene la reforma de las pensiones, obtenido como la suma de todos los efectos anteriores. La columna I cuantifica la reducción de las pensiones como porcentaje del coste en pensiones. Mide, por tanto, la reducción promedio en la pensión vitalicia. Finalmente, la columna J contiene el aumento estimado en el coste de la pensiones según la Comisión Europea.

Este Cuadro pone de manifiesto varias características importantes de la reforma:

1. Cuando la reforma esté plenamente desarrollada el coste de las pensiones (y por tanto la pensión promedio) se reducirá entre el 20% y el 25% (cifras a partir del 2040 en la columna I). Esto está en amplio contraste con las afirmaciones públicas de que las pensiones sólo se reducirán un 5% o, como mucho, un 9%.

2. Buena parte de la discusión sobre la reforma se ha centrado en el alargamiento de la edad de jubilación. Sin embargo, el 30% de la reducción se deberá al factor de sostenibilidad. Esto es, a los retrasos adicionales de pensiones vitalicias a medida que aumenta la esperanza de vida. Este aspecto de la reforma ha sido considerado como algo menor en las presentaciones del gobierno.

3. La reforma no supone ninguna reducción significativa del coste de las pensiones en el corto o medio plazo. Esto cuestiona que fuera necesario hacer esta reforma en medio de una crisis como elemento para garantizar el saneamiento de las finanzas públicas.

4. La reforma no garantiza la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Tal y como muestra el Cuadro 3, en, por ejemplo, el año 2050 el coste adicional estimado es de 6,4 puntos del PIB. Sin embargo, la reducción de pensiones como resultado de la reforma será sólo de 3,3 puntos. Dado que, como se ha argumentado en la sección 2.2, no es probable que la participación de los salarios en el PIB aumente, esto significa que la reforma no garantiza la solvencia a largo plazo del sistema. De hecho, si no se dota de más ingresos al sistema, la reducción que se ha hecho de las pensiones es sólo la mitad de la necesaria. Esto es, habría que reducir las pensiones otro tanto sobre lo que ya se han reducido.

CUADRO 3.
EFFECTOS FINANCIEROS DE LA REFORMA (EN % DEL PIB), 2015-2060

Años	Reducción en el coste de las pensiones								% de reducción del coste del coste (a)	Aumento del coste J
	% Base reguladora A	Base reguladora B	Retraso edad de jubilación C	Medidas reforma D =A+B+C	Factor de sostenibilidad E	TOTAL (sin PIB) F=D+E	Aumento del PIB G	TOTAL (con PIB) H=G+F		
2015	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,1
2020	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,3	3,2
2030	0,1	0,4	0,8	1,3	0,0	1,3	0,1	1,4	1,4	13,0
2040	0,3	0,8	1,0	2,1	0,5	2,6	0,2	2,8	2,8	21,2
2050	0,3	1,0	1,0	2,3	1,0	3,3	0,2	3,5	3,5	22,6
2060	0,3	1,0	0,9	2,2	1,2	3,4	0,2	3,6	3,6	23,8

(a) Se obtiene como cociente entre H y el coste estimado de las pensiones por la Comisión Europea. Fuentes: Para los efectos de la reforma, MITIN (2011); para el aumento del coste de las pensiones (J), Comisión Europea (2009).

De las consideraciones 1 a 4 parece evidente que la reforma es insuficiente para garantizar la solvencia del sistema; no se justifica por la necesidad de consolidar el presupuesto y es en buena medida engañosa porque una parte importante de las reducciones se materializa a través de un elemento (el factor de sostenibilidad) que en buena medida se ha presentado como algo menor de escasa trascendencia. De hecho cuando se cuantifica el coste para los trabajadores de la reforma, muchas veces sólo se hace referencia a los efectos sobre la pensión base (A más B en el Cuadro 3).

3.5. Momento de la reforma

La reforma se ha justificado como un medio para lograr la sostenibilidad de las cuentas públicas y garantizar la solvencia del sistema a largo plazo. Sin embargo, la realidad es que, como muestra el Cuadro 3, esta reforma no afecta al coste de las pensiones en el corto o medio plazo (sostenibilidad) ni garantiza la solvencia en el medio plazo.

Dado lo anterior es evidente que la urgencia de la reforma era, como poco, cuestionable. En realidad realizar una reforma de las pensiones en un momento de crisis económica sólo sirve para favorecer a quienes argumentan la insostenibilidad de las pensiones públicas y piden que se reduzcan.

3.6. Balance de resultados

En lo esencial se puede decir que la reforma es:

a) Injusta, porque hace recaer todo el coste sobre los trabajadores actuales (que serán los pensionistas futuros).

b) Insuficiente, porque, en el mejor de los casos, garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo.

c) Engañosa, porque se incluye un elemento, el factor de sostenibilidad, que se ha presentado como algo no muy sustantivo pero que, en realidad, en el futuro puede conllevar reducciones sustantivas de las pensiones. Además, la reforma se ha justificado por razones falsas (solvencia y sostenibilidad), y al enmarañar las cifras al final casi nadie sabe cuánto le va a suponer el recorte de las pensiones.

En el balance final de esta reforma han perdido, sin duda, los trabajadores, porque de entrada se dejan hasta un 20% de pensión vitalicia (la mitad por rebaja de la pensión y la otra mitad porque la cobrarán menos tiempo) a cambio de nada, y en el futuro pueden dejarse mucho más. Ganan las instituciones financieras, que, a pesar

de haber demostrado ser más expertas en cobrar comisiones que en dar rentabilidad, venderán más planes privados (parcialmente financiados con dinero público vía el IRPF), tendrán más argumentos para vender sus productos. Pierden los sindicatos, que han demostrado su falta de fuerza y liderazgo. Sólo han logrado retrasar y reducir marginalmente el recorte y han antepuesto sus intereses como organización a los intereses de los trabajadores.

4. EL FUTURO DE LAS PENSIONES

La reforma de las pensiones se ha basado en una premisa ideológica presentada como técnica: las pensiones deben financiarse sólo con cotizaciones a los tipos actuales. Bajo esta premisa el único mecanismo de ajuste posible es reducir las pensiones. Y, de hecho, esto es lo que ha ocurrido.

En realidad, quien crea que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones a los tipos actuales tiene muy fácil diseñar la reforma del sistema de pensiones. Le bastará una ley de tres líneas que diga: cada año las pensiones de los jubilados se obtendrán repartiendo lo recaudado (por cotizaciones a los tipos actuales) entre los jubilados en proporción a lo que han cotizado en su vida activa.

Frente a la opción del gobierno de reducir la reforma a un recorte de pensiones, lo justo hubiera sido repartir el coste adicional de las pensiones entre generaciones, individuos y tipos de renta. Con esto, los trabajadores hubieran soportado su parte del coste, pero a cambio se habría dotado el sistema con más recursos: cotizaciones, impuestos (por ejemplo, una contribución de solidaridad que gravara patrimonios altos de individuos y empresas), un fondo de reserva bien dotado y deuda.

Sin embargo, el gobierno ha optado por una reforma que sólo reduce las pensiones y, además, no es suficiente para garantizar las pensiones en el medio o largo plazo. Los trabajadores han soportado todo el ahorro adicional (la mitad del ahorro total necesario para sostener las pensiones) y, en mi opinión, ya han soportado más que su justa parte de la financiación del coste adicional de las pensiones. Por ello, la vía en la que se debe avanzar en el futuro es garantizar al sistema recursos adicionales que eviten más recortes en las pensiones. Esto incluye la aportación de impuestos, más cotizaciones (parte de las que ahora se dedican a desempleo o incluso aumentos de tipos) y, en sus caso, deuda. También se debería aumentar la dotación del fondo de reserva, dotándolo, por ejemplo,

con un impuesto específico. Junto a esto se deben revisar algunos parámetros de la reforma actual. En particular se debe eliminar el denominado factor de sostenibilidad y extender la jubilación a los 67 años a toda la población.

En suma, por tanto, la idea de futuro es: establezcamos las pensiones que se consideren justas y que sean éstas las que determinen los ingresos, no a la inversa.

5. CONCLUSIÓN

El sistema de pensiones, tal y como estaba diseñado, era insostenible en el medio y largo plazo, porque el sistema de cotizaciones (a los tipos de vigentes) no podía financiar unas pensiones que podían aumentar hasta 7,1 puntos del PIB.

En esta coyuntura el gobierno ha optado pro hacer una reforma simplista, injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea. Simplista porque se ha limitado a bajar las pensiones (sin aumentar ingresos). Injusta porque todo el coste del ajuste ha recaído sobre los jubilados futuros (en vez de repartirlo entre personas, generaciones y tipos de renta). Engañosa porque buena parte de la reducción se ha ocultado al público (enmascarándola entre medias variopintas y un difuso factor de sostenibilidad). Insuficiente porque no garantiza la solvencia del sistema a largo plazo (porque la reducción de pensiones sólo cubre la mitad del aumento estimado del coste). Extemporánea porque se ha hecho en un momento inadecuado (en medio de una crisis) que sólo favorece a los que querían reducir las pensiones

En todo caso, con esta reforma, los trabajadores ya han pagado con creces su parte del ajuste y, a partir de ahora, lo que hay que hacer es buscar vías para allegar recursos al sistema y evitar nuevas reducciones de impuestos. Sin que esto excluya, obviamente, algunos cambios en las prestaciones, como, por ejemplo, extender la jubilación a los 67 años a todos los trabajadores.

REFERENCIAS

- COMISIÓN EUROPEA (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf
- ECONOMIC AND POLICY COMMITTEE (2001): *Budgetary Challenges posed by ageing Populations. EPC/ECFIN/655/01-EN final*. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm

- EUROPEAN ECONOMY (2006): *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary6656_en.htm
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y MELGUIZO, A. (2009): *Who bears social Security Taxes? A Meta-Analysis Approach*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 20/09. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2009_20.pdf
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Memoria económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social*. http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/ficheros/110219_memoria_economica_a_ley_seg_social.pdf
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; DE PEDRAZA, P.; ANTÓN, J. I., y RIVAS, L. A. (2006): *Efectos de la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las pensiones en España*. Mimeo. http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones_Espana.pdf

Blanqueo de capitales: su prevención y control en el marco de la crisis financiera*

Luis Rodríguez Saiz

Catedrático de Política Económica

Luis Rodríguez Soler

Director PwC- Governance Risk & Compliance

INTRODUCCIÓN

El blanqueo de capitales debe entenderse como el conjunto de mecanismos o procedimientos orientados a dar apariencia de legitimidad o legalidad a bienes o activos de origen delictivo. Así pues, para que exista blanqueo de capitales es precisa la previa comisión de un acto delictivo de tipo grave (que tenga asociada una pena de prisión de, como mínimo, tres años) y la obtención de unos beneficios ilegales que quieren ser introducidos en los mercados financieros u otros sectores económicos. Así reza el concepto de blanqueo en el sistema financiero español en la definición que de él hace su Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

En un sentido más amplio y desde una perspectiva económica, el blanqueo de capitales es la consecuencia de una actividad previa de utilización del dinero fuera del circuito regular de la economía, para eludir los controles de las autoridades, en el pago de las transacciones comerciales o financieras o de los servicios prestados. Estos controles pueden ser de tipo administrativo o de tipo tributario, aunque los de mayor trascendencia responden a razones de seguridad por tratarse de actividades delictivas relacionadas con el tráfico de dro-

* Agradecemos al profesor Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ sus sugerencias y valiosos comentarios.

gas, el crimen organizado o el terrorismo. La elusión de dichos controles supone un grave perjuicio económico para la sociedad en su conjunto, consecuencia de un comportamiento contrario a la ética por los beneficiarios de la citada actividad.

Como podemos observar, existe una diferencia conceptual importante entre lo que las autoridades y la legislación vigente exigen para que se produzca blanqueo de capitales y lo que en un sentido más amplio podemos considerar también «blanqueo». En el primer caso se exige la previa comisión de un delito, penado con prisión superior a tres años, mientras que en el segundo basta con que se trate de dinero obtenido al margen del circuito regular de la economía, por ejemplo, en los pagos de bienes y servicios que se producen en la denominada economía sumergida («pagos en negro»), aunque se trate de una actividad legal, o bien una actividad que no cumple los requisitos legales impuestos por las autoridades, de tipo administrativo o fiscal, siempre que la naturaleza de la infracción no sea constitutiva de un delito grave.

Así queda recogido en nuestra legislación más reciente al definir el blanqueo de capitales, de acuerdo con la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, como «la adquisición, utilización, conversión o transmisión de bienes procedentes de actividades delictivas relacionadas con las drogas, las bandas armadas o el terrorismo, o cualquier otro delito castigado con pena de prisión superior a tres años, con el fin de ocultar o encubrir su origen, o ayudar a la persona que haya participado en la actividad delictiva, aun cuando las actividades que las generen se desarrollen en otro Estado». Y el propósito de esta Ley¹ es que las entidades de crédito (y otras personas o entidades a las que también afecta, tanto financieras como no financieras, a las que nos referiremos con detalle en los siguientes epígrafes) establezcan procedimientos internos eficaces para la prevención del blanqueo, a cuyo fin regula las obligaciones a las que están sujetas, para impedir o dificultar la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica con tales propósitos (PAREJO, J. A.: pp. 339-40).

Se trata de una materia que podemos analizar desde una doble perspectiva: la económica y la de seguridad. Y ambas en relación con un comportamiento no ético por parte de personas e instituciones que afecta negativamente tanto a una como a otra.

¹ La Ley 10/2010, de 28 de abril (*BOE* de 29), de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo transpone la Directiva 2005/60/CE, desarrollada por la 2006/70/CE. Nos referiremos a ella de forma reiterada a lo largo de todo el artículo.

En efecto, con independencia del grave perjuicio económico para la sociedad, al que nos hemos referido, el problema de mayor gravedad radica en el origen del dinero que pretende ser blanqueado y que no es otro que el obtenido en las actividades delictivas financiadas a través de organizaciones terroristas, narcotraficantes o dedicadas al crimen organizado que suponen una amenaza para la vida y la seguridad de las personas y que alcanzan una dimensión no sólo nacional, sino de nivel mundial en un mundo globalizado.

No podemos ignorar la vinculación que existe entre el blanqueo de capitales y el tráfico de drogas internacional. De hecho, si bien el crimen organizado en los últimos años ha ido mutando sus actividades que generan dinero negro de origen criminal (armas, personas, prostitución, esclavos...), este maridaje blanqueo-drogas fue el hecho que provocó el inicio de la lucha contra esta lacra por parte de las autoridades internacionales. No debemos por ello ignorar su estrecha vinculación. No podemos olvidar tampoco que el tráfico de drogas es la segunda industria más grande del mundo, por su volumen de negocio, después de la industria del petróleo. Mueve más de 300.000 millones de USD al año.

Como es bien conocido, en algunos países pobres, algunos agricultores, o cultivan marihuana o cocaína, o se mueren de hambre. Y en esta desgraciada industria trabajan muchas personas, desde el agricultor, el proveedor, el recolector, el traficante, el vendedor y el lavador o blanqueador del dinero proveniente de la droga. Y el traficante y su blanqueador para poder ejercer esta industria ilícita necesitan protección. Y esa protección se compra, porque el dinero es poder. Sin embargo, no se conocen muchos casos de funcionarios de la Administración Pública, o del cuerpo diplomático, o de la Justicia, o legisladores que hayan sido encarcelados por asuntos de drogas.

No obstante, no debemos olvidar que la vigilancia de estos perfiles (conocidos como PEPS o PRPS: personas políticamente expuestas o personas con responsabilidad pública, según la acepción del término en España) son calificados por todas las legislaciones como perfiles de riesgo «a vigilar» por sus potenciales vinculaciones con indicios de operaciones de blanqueo.

Blanqueo de capitales y sistema financiero

Muchos de los comportamientos descritos anteriormente son posibles, sin duda, a través de aquellos sistemas financieros en los que se dan fenómenos como la existencia de paraísos fiscales, blanqueo de capitales, malas practicas bancarias en perjuicio de los clientes e in-

cluso de los accionistas minoritarios y otras relacionadas con el abuso del mercado mediante el uso de información privilegiada, fraudes y manipulación de las cotizaciones. Como indica el profesor José Luis Fernández: «Cualquier fraude, cualquier abuso en el manejo y el tratamiento de la información –*insider trading*–, así como la manipulación del mercado, ya sea a través de la modificación artificial de los precios, ya como resultante de la divulgación de noticias falsas o engañosas, resultan prácticas atentatorias contra la propia esencia del mecanismo que suponen los mercados financieros y, por consiguiente, rechazables desde un punto de vista ético» (Fernández Fernández, J. L.: 2008).

Como es sabido, la Banca *Offshore* es el paraíso fiscal del blanqueo de capitales, y, sin embargo, esta industria floreciente sigue funcionando normalmente en nuestros días. Lejos quedan aquellas intenciones iniciales del G-20 de tratar esta materia como realmente debería afrontarse². El «lavado de dinero», llamado también «blanqueo de capitales» o «legitimación de activos», no sólo se realiza con las ganancias o productos provenientes del narcotráfico, sino que también puede proceder, como hemos apuntado, de actividades terroristas, de la venta ilícita de armamentos, especialmente de armas nucleares, del contrabando, de la evasión fiscal, de ingresos ilegítimos de funcionarios corruptos, de secuestros con extorsión, del juego clandestino, de delitos con manipulación de acciones, de delitos de seguro, de delitos informáticos, de delitos de *telemarketing* (nuevas modalidades delictivas recientemente descubiertas en Canadá y Estados Unidos, especialmente). Sin embargo, no hay duda de que la mayoría de los grandes capitales que se blanquean provienen de criminales que participan de alguna u otra forma en el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes.

Según señala acertadamente el profesor Nieto de Alba: «El blanqueo de capitales es una de las modalidades de delincuencia económica con tentáculos más extensos y efectos más perniciosos, ya que pone en grave peligro la seguridad y estabilidad de los mercados y la propia estructura social, no sólo por sus efectos, sino también por los instrumentos que emplea al llevarse a cabo a través de tráfico ilícitos, de terrorismo, de delincuencia organizada y de operaciones especulativas en los mercados» (Nieto de Alba, U.: p. 15).

Sin embargo, no son sólo las entidades y mercados financieros poco éticos los actores necesarios para que el blanqueo de capitales pueda desarrollarse. Otros muchos agentes se convierten en colabo-

² Como veremos en próximos epígrafes.

radores necesarios de este gigantesco y sucio negocio. Por ello, resulta conveniente precisar que el proceso del «blanqueo de capitales» se configura en tres etapas:

1. Elección del lugar para colocar el dinero (*placement*).

El primer paso ocurre cuando los *blanqueadores* introducen el dinero ilícito en el sistema. Ello, generalmente, consiste en sacar el dinero negro del lugar en donde se comercializa la droga u otros delitos, llevando ese dinero hacia otro país, siendo muy común que se utilice el sistema de pequeñas y frecuentes transacciones en efectivo o pequeños y frecuentes depósitos en diversas cuentas corrientes que fueron previamente abiertas por los blanqueadores.

2. Colocación o inversión (*layering*).

El segundo paso consiste en separar, transformar y más específicamente disfrazar esa masa de dinero ilícito en dinero lícito a través de transacciones financieras. Esta segunda parte del proceso se lleva a cabo depositando ese dinero en efectivo en instituciones financieras, a quienes se les solicita que realicen inversiones en instrumentos monetarios, como depósitos a plazo fijo, compra de títulos, acciones, etc., o que sea cambiado por órdenes de pago o cheques librados por dichas instituciones financieras, que posteriormente serán depositados en otras instituciones.

Esto era así hasta que los blanqueadores se apercibieron que la banca, lamentable colaborador necesario para esta práctica en el pasado, desde hace unos años, y empujados a ellos por las diversas legislaciones aplicables en cada jurisdicción, comenzaba a hacer preguntas sobre la identidad del cliente y sobre el origen de los fondos. Entonces, los canales de blanqueo comenzaron a mutar a aquellas actividades económicas e industriales donde se pudiera canalizar en grandes masas efectivo sin que el intermediario «preguntase». Así comenzaron a contaminarse los sujetos e industrias que, hoy día, si cabe, son incluso más vulnerables al blanqueo que los propios bancos., y que han propiciado que los órganos internacionales y las diversas jurisdicciones refuercen sus legislaciones para que estas industrias vulnerables adapten asimismo también sus sistemas de prevención.

3. Integración (*integration*).

La tercera etapa del proceso de blanqueo ocurre cuando el blanqueador logra introducir en la economía o en el mercado de capitales una masa dineraria como si fuera total y absolutamente legítima. Para ello utilizan empresas creadas especialmente para este tipo de tareas (empresas de importación y/o exportación, por ejemplo) y una

vez que el dinero está legítimamente introducido en el mercado, éste es nuevamente colocado a plazo fijo, o en acciones, depósitos, etcétera, o invertido en grandes bancos, generalmente a nombre de compañías o empresas, en tanto que el narcotraficante y su familia generalmente sólo figuran como beneficiarios, ocultos tras sociedades interpuestas o testaferros.

Debe tenerse en cuenta que, en el blanqueo de capitales proveniente del narcotráfico, se manejan cifras multimillonarias, que el dinero se mueve, transfiriéndose de un país a otro (algunas veces pasa por cuatro o cinco países, especialmente por aquellos que tienen paraísos fiscales y secreto bancario), y esas transferencias dinerarias se realizan a través de grandes corporaciones, o de instituciones financieras, o de despachos de abogados, ingresando luego en las principales y reputadas plazas financieras, como Nueva York, Miami, Londres o Suiza, con apariencia legal.

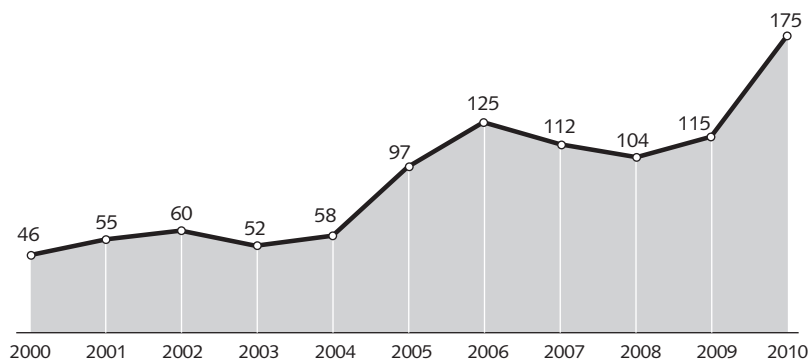
Lo cierto es que los blanqueadores, en algunos casos, han llegado a comprar pueblos enteros, o cadenas de negocios, y, cómo no, «voluntades políticas» para que los Estados no puedan investigarlos fácilmente, y así, a través del poder económico, van adquiriendo poder político y vinculaciones con los citados PEPS. Por ello, aunque la economía de ciertas regiones del mundo esté en franca recesión, el blanqueo de capitales está siempre en constante crecimiento, como lo demuestra el Cuadro 1 en el caso de España.

Tras las mencionadas reflexiones es obvio y acertado pensar que los bancos o instituciones de crédito no son las únicas piezas de este rompecabezas, pues se ha comprobado que también se están realizando en la actualidad, en numerosas jurisdicciones, inversiones millonarias hoteleras, en casinos o en loterías clandestinas, en prostitución, en bienes rurales, etc., e incluso introduciéndose en el capital de importantes compañías de sectores estratégicos, como energías y telecomunicaciones a través de participaciones en sociedades pantalla. Sin embargo, la mayoría de los grandes traficantes y mafias prefieren invertir su dinero en bancos o sólidas y prestigiosas instituciones financieras, pues muchas de ellas todavía publican magníficos códigos éticos, pero cumplen con estas leyes de modo meramente formal.

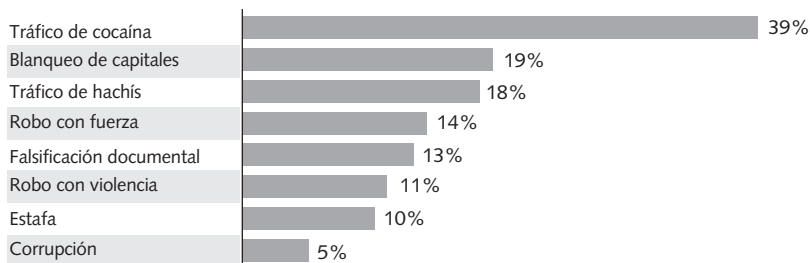
Por ello, para poder desterrar con éxito esta nueva industria de servicios, es fundamental combatir el blanqueo de capitales en su más amplio sentido, tarea ésta sumamente difícil, aunque objeto de una preocupación creciente por la mayoría de los gobiernos a nivel mundial (como ya hemos indicado, se trata de la segunda industria más grande del mundo); preocupación que se traduce en la creación de fiscalías especiales, nuevos servicios de inteligencia, fuerzas de se-

guridad especializadas, oficinas de inteligencia en las aduanas, en los bancos centrales, en las fuerzas policiales y cuerpos de seguridad. Continuamente se crean y refuerzan distintos departamentos en las Administraciones Públicas para combatir el narcotráfico y el blanqueo de dinero proveniente de dicha actividad. Lamentablemente, todo este rompecabezas constituye un gran negocio para pocos, un buen negocio para muchos y una verdadera calamidad para todos.

**CUADRO I.
OPERACIONES CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES**



**ACTIVIDADES DELICTIVAS MÁS FRECUENTES
DE LOS GRUPOS DE CRIMEN ORGANIZADO EN 2010**



Fuente: Ministerio del Interior. *El País*

La crisis financiera y el blanqueo de capitales

En estos momentos la economía mundial se encuentra inmersa en una de las crisis financieras más importantes de la historia de la humanidad. Y esta importancia se debe no sólo a su dimensión, ya que afecta a casi todos los países del globo, sino también a su difícil e incierta solución como consecuencia, en gran parte, del comportamiento errático en las medidas adoptadas para combatirla y de la falta de coordinación en la intervención de los gobiernos y de los bancos centrales ante la brusca caída de la actividad en los mercados

internacionales y en los de crédito, que está provocando daños irreparables en la economía real a través de los efectos sobre los diversos sectores económicos, muy especialmente sobre aquellos más dependientes de la financiación bancaria para el desarrollo de su actividad.

Pero esta crisis financiera ha sido, y en cierta medida sigue siendo, una crisis de confianza de todos los agentes implicados al desconocerse en qué medida los principales protagonistas de la actividad económica y financiera, que son las entidades financieras en general y grandes empresas altamente endeudadas, están implicados en el proceso como consecuencia de la tenencia en sus balances de activos depreciados, dañados o contaminados y difundidos a todo el mercado a través de la globalización.

Y esta falta de confianza es la que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de los bancos centrales, con medidas diversas tales como apoyos financieros, compra de activos dañados, participaciones en el capital e incluso control estatal de algunas entidades, concesión de avales, inyecciones de liquidez y reducciones de los tipos de interés, continúa manteniendo al sistema financiero internacional en una situación de lenta recuperación que está afectando gravemente a la economía mundial y cuyos efectos sobre el crecimiento económico y el empleo están provocando un daño incalculable e irreparable, que a su vez realimenta al propio sistema financiero y que afecta al mundo entero y, de una forma más traumática, a las capas más desfavorecidas de la sociedad, dando lugar todo ello, dicho sea de paso, a un continuo empeoramiento en la distribución de la renta, como recientemente se acaba de publicar.

Con independencia de las causas, más o menos próximas, que se atribuyen al origen de la citada crisis financiera, tales como el exceso de liquidez o los bajos tipos de interés aplicados por la Reserva Federal en los años precedentes, o la proliferación de instrumentos financieros basados en activos de alto riesgo (por ejemplo, la titulización para su posterior venta de las denominadas hipotecas *subprime*), lo cierto es que las razones últimas de una crisis que ya se venía gestando desde los primeros años de la década, con los escándalos protagonizados por una serie de grandes empresas, se encuentran, a nuestro juicio, en dos factores de mayor profundidad: en primer lugar, la carencia de un comportamiento ético por parte de algunos gestores de grandes entidades financieras y otros actores que han intervenido en el proceso, y en segundo lugar por la ausencia de un marco regulatorio eficaz en un sistema financiero globalizado.

En diversas ocasiones hemos expuesto la tesis de que ese comportamiento no ético, por parte de aquellos gestores cuyo objetivo es la ob-

tención del máximo beneficio a corto plazo para ellos mismos, a cualquier precio y en perjuicio de sus propios clientes, es posible en los mercados financieros poco transparentes, en los que dichos gestores, con información asimétrica a su favor, ponen en circulación productos financieros muy sofisticados, emitidos por sus propias entidades o por otras corporaciones, respaldados por activos de alto riesgo e incluso sin otro respaldo que la solvencia del emisor, que son colocados entre ahorradores escasamente informados, con base en la confianza que les merecen los oferentes³. La realidad ha demostrado que en muchas ocasiones ni la propia alta dirección de las reputadas entidades que los comercializaban (y comercializan) entendían el funcionamiento real de dichos productos y mucho menos su posible evolución.

Respecto al marco regulatorio, ya desde el año 1999 venimos exponiendo nuestra posición al respecto al señalar lo que debía constituir la base de la «nueva política financiera» de las autoridades en una economía cada vez más globalizada: *«La nueva política financiera debe basarse, sobre todo, en políticas de control y solvencia de las entidades financieras, así como de supervisión de los mercados y operaciones financieras... Desgraciadamente, fenómenos tales como el empleo de información privilegiada en las operaciones financieras, la especulación egoísta en los mercados financieros, el blanqueo de dinero procedente de operaciones ilegales, la financiación ilegal de los partidos políticos, cuando no la corrupción político-financiera, forman parte de nuestra realidad cotidiana y ponen de manifiesto la necesidad de contar con un conjunto de normas que regulen satisfactoriamente estas situaciones, que las prevengan y sancionen, recogiendo las grandes líneas de la ética en materia económica o empresarial en general y financiera en particular»* (Fernández Díaz, Rodríguez Saiz, Parejo Gamir, Galindo Martín y Calvo Bernardino: 1999).

Desafortunadamente este tipo de recomendaciones han tenido escasa acogida a lo largo de una década en la que los fallos en la supervisión de instituciones, mercados y productos financieros han generado una enorme burbuja financiera, cuyo estallido ha provocado las graves consecuencias que actualmente padecemos.

La gravedad de los problemas planteados condujo a los gobiernos de los países con mayor potencial económico a nivel internacional agrupados en el G-20 (en su cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 15 de noviembre de 2008) a tratar de adoptar un conjunto de acciones coordinadas en una triple dirección: políticas macroeconómi-

³ Una parte del contenido de este epígrafe está tomada de nuestro trabajo: «Ética y economía: transparencia en los mercados financieros y política económica» (RODRÍGUEZ, L., 2009), pp. 821-852.

cas expansivas, programas de rescate del sistema financiero y reforma de la arquitectura financiera internacional. Esta reforma, que constituye, a nuestro juicio, el núcleo fundamental de la política económica internacional para tratar de evitar en el futuro la repetición de crisis como la actual, tenía diversos frentes de actuación que deberían impulsar cambios profundos, aplicados de forma progresiva y a nivel mundial, dada la naturaleza de las relaciones económicas y financieras en la actualidad. *«La crisis internacional ha puesto de manifiesto las carencias y limitaciones institucionales del orden económico internacional, especialmente en el ámbito financiero. Los cambios derivados del rápido ritmo de globalización e innovación financiera han dejado obsoletas las actuales estructuras de coordinación y las competencias de las instituciones... La [necesaria] reforma se manifiesta en tres ámbitos: la regulación de los mercados financieros, el marco de supervisión y vigilancia y la financiación global»* (Moreno, P.: 2009).

En este contexto y en el marco de una crisis financiera que persiste e incluso se agrava, una vez transcurridos más de tres años desde su inicio, nos planteamos, en este trabajo, **tres cuestiones**: la **primera**, cómo ha evolucionado el problema del blanqueo de capitales como consecuencia de la crisis y por qué causas; la **segunda**, cómo han procedido las autoridades, tanto a nivel global internacional y coordinado como a nivel nacional, en los aspectos de la reforma referentes a la regulación de los mercados y a su supervisión y vigilancia, muy particularmente en los relacionados con el blanqueo de capitales, objeto principal de este artículo, y la **tercera**, y si cabe más compleja de controlar, si las grandes entidades financieras que sobrevivan, así como la banca de inversión internacional y las grandes corporaciones que logren capear esta gigantesca crisis sin precedentes, asumirán con auténtica responsabilidad el cumplir realmente con los requisitos regulatorios que se les planteen y no traten de esquivar, una vez más, sus cumplimientos con artificios financiero-contables hasta que una nueva burbuja vuelva a configurarse –cuando la confianza se restaure en el sistema– y todos los agentes, empujados una vez más por la ambición (bancos, empresas y los propios ciudadanos), puedan volver a provocar otra crisis de dimensiones ya impredecibles y que puedan avocar a la sociedad –sobre todo la denominada occidental– a un entorno de verdadera e irreversible decadencia.

Utilización del efectivo y blanqueo de capitales

Respecto a la primera cuestión, como ya hemos indicado, la crisis actual es ante todo una crisis de confianza, que se asienta con fuerza en el sistema financiero en el momento en que se produce la quiebra de Lehman Brothers (y la amenaza de quiebra de otras grandes enti-

dades financieras que tienen que ser ayudadas o rescatadas por los gobiernos)⁴ y que se extiende por todo el sistema financiero, sobre todo occidental, afectando posteriormente al sector real, tanto a las empresas como a las personas físicas e incluso a los propios gobiernos, debido a la escasa eficacia de sus actuaciones y a los incrementos de los déficits y la deuda pública, con deterioro progresivo de su calificación por los mercados. En esta situación de desconfianza se produce un enorme incremento de la preferencia por la liquidez por parte de los agentes económicos, que abandonan sus posiciones en activos de riesgo y se desplazan hacia otros activos líquidos o semilíquidos de escasa o nula volatilidad. Una parte importante de estos activos es dinero de curso legal (billetes y moneda metálica), donde convive el dinero totalmente lícito, procedente del temor, la citada desconfianza o la precaución de los ahorradores, con el dinero de origen ilícito, procedente de actividades delictivas, o de la simple evasión fiscal, aunque se haya generado en una actividad lícita.

Esta preferencia por la liquidez supone una mayor retención de dinero por parte de todos los agentes, que provoca una reducción en su velocidad de circulación. Por ello, a pesar de las inyecciones de liquidez de los bancos centrales en sus esfuerzos continuos por reactivar la economía a través de una mayor actividad crediticia por parte de las entidades financieras, el PIB nominal no crece, o lo hace muy débilmente, situándose en ocasiones en posiciones próximas a la recesión. Esa reducción de la velocidad equivale a una mayor retención de liquidez (efectivo y depósitos a la vista o a corto plazo) por parte del público, efectivo que se utiliza de modo creciente, especialmente en las transacciones de pequeña y mediana cuantía por diversos motivos que analizaremos mas adelante.

En un reciente trabajo publicado en el *Boletín Económico del Banco de España* se indica: «*La crisis financiera internacional, iniciada en el verano de 2007, supuso un cambio destacado en la valoración del riesgo por parte de los agentes y perturbó profundamente el funcionamiento de los mercados financieros, lo que afectó a la política de comercialización de las entidades de crédito, al atractivo relativo para los inversores de los distintos instrumentos y a sus precios. Como resultado de estos factores se ha apreciado una recomposición significativa de la cartera de las familias*» (García Vaquero, V., y Nieto, F.: p. 97).

⁴ Aunque la mayoría de los analistas señalan el verano de 2007 como la fecha de comienzo de la crisis financiera, en nuestra opinión es la quiebra del gran banco de inversión norteamericano el punto de partida de la pérdida de confianza en el sistema financiero, de la que todavía no se ha recuperado la economía a nivel mundial.

En el citado trabajo, al analizar la evolución de la cartera financiera de los hogares en España en el periodo 2006-2009, se observa un descenso considerable, a partir del verano de 2007, de la adquisición de activos financieros por parte de los mismos, compatible con un aumento de ahorro, lo que ha originado una recomposición de su cartera, con abandono de los activos de riesgo y la preferencia por otros de mayor liquidez y riesgo nulo o reducido, como el efectivo y los depósitos.

«En particular, se ha observado una mayor preferencia relativa por la inversión en activos cuya remuneración está menos ligada a la evolución de los mercados financieros (como los depósitos), en detrimento de aquellos cuya rentabilidad está más influida por éstos (como los fondos de inversión y de pensiones)» (*Ibidem*, p. 98).

Así, y con referencia al periodo indicado, se observa un crecimiento del efectivo más los depósitos, que pasan de representar el 37,9% del total de activos financieros de los hogares en diciembre de 2007 al 48,9% en junio de 2009. Los datos sobre tenencias de efectivo, considerado aisladamente, en relación al total de activos experimentan también un crecimiento de más del 19,5% en el mismo periodo de 18 meses citado, tendencia que se mantiene hasta final de 2010⁵.

Pero con independencia de estos datos oficiales sobre la tenencia de efectivo por parte de los hogares, en relación con otros activos financieros, la crisis ha provocado cambios importantes en el comportamiento de los agentes económicos en general (sean estos hogares, empresas financieras y no financieras y Administraciones Públicas, tanto residentes como no residentes) que ha propiciado la mayor utilización de efectivo por parte de público en el pago por la adquisición de bienes y servicios.

Entre el conjunto de factores que han contribuido a este fenómeno podemos destacar:

a) El aumento de la economía sumergida, provocada por el aumento de la tasa de paro y el incremento de la presión fiscal⁶.

⁵ Ver Cuentas *Financieras de la Economía Española 1990-2010* (Banco de España: 2011). En nuestro *Manual de sistema financiero español* (PAREJO, J. A., 2011) se analizan, en su capítulo tercero, los flujos financieros de la economía española y la cartera de activos de los diversos sectores económicos.

⁶ Según diversos estudios realizados por el Instituto de Estudios Fiscales, el Banco de España y la Fundación de las Cajas de Ahorros, la economía sumergida ha crecido en España, situándose al finalizar 2008 entre el 20 y el 24 por 100 del PIB. Conscientes de los perjuicios de este fenómeno para la economía española, el gobierno ha promulgado el Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

b) La desconfianza de los agentes al mantenimiento de saldos importantes en el sistema bancario, tanto en activos de riesgo, por el desplome de los mercados, como en depósitos, si éstos rebasan el límite de cobertura de los Fondos de Garantía Bancarios. Ello se traduce en un incremento del efectivo en manos del público y en su mayor utilización en pagos de pequeña y media cuantía.

c) El incremento en la compra de activos reales, como oro, joyas e incluso yates y viviendas de alto valor, como refugio ante la pérdida de valor de los activos financieros, siendo estos sectores de actividad beneficiarios de un incremento considerable de la misma. Incluso se constata que se están realizando (o intentando realizar) grandes inversiones en acciones de grandes corporaciones estratégicas (industriales y energéticas), pretendiendo introducirse dichos inversores en los órganos de gobierno de dichas compañías. Una parte (y a veces la totalidad) de estas transacciones se realizan (o pretenden realizar) en efectivo (o desde paraísos fiscales⁷) y constituyen un medio muy utilizado para el blanqueo de dinero.

d) Una mayor laxitud en los requisitos exigidos por bancos e incluso por los fedatarios públicos en la realización de las operaciones con sus clientes como consecuencia de la necesidad de incrementar la captación de recursos, que han sufrido una notable reducción debido a la crisis y a la atonía de los mercados interbancarios. Laxitud que, en ocasiones, se extiende a la actitud de los gobiernos ante las dificultades de financiación de la deuda pública en los mercados⁸.

⁷ Recomendamos, para un mejor entendimiento de la relación estrecha entre blanqueo de capitales y paraísos fiscales, la lectura del libro *La Europa opaca de las finanzas*, de HERNÁNDEZ VIGUERAS, J. (2008), Ed. Icaria Antrazyt, donde el autor desarrolla con minuciosidad y rigor dicha interrelación.

⁸ En este sentido conviene mencionar la reciente promulgación del Real Decreto 1145/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio. Esta nueva disposición simplifica las obligaciones formales de índole tributaria a cumplir por los intermediarios financieros en relación a los no residentes que inviertan en instrumentos de renta fija, dado que no son contribuyentes en España. El objetivo principal de esta modificación es adaptar la normativa española en este ámbito a la de los países de nuestro entorno, ya que el mantenimiento de la normativa actual podría discriminar negativamente las emisiones españolas al exigirse el cumplimiento de obligaciones formales que no existen en otros países, como Reino Unido, Francia y Alemania. Nuestra reflexión a este respecto es que dicha norma puede poner en peligro la identificación y conocimiento del origen de los fondos a los efectos de la Ley 10/2010, ya que muchas de esas cantidades invertidas pudieran proceder de entidades radicadas en paraísos fiscales, con el consiguiente riesgo de la procedencia de dichos fondos, donde podría producirse la mezcla de los de origen lícito con los de origen ilícito, provocando estos últimos una clara operación de blanqueo de capitales.

Esta mayor utilización de efectivo propicia y ayuda al enmascaramiento de las operaciones de blanqueo de capitales y también permite aflorar efectivo acumulado en las transacciones realizadas en la economía sumergida (los denominados pagos «en negro» para eludir los controles fiscales y administrativos).

A su vez, el manejo de más efectivo provoca mayores dificultades para el control y represión de las operaciones de blanqueo: la utilización de más efectivo por parte de todos los agentes hace más difícil discernir si ese dinero utilizado en las transacciones procede del ahorro ordinario de los mismos o si es utilizado para el blanqueo progresivo y a pequeña escala del obtenido como consecuencia del fraude fiscal o de una actividad delictiva promovida por la necesidad del crimen organizado de blanquear sus ingentes ganancias.

Finalmente, la crisis ha provocado estancamiento o incluso recesión económica y las autoridades están interesadas en la recuperación de la actividad. Temen, entonces, que un incremento de los controles en el uso de dinero efectivo pueda provocar un agravamiento de la situación económica y social. Y, por tanto, reducen o ponen menos énfasis en los controles para reprimir y sancionar este tipo de actividades.

Por todo ello, a nuestro juicio, no se puede descartar la hipótesis de que la crisis financiera actual ha propiciado ese incremento sustancial de las operaciones de blanqueo de capitales, como se pone de manifiesto en el Cuadro 1, ya analizado, dificultando las acciones de prevención y persecución de esta actividad delictiva por parte de las autoridades.

Reformas en la regulación y supervisión de los sistemas financieros⁹

La crisis financiera internacional que, en apretada síntesis, hemos expuesto en el epígrafe anterior ha obligado a replantearse algunos paradigmas que parecían inamovibles hasta el verano de 2007. Así, la entonces aplaudida desregulación se ha tenido que transformar en una mayor y mejor regulación, a la vez que la confianza en la gestión individual de la solvencia, que en parte se deducía de los criterios de Basilea II, ha derivado hacia mayores exigencias para todos (o al menos para la mayoría de) los intermediarios financieros, de acuerdo con los nuevos criterios de Basilea III. Asimismo, la supervisión pru-

⁹ Una parte de este epígrafe está tomada de nuestra aportación en el libro *Política monetaria* (FERNÁNDEZ DÍAZ, A., 2011, pp. 200-203).

dencial de las autoridades, cuya laxitud en los principales centros financieros mundiales se acredita como uno de los determinantes de la crisis¹⁰, se dirige ahora hacia una mayor severidad, disciplina y extensión aplicable a todos los intermediarios y mercados desde una perspectiva global.

Si queremos señalar el momento de cambio hacia lo que podríamos denominar la nueva filosofía de la política financiera, la fecha del 15 de noviembre de 2008, día en que se celebró la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los países del G-20, marca sin duda un antes y un después respecto a la concepción predominante antes de la crisis. Como ya hemos dicho, fue en la citada cumbre cuando se tomó la decisión de iniciar un proceso de coordinación, a nivel global, basado en tres pilares: 1) políticas macroeconómicas expansivas; 2) programas de rescate del sistema financiero, y 3) reforma de la arquitectura financiera internacional.

Pero es el tercer pilar, la reforma de la arquitectura financiera internacional, el que ocupa nuestra atención preferente en este epígrafe dedicado a describir lo que va a suponer un enfoque nuevo y diferente de la política financiera a nivel global: los tres objetivos fundamentales de dicha reforma son: *a)* el establecimiento de un nuevo marco institucional; *b)* el fortalecimiento de la regulación y la supervisión financiera, y *c)* el fortalecimiento de la financiación multilateral.

Respecto al **segundo** de los objetivos citados, en el que estamos ahora especialmente interesados, las reformas se han de concretar en tres direcciones interrelacionadas: la regulación de los mercados financieros, el marco de supervisión y vigilancia, y la financiación global. «*El régimen monetario anterior a la crisis y en gran parte vigente todavía ha contribuido a la creencia de que la desregulación financiera y la autosupervisión eran convenientes porque aumentaban la eficacia de los mercados y, por tanto, llevarían a una mejor asignación de los riesgos. Pero esto suponía ignorar el aumento de los riesgos sistémicos*»¹¹. Como ya hemos indicado, la crisis ha puesto de manifiesto que en una economía global se hace imprescindible y urgente la armonización de la regulación financiera y el establecimiento de sistemas de supervisión y vigilancia a nivel internacional.

¹⁰ Vid. «El G-20 y la reforma de la arquitectura financiera internacional», *Boletín Económico*, jul-ago. (2009), Banco de España, del que está tomada principalmente la información de este epígrafe. También han sido consultados diversos capítulos de la obra colectiva *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, AFI, Madrid (2009).

¹¹ ZAMORANO VALIÑA, J.: Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (2011).

En este sentido, el FSB¹² se ha convertido en el centro de desarrollo e implementación de la nueva política financiera en materia de regulación y supervisión de cara a la consecución de una mayor estabilidad del sistema financiero global. Su papel es doble en este sentido, puesto que a su labor de coordinación de la regulación financiera de los diversos países une su función de incipiente órgano internacional de supervisión y vigilancia del cumplimiento de la regulación promulgada.

Los cambios en la regulación financiera, necesarios para recuperar la confianza perdida en el conjunto del sistema y hacerlo más eficiente, debe contemplar tres aspectos: la extensión de la regulación a instituciones, productos y mercados; la regulación prudencial, y la regulación macroprudencial.

Respecto a la extensión: «*La crisis ha revelado que no todas las instituciones con potenciales efectos sistémicos estaban reguladas, o que algunas que sí lo estaban lo hacían sujetas a una regulación insuficiente, como es el caso de algunos bancos de inversión norteamericanos*»¹³. Como hemos indicado en el epígrafe anterior, la gran actividad desplegada por estas instituciones a nivel internacional, difundiendo por doquier un enorme volumen de títulos financieros, derivados de la titulización financiera y otros productos estructurados emitidos sin otro respaldo que la supuesta solvencia de sus emisores y con el apoyo generalizado de una alta calificación por las agencias de *rating*, se encuentra en el origen de la crisis financiera que padecemos, por lo que el nuevo marco regulatorio ha de extenderse también a esas entidades, productos y mercados con el fin de evitar, o al menos reducir, el riesgo sistémico generado por la difusión de estos productos y su comercialización a través de las entidades reguladas hacia los ahorradores, directamente o a través de los fondos de pensiones y otras instituciones de inversión colectiva.

En este contexto, y de cara a la reducción de esta amenaza, se han propuesto iniciativas, con un efecto muy débil hasta el momento, para incluir en el marco regulatorio a las agencias de calificación de riesgos (agencias de *rating*) y a los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) y para tratar de hacer otro tanto con los paraísos fiscales, donde sin

¹² El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) coordina a nivel internacional el trabajo de las autoridades financieras nacionales y el de los organismos internacionales de emisión de estándares de la actividad financiera. El Consejo desarrolla y promueve la implementación de políticas efectivas en la supervisión y regulación del sector financiero.

¹³ *El G-20 y la reforma...*, p. 147.

duda se realiza una gran parte del blanqueo de capitales, con el fin de que se adapten al consenso internacional sobre prevención del mismo y de la financiación del terrorismo. «*El origen de la crisis no se encuentra exclusivamente en las actividades financieras sometidas a regulación y supervisión bancaria. Buena parte de los desequilibrios se gestaron y acumularon en el llamado sector bancario en la sombra o no regulado*»¹⁴ (Roldán, J. M.: 2011, p. 27).

Pero, además, la ampliación y mejora de la regulación no será eficaz si no va unida a una adecuada supervisión y vigilancia de su cumplimiento. Se ha dicho, acertadamente, que una economía financiera global requiere una supervisión global. Este objetivo deseable resulta, por ahora, utópico debido a los enormes intereses políticos y económicos en juego, por lo que habrá que conformarse con una mejora en la coordinación y en la colaboración entre los órganos supervisores de los diversos países¹⁵. El papel, transitorio y limitado, asignado al FSB en esta materia, debe ser sustituido progresivamente por el que debe desempeñar un organismo con mayor grado de representatividad a nivel internacional, como el FMI, que deberá ser reformado desde una perspectiva tanto institucional como técnica y competencial, incluyendo en él una división encargada de coordinar la prevención y control de blanqueo de capitales a nivel mundial para asumir el nuevo rol que le corresponde en esta nueva etapa de la economía mundial¹⁶.

Apelando a la **tercera** cuestión que nos planteamos, como hemos adelantado, si cabe la más compleja de controlar, se trata de que las grandes entidades financieras, una vez que quede adecuadamente definida la nueva regulación, asuman la auténtica responsabilidad de cumplirla. De nada sirve exigir a los reguladores escrupulosidad para regular de forma adecuada y que los políticos de todos los países acep-

¹⁴ La banca en la sombra incluye todo el conjunto de instituciones, instrumentos y mercados no regulados o con una regulación más laxa que el resto, de acuerdo con los criterios establecidos en esta materia a nivel internacional. Entre ellos se incluyen, sin duda, los ubicados en paraísos fiscales.

¹⁵ En este sentido son de destacar las diversas iniciativas europeas en materia de coordinación y supervisión, entre ellas la Directiva 2009/7111/CE, sobre régimen de solvencia y supervisión de las entidades europeas; el Reglamento 1060/2009 de la UE sobre agencias de calificación crediticia; las Directivas europeas de 2005 y 2006 sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, y su transposición a la legislación española a través de la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

¹⁶ Un artículo, que refleja con claridad los avances de la coordinación europea en materia de supervisión, es el realizado por FORNÍES, S.: «Un nuevo marco de supervisión financiera para Europa», *Economistas*, nº 126, (2011), pp. 136-139.

ten coordinarse, entre sí, si finalmente las entidades sólo muestran un cumplimiento formal de la regulación y siguen pensando más en obtener beneficios rápidos a toda costa, generando un lucro descomunal para unos pocos, con retribuciones multimillonarias, donde la transparencia sobre tales cifras, así como sobre sus sistemas de control interno y *compliance* brilla por su ausencia bajo una aparente estructura de buen gobierno, ignorando el principio básico de pensar en la idoneidad de los productos para los perfiles de sus clientes y de generar dinamismo ético, inyectando liquidez al sistema mediante un sistema crediticio ecuánime y basado en un análisis minucioso y riguroso, real y no ambicioso, de control del riesgo de crédito.

Difícil resulta por tanto la paradoja de la situación actual donde los gobiernos tienen que equilibrar sus decisiones sobre cómo controlar la afluencia de dinero negro, exigiendo un exhaustivo cumplimiento de las leyes de prevención de blanqueo en un sistema que precisa con urgencia liquidez y que la actividad económica vuelva a recuperar su dinamismo. Constituye, como vemos, un perfecto caldo de cultivo para que el crimen organizado blanquee sus ganancias con suma impunidad en las jurisdicciones donde las autoridades supervisoras y gobiernos sean más permisivos ante esta situación de crisis económica y necesidad de liquidez generalizada.

Prevención y control del blanqueo en España

Es sabido que España es tristemente conocida en estos ámbitos por escándalos de blanqueo más relacionados con sectores distintos al puramente financiero, como son el mundo de la inversión en filatelia (escándalo *Forum* y *Afinsa*), así como el sector inmobiliario (*operaciones Ballena Blanca*, *Mármol Rojo*¹⁷, *Avispa*, *Malaya*, *Astapa*, *Hidalgo*, etc.).

Ya en el año 2007 se afirmaba que España es la puerta de entrada de la cocaína colombiana en Europa, pero también es la plataforma donde los cárteles blanquean sus ganancias obtenidas en la UE. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos situaba ya entonces a España en el selecto grupo de países donde los empresarios de la droga inician el circuito del lavado. Es el único país europeo que se cita. La CIA, por su lado, calificaba el territorio nacional como «lugar de blanqueo de los traficantes colombianos».

¹⁷ Un minucioso detalle de esta operación y las siguientes mencionadas en este capítulo se desarrolla en el libro *Palabra de Vor-Las mafias rusas en España*, de MORCILLO, C., y MUÑOZ, P. (2010).

Los principales cárteles de la cocaína de Colombia utilizaban España como plataforma en Europa para lavar el dinero ilícito obtenido de su negocio en el viejo continente. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos consideraba, según sus informes, que los grandes grupos colombianos empleaban para blanquear su dinero negro un reducido número de países: Colombia, Panamá, Costa Rica, Perú, la isla de Aruba (perteneciente a los Países Bajos) y España.

La CIA, por su lado, aseguraba que el territorio español no es sólo la puerta de entrada de la cocaína para la UE, sino también «*un lugar para el lavado de dinero de los traficantes de narcóticos colombianos*». El negocio global de la droga mueve 322.000 millones de dólares anuales, según el Informe Mundial de Drogas de la Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas. Casi dos tercios corresponden a la cocaína.

España es, sin duda alguna, la puerta de entrada de la cocaína en Europa. La conclusión se obtiene de dos datos. El primero es que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad retiraron el año 2010 de la circulación 49.650 kilos, una cifra sólo superada por Colombia, Venezuela y Estados Unidos. El segundo es que, desde 2005, España tiene un porcentaje de consumidores de cocaína superior al de Estados Unidos, aunque este país es el mayor mercado mundial y el que suma más consumidores en números absolutos.

Las operaciones de narcotráfico se pagan en metálico. Los narcotraficantes suelen cobrar en maletas llenas de billetes, un dinero que tiene que llegar al proveedor, y es en este momento cuando se inicia el circuito del lavado del dinero. El precio medio de un kilo de cocaína al por mayor es de unos 41.800 dólares. Es decir, que si un grupo de narcotraficantes logra introducir un cargamento de 2.000 kilos (la carga media que llevaban los barcos incautados por la Unidad de Drogas y Crimen Organizado, UDYCO), el monto total a pagar es de 83,6 millones de dólares.

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en su informe de 2007, titulado «Impacto de las sanciones económicas contra los cárteles colombianos de la droga» asegura que los cárteles de Cali, Valle del Norte y de la Costa Norte utilizan España como punto de blanqueo de sus ganancias europeas. «*Cada imperio de la droga –asegura– incluye una vasta red de empresas, manejada por familiares y otros trusts, en Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, España y Venezuela.*»

Luchar contra esta lacra social no es fácil, porque los narcotraficantes se han hecho expertos en ingeniería financiera. «*Y porque ligar un dinero que ya ha pasado por varias empresas, incluso por un paraíso fiscal, a la actividad ilícita original del tráfico de drogas es una tarea ímproba*»,

subrayan fuentes investigadoras de nuestro país. El objetivo de las redes es «acercar» el dinero hasta donde reside el *capo narco*. El método es llevárselo directamente en metálico (en barcos, camuflado en contenedores, con personas que se lo pegan al cuerpo) o hacerlo a través de operaciones financieras.

Los traficantes suelen utilizar estas empresas para operaciones concretas. Para ello compran compañías con un discreto historial de facturación con dinero que procede de varias empresas puente o pantalla, lo que dificulta su seguimiento, especialmente si alguna de ellas está radicada en un paraíso fiscal. El dueño aparente de ese *trust* es un abogado o un asesor fiscal, que a veces tiene una pequeña participación y suele ejercer de administrador. El siguiente paso consiste en inyectarle dinero que procede de las ganancias de la operación de narcotráfico, de forma que la empresa empieza a generar beneficios ficticios. Ese dinero empieza a estar blanqueado.

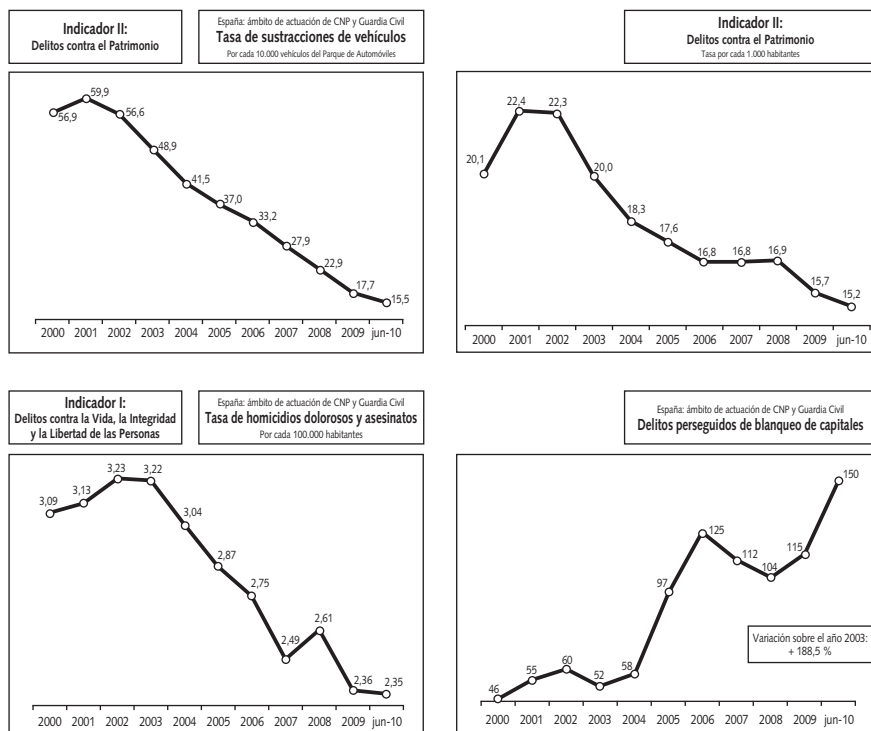
La misma empresa establece relaciones con otras firmas pantalla. El dinero suele pasar a Suiza, luego a un país no considerado caliente (sospechoso), para llegar a Miami o a una isla del Caribe ya limpio. El dinero ya está a disposición de los *narcotraficantes*. Las cuentas utilizadas no están abiertas mucho más de un mes. Así, cuando el aviso llega a la policía, o la Guardia Civil, o al Servicio de Prevención del Blanqueo del Banco de España, no hay ni un euro en la cuenta.

Sirva de muestra cómo este cáncer, en la situación de crisis actual en nuestro país, al contrario de reducirse está ampliando su cobertura. Según fuentes del Ministerio de Interior y según datos de junio de 2010, vemos en los gráficos siguientes cómo, comparando la evolución en este período con otros delitos, el blanqueo se revela como aquel cuyo crecimiento es más alarmante.

Nos permitimos por ello, en este trabajo, hacer una reflexión sobre la necesidad de extrapolar con carácter internacional los mecanismos de prevención de blanqueo a todos los ámbitos y sectores económico-financieros e industriales que puedan ser susceptibles de convertirse en refugio para aquellos que propicien este tipo de actividades delictivas.

Tradicionalmente la opinión pública siempre ha considerado que el sector financiero era el único que aplicaba o debía aplicar medidas para la lucha contra el blanqueo. De hecho se produce la paradoja de que dicha práctica, el «blanqueo», existe en el mundo porque precisamente los bancos fueron en el pasado los silentes colaboradores necesarios de dicha actividad. Pero el mundo ha cambiado. O debe cambiar, o está cambiando. El crimen organizado, con todos sus ten-

táculos y los grupos terroristas, en un mundo globalizado y conectado por la tecnología, se mueve como pez en el agua, manejando ingentes masas de efectivo..., si no se les pone freno por parte de la sociedad.



Ante la posible pregunta de si se consideran «sujetos obligados» a las leyes ant blanqueo (personas físicas o jurídicas, tanto nacionales como internacionales) las empresas dedicadas a actividades distintas a las asociadas al sistema puramente financiero, es claro que de acuerdo con la ley vigente en España desde 28 de abril de 2010 (Ley 10/2010), desarrollada por el momento en el Real Decreto 925/1995 en la redacción dada por el Real Decreto 54/2005 (pues a la fecha de este artículo está pendiente de la nueva reglamentación que desarrolle la citada Ley 10/2010), se detalla taxativamente que una ingente cantidad de entidades y empresas son sujetos obligados a dicho cumplimiento. Y la ley anterior a la citada, la Ley 19/1993 y el Real Decreto 925/1995, así lo contemplaban.

Lamentablemente, el hecho de que en la legislación vigente en nuestro país hasta la entrada en vigor de la Ley 10/2010 separara a los sujetos obligados en dos categorías, a saber : «sujetos obligados de carácter general» (entidades financieras y asimilados) y de «carácter

especial» (un catálogo de diferentes industrias y sectores heterogéneos, entre los que se mezclaban casinos, abogados, inmobiliarias, notarios, etc.) provocó que, sobre todo esta segunda categoría, por la menor necesidad de implantación de requisitos y quizá cierta indefinición legislativa, daba lugar a «vacíos de definición» que servían de excusa a los sujetos enmarcados en estas categorías para «no hacer nada», para permitir que se siguiese haciendo negocios mirando para otro lado; en su inmensa mayoría, en definitiva, ignoraban la aplicación de la ley o bien cumplían con un cínico barniz los escasos requisitos formales que se les solicitaba. No es una observación gratuita este hecho, pues las propias estadísticas que publica el SEP-BLAC (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias) así lo vienen demostrando y así lo demuestran (Cuadro 2).

CUADRO 2.
COMUNICACIONES DE OPERACIONES SOSPECHOSAS
DE LOS SUJETOS OBLIGADOS. RÉGIMEN ESPECIAL

	2008		2009	
	Asuntos	Número de s.o.	Asuntos	Número de s.o.
Notarios	248	161	194	139
Abogados	32	20	32	14
Audidores, contables y/o asesores fiscales	6	6	5	4
Casinos de juego	2	2	9	3
Loterías y otros juegos de azar	0	0	2	1
Promoción inmobiliaria y agencia, comisión o intermediación	30	12	12	11
Joyerías	0	0	2	1
Filatelia, numismática y arte	0	0	1	1
Transporte profesional de fondos	10	3	7	4
Total	328	204	264	178

Este hecho provocó, sobre todo en la época del llamado «boom inmobiliario español», que las más importantes y variopintas mafias internacionales acudieran a nuestro país a lavar sus ingentes cantidades de dinero de origen criminal, mezclando este dinero con el efectivo que «alegremente fluía» en nuestra economía nacional.

Digno es de recordar asimismo que, en junio de 2006, el GAFI (*Grupo de Acción Financiera en contra del lavado de dinero*) o FATF (en su

acepción anglosajona *Financial Action Task Force on Money Laundering*), institución intergubernamental creada en 1989 por el G7 cuyo propósito es desarrollar políticas que ayuden a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel mundial, emitiera su Tercera Evaluación Mutua examinando a nuestro país, calificando algunas de las más importantes prácticas con debilidades importantes en su cumplimiento, encontrándonos con un informe muy lejos de ser considerado favorable.

Ello obligó a la citada reciente revisión legislativa mencionada que, al día de hoy, si bien el texto merece todo respeto, bajo nuestro punto de vista (comparado sobre todo con multitud de legislaciones internacionales que dejan mucho que desear en sus requerimientos para combatir estas lacras), su cumplimiento por parte de todos los sujetos implicados en la lucha dista claramente de ser satisfactorio.

Es preciso poner de relieve que estamos ante un problema de actitud, recursos y tecnología de la sociedad en su conjunto. Tanto el citado SEPBLAC, en el ejercicio de sus funciones, como las unidades de prevención (en los casos en que las entidades las han definido dentro de las compañías) escasean en cuanto a personal, apoyo real y tecnología. Ocurre así en nuestro país e internacionalmente. No se entiende el porqué de esta actitud, pues es claro que no deberíamos permitir al crimen organizado «*campar a sus anchas*» como indiscutiblemente se está haciendo.

En el Anexo 1 de este artículo se detallan los llamados *sujetos obligados*, que figuran taxativamente en el artículo 2 de esta nueva Ley. Ya no hay dos categorías, y las especificaciones de su casuística, de sus deberes para su adecuado cumplimiento, serán, aparte de completar lo que la normativa actual contempla, desarrollados en los próximos meses por el legislador nacional.

El hecho de haber ampliado el abanico de sujetos y haberlos incluido a todos en una sola categoría lo consideramos un importante paso en la prevención, pues el blanqueador lo que busca son los huecos en la actividad económico-financiera para introducir en el sistema su masa de dinero sucio. Este criterio de interpretación es coincidente y cumple con lo establecido por la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26/10/2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, que impone la aplicación de la Directiva a «*otras personas físicas o jurídicas que comercien con bienes únicamente en la medida en que los pagos se efectúen al contado y por importe igual o superior a 15.000 euros, ya se realicen en una o varias transacciones entre las que parezca existir algún tipo de relación*». Esta Directiva

está en vigor desde el 25 de enero de 2006, debiendo los Estados miembros transponerla antes del 15 de diciembre de 2007. Así se hizo en nuestro país, como vimos, en el año 2010.

Principales medidas de prevención que deben implantarse por parte de los sujetos

La primera pregunta que surge por parte de los sujetos obligados, tras pasada la barrera (o excusa a veces) de asumir que no son policías ni investigadores privados, es si es difícil implantar estos sistemas de control preventivo. La respuesta es sin duda negativa, y no es complejo asumir que no todo consiste en invertir miles de euros en tecnología. Es mucho más importante que en la entidad obligada haya una verdadera cultura de prevención y lucha contra estas lacras.

Seguidamente expondremos con detalle las principales actividades que en materia de prevención deben desarrollar los sujetos obligados. Parece curioso el hecho de que el supervisor en la actualidad esté centrando sus esfuerzos en detectar operaciones de blanqueo a través de «remesadoras»¹⁸ (ahora denominadas entidades de pago) cuando las incautaciones o detecciones, si lo son, serán de menudeo (o el conocido pitufeo o *smurfing*). ¿Sería más productivo acudir a las industrias que se dedican a la venta de bienes de mayor importe donde quizá los blanqueadores estén pagando en efectivo grandes cantidades y los establecimientos no estén solicitando a sus «clientes» ni identificación ni información sobre el origen de los fondos? El Cuadro 2 mostrado anteriormente, publicado por el SEPBLAC deja bien claro que el vacío se encuentra allí. Es sencillo, por ejemplo, conciliar las escasas operaciones que del sector inmobiliario se han denunciado y la creciente, aunque tímida, información que de las mismas hace el colectivo de notarios. Concíliese. No son mucho más vulnerables al blanqueo de cantidades relevantes la compra-venta de pisos en efectivo, compra venta de aviones privados, coches de lujo, yates, joyas de alta gama, etc.

Ámbito de aplicación

Se extiende a todos los sujetos obligados en materia de prevención del blanqueo mencionados al principio del artículo. En concreto, esta Ley tiene como propósito desarrollar, pormenorizar, deta-

¹⁸ En 2008 ya publicábamos en el artículo «Compañías remesadoras: seguridad, eficiencia y cumplimiento riguroso de la normativa de movimiento de capitales», *Revista Sector Ejecutivo* (n^{os} 126 y 127), con todo detalle las peculiaridades de este sector dentro del propio sector financiero.

llar y profundizar algunas de las obligaciones ya existentes –la obligación de identificación de clientes, la de conservación de documentos y la de establecer medidas de control– por entender que son, posiblemente, los flancos más vulnerables que se considera necesario reforzar.

Detallamos a continuación algunos de los aspectos más relevantes que las entidades deben implantar con objeto de prevenir el blanqueo de capitales, incluidos en el siguiente decálogo, que entendemos fundamental, sea cual fuere la legislación y donde se aplique.

Decálogo para la prevención¹⁹

1. Procedimientos de control interno. Manuales y procesos documentados que evidencien la transposición de las normativas aplicables según jurisdicción.

2. Comités de Dirección y de Control Interno para evitar el blanqueo efectivos y eficaces. No meras reuniones formales donde no se indaga en lo delicado de cada asunto de cara a la toma correcta de decisiones de negocio y de informe en su caso.

3. Políticas de Conocimiento del Cliente (KYC) y derivadas. Se constata que la vulnerabilidad de estas lacras no reside sólo en conocer a los clientes, sino a todos los grupos de interés que interactúan con la empresa, los llamados *stakeholders* en termino anglosajón, y políticas de desarrollo de debida diligencia –DD– asociada, en sus tres niveles, simplificada, normal y reforzada, según perfiles de riesgo. Procede en este ámbito la gestión de dichos perfiles de riesgo y gestión adecuada de los PEPS (PRPS en normativa española). Perfiles de los políticos y asimilados que todas la legislaciones estiman, como demuestran las evidencias, que son las perfectas tapaderas para que el crimen organizado perpetre su entrada en el sistema obteniendo sus favores o usándolos como testaferros para dar legitimidad a sus oscuras operaciones.

4. Desarrollo de procesos para prevención, detección y análisis de operaciones sospechosas, siendo esta actividad la clave de todo el sistema de prevención. Todas las demás actividades de control giran en torno a esta actividad en la que las compañías deben estar implicadas para la lucha contra estas lacras.

¹⁹ Ya en 2007 en el artículo «Las recetas de Kroll contra el blanqueo de dinero», *Revista Diariocrítico*, mencionábamos este catálogo de acciones, si bien de forma resumida, para implantar en las entidades con el fin de luchar contra el blanqueo.

5. Herramientas informáticas y soluciones para la prevención y detección de blanqueo de capitales. Es el proceso que quizá implica mayor inversión, sobre todo en el sector financiero, que, si bien es preciso por el tratamiento masivo de datos que supone los transaccionales típicos del sector, sin duda es necesario siempre que vaya acompañado de una conducta realmente implicada en dicha prevención y una cultura, en ese mismo sentido, desde la propia alta dirección.

6. Análisis del GAP o diferencias normativas como consecuencia de que el blanqueo es un problema mundial. No tiene fronteras. Es por ello que las compañías deben compatibilizar las regulaciones y legislaciones que aplican en todas sus sedes, sea cual sea el país o región donde operen, para dotar al proceso preventivo de una coherencia corporativa

7. Informes de expertos externos para validar los procesos contenidos en este decálogo que evidencien la real implantación de una cultura preventiva y no sólo formal.

8. Relación con reguladores y supervisores permanente para mostrar a los agentes nocivos, blanqueadores, crimen organizado y terroristas que el mundo no criminal se encuentra en un lado, y ellos, en el opuesto. De no ser así, en esta lucha permanente y activa, como ya aventuraba Martin Luther King, *«tendremos que arrepentirnos no tanto de las malas acciones de la gente perversa, sino del pasmoso silencio de la gente buena»*.

9. Formación en la materia, no como un hito de cumplimiento de las leyes que obligan a pasar cursos formativos al personal de las entidades, dejando fuera muchas veces a los propios directivos y consejos de administración, sino como el arma más eficaz para evidenciar en las corporaciones la real sensibilización en estas materias

10. Acciones de seguimiento, con el fin de mostrar que las acciones de desarrollo y correctivas, en su caso, no son flor de un día y que las actividades preventivas están incorporadas en los propios procesos económicos y financieros de las compañías no sólo para mostrar acciones aisladas de prevención frente a las autoridades.

Sistemas de control y prevención: procedimientos adecuados

Los procedimientos de control interno que los sujetos obligados han de establecer, señala la Ley 10/2010, deben ser adecuados. Esa adecuación debe ser revisada en todo caso y con carácter anual por un experto externo. La Orden EHA 2444/2007 establece la estructura de dicho informes y los contenidos mínimos en cuanto a suficiencia

que deben ser objeto de revisión. Esta actividad es aplicable a todos los sujetos obligados.

Los sistemas de control establecidos por los sujetos obligados, para considerarse adecuados, deben cumplir los siguientes objetivos:

a) Centralizar, gestionar, controlar y almacenar de modo eficaz la documentación e información de sus clientes y de las operaciones que se realicen en su red.

b) Agregar diariamente todas las operaciones realizadas en la red a fin de detectar potenciales fraccionamientos y operaciones conectadas.

c) Determinar, con carácter previo a la ejecución de la operación, si procede el conocimiento y verificación de la actividad profesional o empresarial del cliente.

d) Detectar cambios en el comportamiento operativo de los clientes o inconsistencia con su perfil de riesgo.

e) Impedir de forma automática la ejecución de transacciones cuando no consten completos los datos obligatorios del cliente o de la operación.

f) Impedir de forma automática la ejecución de transacciones por parte de personas o entidades sujetas a prohibición de operar.

g) Seleccionar automáticamente para su análisis operaciones de riesgo en función de criterios o parámetros predeterminados.

h) Mantener una comunicación directa del órgano de control interno con la red.

i) Atender de forma rápida, segura y eficaz los requerimientos de información del servicio ejecutivo.

Debe tenerse en cuenta asimismo que los órganos de control interno de los sujetos obligados verificarán diariamente la existencia o inexistencia de requerimientos y remitirán de forma electrónica la información requerida en el plazo indicado por el servicio ejecutivo.

j) Cumplimentar la comunicación mensual de operaciones al servicio ejecutivo (conocido en España como DMO, sólo aplicable este requisito a entidades financieras y asimilados) o, en su caso, la comunicación semestral negativa.

k) Agregar en el sistema de control interno el factor geopolítico. Requerirán especial atención aquellas operaciones que se realicen con o de personas físicas o jurídicas en territorios o países que figuren en las siguientes relaciones: paraísos fiscales, según Real Decreto 1080/1991,

de 25/7, países incluidos en las listas de la Orden ECO/2652/2002, de 24/10/2002, así como los incluidos en las Listas OFAC, FINCEN y del GAFI de países y territorios no cooperantes.

CONCLUSIONES

Conclusiones en el marco internacional: el FMI

Como afirmó recientemente Min Zhu, subdirector gerente del FMI: *«La estabilidad financiera mundial depende de la adopción de medidas colectivas a escala internacional, pero también de la eficacia de los sistemas nacionales. Los regímenes sólidos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son un pilar fundamental del sistema internacional de regulación y supervisión, y son un aspecto central de la actual campaña para fortalecer el marco financiero mundial.»*

El 1 de junio de 2011, el Directorio Ejecutivo examinó un informe sobre la evaluación de la eficacia del programa ALD/LFT, elaborado por el departamento jurídico del FMI. El informe pasa revista a la evolución del programa ALD/LFT del FMI en los últimos cinco años y analiza las formas en que el FMI podría avanzar en este ámbito.

De las conclusiones clave pueden destacarse que el organismo ha analizado la forma en que evalúa los esfuerzos de cada país para combatir el delito; la institución busca ajustar la calificación de acuerdo a las circunstancias de cada nación. Estudiar emplazar a los sujetos que desarrollan su actividad empresarial a centrar los esfuerzos de prevención de forma taxativa, concentrándose en las áreas que entrañen mayores riesgos dentro de cada actividad o línea de negocio. La reflexión parece acertada, pues es ingente la información masiva que reciben los supervisores (de las entidades financieras) que no aportan valor, sino sólo el meramente estadístico.

El personal del FMI ha propuesto el cambio para ajustar la evaluación de un país a sus circunstancias individuales, en vez de aplicar un modelo igual para todas las economías, como se hace actualmente. El organismo entiende que este enfoque pasará a ser más efectivo que el actual abordaje, que es exhaustivo y a la vez algo complicado. El informe señala que las calificaciones de los países miembros en la evaluación sobre el cumplimiento de las metas eran «persistentemente bajas», pese a un coste promedio de 310.000 dólares por evaluación.

En el caso de los países que han pasado por una evaluación completa, en la que se ha establecido un escenario base, el fondo en el futuro aplicaría una revisión «un poco más liviana» que se concentraría en las áreas de mayor riesgo.

Entiende el FMI que es algo que puede resultar en un compromiso más efectivo con los países miembros. Si acuden a evaluar, por ejemplo, un país que no tiene mercado de valores, pero sí tiene una industria extractiva de metales preciosos, no pueden perder tiempo evaluando un mercado de valores que no existe o que no es significativo. Parecería lógico ahondar en la industria de metales preciosos, que en la situación actual está siendo un auténtico hervidero de inversión de ingentes cantidades de dinero en efectivo, focalizando dicha evaluación en los países que cuentan con dicha industria. Esta estrategia está más en línea con la forma en que varios organismos internacionales y regionales realizan hoy día sus evaluaciones. El directorio del Fondo ha autorizado que la propuesta se discuta con otros organismos que realizan evaluaciones sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo con el fin de asegurar que sea viable. El FMI estima que sólo en Estados Unidos las ganancias por blanqueo de capitales en la actualidad ascienden a más de 275.000 millones de dólares, sin incluir las cifras de evasión fiscal

En el entorno nacional ¿queremos realmente prevenir?: sin sanción no hay acción

Como hemos visto, no resulta difícil cumplir con lo requisitos normativos, máxime sabiendo que poniendo en marcha estos controles lograremos poner más difícil al crimen organizado que actúe impunemente en nuestro sector financiero y económico. Pero muchas veces parece más fácil mirar para otro lado, y mientras el supervisor no sancione las conductas inapropiadas, país por país, nada de lo regulado será eficaz.

Tras la última llamada de atención por parte del GAFI a nuestro país, se traspuso la Directiva europea con la citada Ley en dicho año 2010, si bien están pendientes de desarrollo los reglamentos u órdenes ministeriales que concreten determinadas acciones preventivas a mayor detalle.

Llama especialmente la atención la actitud del colectivo de abogados, que, amparándose muchas veces indebidamente en el deber de confidencialidad de sus clientes más poderosos, emulan a las antiguas unidades de banca privada de las entidades financieras.

El supervisor español adelanta algunas ideas de por dónde irán los desarrollos normativos en nuestro país, destacando:

- La importancia de focalizar los esfuerzos en las líneas de negocio dentro de la entidad que entraña mayores riesgos.

- La plena incorporación del criterio de riesgo de blanqueo o de financiación terrorista en cada área de negocio como un riesgo más a controlar dentro de cada actividad.
- La toma de conciencia por parte de los sujetos que intervienen en la actividad económica y financiera del país de que TODOS deben colaborar en esta labor preventiva.
- La conexión del blanqueo con sus delitos precedentes; en concreto, con el delito fiscal.
- La «debida diligencia» en los negocios como proceso integral. Las empresas conocen a sus clientes y alardean de ello..., pero no sólo se les debe conocer para venderles más productos o servicios. Se debe conocer la licitud de sus actividades y no colaborar con ellos cuando los negocios que desarrollan no sean del todo legítimos.
- Robustecer por ello las políticas de admisión de clientes con ese enfoque basado en el riesgo que comentamos en los puntos precedentes.
- Respecto a la detección y análisis de posibles operaciones sospechosas, piedra angular de la tarea preventiva, mejorar sustancialmente la documentación y procedimientos desarrollados por las entidades para su examen especial.
- Mejorar la intercomunicación con los órganos de gobierno de las compañías por parte de las unidades de prevención, así como la comunicación de ambas con las autoridades supervisoras y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Robustecer la comunicación sistemática a la que ya las entidades financieras están sometidas, enriqueciendo su interrelación con la comunicación de operaciones sospechosas por indicio.
- Fortalecer políticas de abstención de ejecución de operaciones cuando no se disponga de suficiente información para ello y en constante comunicación con las autoridades y supervisores
- Fortalecer los canales de confidencialidad dentro de cada organización y para con los clientes sospechosos. La colaboración con las autoridades debe hacerse de forma confidencial. Debemos estar de parte de la sociedad, no del presunto blanqueador.
- Fortalecer y dotar de medios a las unidades de control interno de las entidades, no sólo disponer de ellas como mero cumplimiento nominal y tomar muy en consideración las operaciones que se comunican al OCI (Órgano de Control Interno) dentro de la compañía para obrar en consecuencia en cuanto a prevención y comunicación se refiere.

– Elegir a expertos externos independientes, acreditados en la materia, para que revisen anualmente, como establece la Ley, todo el proceso preventivo de la entidad, evitando contratar a expertos sin la debida cualificación, considerando este acto como un mero trámite burocrático.

– Robustecer los procesos formativos en las compañías, dotando esta actividad como clave para transmitir en la entidad una verdadera cultura de prevención. Es notable comprobar cómo en muchas entidades financieras (por no mencionar el resto de sujetos obligados que ignoran en su práctica totalidad sus deberes) todavía una inmensa mayoría de su personal desconoce sus obligaciones y responsabilidades preventivas, máxime sabiendo que en nuestro país la Ley precedente data de 1993). No es suficiente usar «formación a distancia (*e-learning*)» y cursos o seminarios aislados, pues su impacto es casi nulo.

– Por último, y si cabe más importante, recordar que en nuestro país, con la entrada en vigor en diciembre de 2010 del nuevo Código Penal, el blanqueo de capitales y la financiación terrorista se han detallado como delitos singulares en más de la veintena de delitos por los que una compañía puede ser imputada penalmente. Acto sin precedentes en nuestro país que puede ocasionar la «pena de muerte jurídica» de la empresa: su cierre. Y por ello también resaltar la responsabilidad de sus administradores por dolo imprudente. Recordemos, para terminar, el viejo aforismo jurídico latino, vigente universalmente: «*Ignorantia legis neminem excusat*» (la ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento).

ANEXO 1

Sujetos obligados (art. 2 de la Ley 10/2010)

«La presente Ley será de aplicación a los siguientes sujetos obligados:

- a) *Las entidades de crédito.*
- b) *Las entidades aseguradoras autorizadas para operar en el ramo de vida y los corredores de seguros cuando actúen en relación con seguros de vida u otros servicios relacionados con inversiones, con las excepciones que se establezcan reglamentariamente.*
- c) *Las empresas de servicios de inversión.*
- d) *Las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y las sociedades de inversión cuya gestión no esté encomendada a una sociedad gestora.*

- e) *Las entidades gestoras de fondos de pensiones.*
- f) *Las sociedades gestoras de entidades de capital-riesgo y las sociedades de capital-riesgo cuya gestión no esté encomendada a una sociedad gestora.*
- g) *Las sociedades de garantía recíproca.*
- h) *Las entidades de pago.*
- i) *Las personas que ejerzan profesionalmente actividades de cambio de moneda.*
- j) *Los servicios postales respecto de las actividades de giro o transferencia.*
- k) *Las personas dedicadas profesionalmente a la intermediación en la concesión de préstamos o créditos, así como las personas que, sin haber obtenido autorización como establecimientos financieros de crédito, desarrollen profesionalmente alguna de las actividades a que se refiere la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero.*
- l) *Los promotores inmobiliarios y quienes ejerzan profesionalmente actividades de agencia, comisión o intermediación en la compraventa de bienes inmuebles.*
- m) *Los auditores de cuentas, contables externos o asesores fiscales.*
- n) *Los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles.*
- ñ) *Los abogados, procuradores u otros profesionales independientes cuando participen en la concepción, realización o asesoramiento de operaciones por cuenta de clientes relativas a la compraventa de bienes inmuebles o entidades comerciales; la gestión de fondos, valores u otros activos; la apertura o gestión de cuentas corrientes, cuentas de ahorros o cuentas de valores; la organización de las aportaciones necesarias para la creación, el funcionamiento o la gestión de empresas, o la creación, el funcionamiento o la gestión de fideicomisos (trusts), sociedades o estructuras análogas, o cuando actúen por cuenta de clientes en cualquier operación financiera o inmobiliaria.*
- o) *Las personas que con carácter profesional y con arreglo a la normativa específica que en cada caso sea aplicable presten los siguientes servicios a terceros: constituir sociedades u otras personas jurídicas; ejercer funciones de dirección o secretaría de una sociedad, socio de una asociación o funciones similares en relación con otras personas jurídicas o disponer que otra persona ejerza dichas funciones; facilitar un domicilio social o una dirección comercial, postal, administrativa y otros servicios afines a una sociedad, una asociación o cualquier otro instrumento o persona jurídicas; ejercer funciones de fideicomi-*

sario en un fideicomiso (trust) expreso o instrumento jurídico similar o disponer que otra persona ejerza dichas funciones, o ejercer funciones de accionista por cuenta de otra persona, exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado y estén sujetas a requisitos de información conformes con el derecho comunitario o a normas internacionales equivalentes, o disponer que otra persona ejerza dichas funciones.

p) Los casinos de juego.

q) Las personas que comercien profesionalmente con joyas, piedras o metales preciosos.

r) Las personas que comercien profesionalmente con objetos de arte o antigüedades.

s) Las personas que ejerzan profesionalmente las actividades a que se refiere el artículo 1 de la Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio.

t) Las personas que ejerzan actividades de depósito, custodia o transporte profesional de fondos o medios de pago.

u) Las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar respecto de las operaciones de pago de premios.

v) Las personas físicas que realicen movimientos de medios de pago, en los términos establecidos en el artículo 34.

w) Las personas que comercien profesionalmente con bienes, en los términos establecidos en el artículo 38.

x) Las fundaciones y asociaciones, en los términos establecidos en el artículo 39.

y) Los gestores de sistemas de pago y de compensación y liquidación de valores y productos financieros derivados, así como los gestores de tarjetas de crédito o débito emitidas por otras entidades, en los términos establecidos en el artículo 40.

Se entenderán sujetas a la presente Ley las personas o entidades no residentes que, a través de sucursales o agentes o mediante prestación de servicios sin establecimiento permanente, desarrollen en España actividades de igual naturaleza a las de las personas o entidades citadas en los párrafos anteriores.»

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J. A.; FERNÁNDEZ DE LIS, S., y STEINBERG, F. (2009): *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, AFI.

- FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; RODRÍGUEZ SAIZ, L.; PAREJO GAMIR, J. A.; CALVO BERNARDINO, A., y GALINDO MARTÍN, M. A. (1999): *Política monetaria: su eficacia y enfoques alternativos*, Ed. AC. Madrid.
- (2011): *Política monetaria: fundamentos y estrategias*, Ed. Paraninfo. Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. L.: «La dimensión ética de la actividad financiera», www.ujaen.es
- FERNÁNDEZ STEINKO, A. (2008): *Las pistas falsas del crimen organizado*, Ed. Catarata.
- FORNIÉS, S. (2011): «Un nuevo marco de la supervisión financiera para Europa», *Revista Economistas*, nº 126.
- GARCÍA VAQUERO, V., y NIETO, F (2010): «Evolución de la cartera financiera de los hogares en España en el contexto de la crisis financiera internacional», *Boletín Económico del Banco de España* (enero).
- HERNÁNDEZ VIGUERAS, J. (2008): *La Europa opaca de las finanzas*, Ed. Icaria Antrazyt.
- MORENO GARCÍA, P. (2009): «El G-20 y la reforma de la arquitectura financiera internacional», *Boletín Económico del Banco de España* (julio-agosto).
- NIETO DEL ALBA, U. (2006): «Ética y control: ante la corrupción y el blanqueo de capitales», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, y nº 23, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- PAREJO, J. A.; RODRÍGUEZ, L.; CALVO, A., y CUERVO, A. (2011): *Manual de sistema financiero español*, 23ª edición, Ariel, Barcelona.
- RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2009): «Ética y economía: transparencia en los mercados financieros y política económica». En la obra colectiva: *Pensar como un economista* (homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz), Delta Publicaciones, Madrid.
- RODRÍGUEZ SOLER, L. (2007): «Muchas inmobiliarias no son conscientes de que cometen delitos de blanqueo de dinero», *Diario El Economista*.
- (2007): «Las recetas de Kroll contra el blanqueo de dinero», *Revista Diariocrítico*.
- (2008): «Compañías remesadoras: seguridad, eficiencia y cumplimiento riguroso de la normativa de movimiento de capitales», *Revista Sector Ejecutivo*, nºs 126 y 127.

- (2008): «El mercado de remesas en España», *Revista Brasil*, año 4, nº 12, España RBE.
 - (2008): «El fraude no es propio de delincuentes», *Revista Expresión Aragonex*.
 - (2008): «Negocio inmobiliario atrae las inversiones ilícitas», *Diario Panamá América*, Sección Finanzas.
- ROLDÁN J. M., y PÉREZ CID. (2011): «El nuevo impulso regulatorio», *Revista Economistas*, nº 128.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA



Segundo cuatrimestre del año 2011

Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el segundo cuatrimestre del año en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

En la primera parte, «Legislación y otros aspectos», constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica para facilitar su consulta.

La segunda parte, «Jurisprudencia», recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuen-

tas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes estatales

■ LEY ORGÁNICA 7/2011, de 15 de julio, de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*BOE*, nº 170, de 16 de julio de 2011).

■ LEY ORGÁNICA 8/2011, de 21 de julio, complementaria de la Ley del Registro Civil, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*BOE*, nº 175, de 22 de julio de 2011).

■ LEY 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (*BOE*, nº 175, de 22 de julio de 2011).

■ LEY 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (*BOE*, nº 184, de 2 de agosto de 2011).

1.2. Leyes autonómicas

1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

■ LEY 3/2011, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (*BOE*, nº 114, de 13 de mayo de 2011).

1.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

■ LEY 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha (*BOE*, nº 104, de 2 de mayo de 2011).

■ LEY 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (*BOE*, nº 105, de 3 de mayo de 2011).

1.2.3. Comunidad de Madrid

■ LEY 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de racionalización del sector público (*BOE*, nº 118, de 18 de mayo de 2011).

1.3. Reales Decretos

■ REAL DECRETO-LEY 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas (*BOE*, nº 108, de 6 de mayo de 2011).

1.4. Órdenes ministeriales y Circulares

■ ORDEN EHA/1332/2011, de 19 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el periodo 2012-2014 (*BOE*, nº 123, de 24 de mayo de 2011).

■ Orden EHA/1333/2011, de 19 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 (*BOE*, nº 123, de 24 de mayo de 2011).

■ Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración institucional del Estado (*BOE*, nº 174, de 21 de julio de 2011).

1.5. Acuerdos y Resoluciones

■ RESOLUCIÓN de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (*BOE*, nº 168, de 14 de julio de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 7 de julio de 2011, de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas, por la que se amplía el ámbito de funcionamiento del Registro Telemático del Tribunal de Cuentas para la recepción de las cuentas de las entidades del sector público empresarial y fundacional del Estado (*BOE*, nº 168, de 14 de julio de 2011).

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y resúmenes doctrinales

■ SENTENCIA 7/11, de 9 de mayo. Recurso de apelación nº 7/11. Procedimiento de reintegro nº 102/09. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia si procede o no la imposición de costas en la instancia cuando existió allanamiento a la demanda antes de que fuera evacuado el trámite de contestación. A estos efectos entien-

de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 395 de la LEC, la imposición de costas procede si existió mala fe, entendiendo que existió ésta si antes de presentada la demanda se hubiese formulado al demandado requerimiento fehaciente y justificado de pago, o si se hubiera dirigido contra él demanda de conciliación.

Sigue afirmando la Sala que la naturaleza de las actuaciones previas es ser preparatorias de los procedimientos jurisdiccionales y que en ellas se realizan diligencias de averiguación con la doble finalidad de facilitar el ejercicio de las acciones oportunas de reintegro u oposición, y practicar, una vez definidos de modo indiciario y provisional los hechos, los presuntos responsables y los perjuicios causados al erario público, la adopción de las medidas cautelares que garanticen el futuro reintegro de los daños a los caudales públicos, no constituyendo un procedimiento contradictorio.

La Sala entiende que esa instrucción no puede utilizarse como un mecanismo de enjuiciamiento anticipado o paralelo de la posible responsabilidad contable, pues ello originaría una extralimitación de las facultades concedidas al delegado instructor y supondría utilizar las actuaciones previas como una fase jurisdiccional con finalidad probatoria.

Entiende, por ello, la Sala que el requerimiento de depósito o afianzamiento de las actuaciones previas no constituye un requerimiento de pago en los términos previstos en el artículo 395 de la LEC, ya que es una medida de aseguramiento para garantizar las presuntas responsabilidades contables que pudieran declararse en el procedimiento jurisdiccional correspondiente, siendo la cantidad reclamada en depósito o afianzamiento el importe provisional que a juicio del delegado instructor constituye alcance, así como el cálculo también provisional de los intereses.

■ SENTENCIA 8/11, de 21 de junio. Recurso de apelación número 4/11. Procedimiento de reintegro nº 92/07. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento ... Informe de Fiscalización ejercicios 2000-2001. Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala de Justicia la prescripción de la acción de responsabilidad contable, señalando que es fundamental para aplicar ésta la dejadez o abandono en el ejercicio de los propios derechos, de manera que cuando esta cesación o abandono no aparece debidamente acreditada y sí, por el contrario, lo está el afán o deseo de su mantenimiento o conservación, la estimación de la prescripción extintiva se hace imposible a menos de subvenir sus esencias. En este sentido entiende la Sala que la citación a la liquidación provisional sólo puede

hacerse a los presuntos responsables contables y ello para la defensa de sus derechos e intereses y no simplemente para la aportación de documentación, por lo que en ese momento se interrumpe la prescripción. Señala, asimismo, que la no presentación de demanda contra uno de los declarados presuntos responsables contables en la liquidación provisional vuelve a hacer correr el cómputo de la prescripción, que queda nuevamente interrumpido cuando se presenta demanda como consecuencia de la estimación de la excepción de litisconsorcio pasivo necesario.

Continuando con la prescripción afirma la Sala que tiene efectos interruptivos, respecto a un concreto mandamiento de pago, el inicio de una fiscalización que tiene por objeto la gestión económico-financiera del Ayuntamiento durante el período en que se hizo el mismo, y ello con independencia de que el documento de ese mandamiento no se hubiera sido tenido en cuenta en un momento inicial al no haber sido hallado en los archivos municipales. Añade, además, que carece de trascendencia que la interrupción de la prescripción fuera originada por un acto de uno de los presuntos responsables contables, ya que el artículo 1973 del CC atribuye eficacia interruptiva de la prescripción a cualquier acto de reconocimiento de deuda del deudor.

Señala la Sala que la legitimación pasiva existe cuando concurre en el demandado una cualidad objetiva consistente en una posición o condición en relación con el objeto del mismo, que genera la aptitud o idoneidad para ser parte procesal, en cuanto supone una coherencia entre dicha cualidad y las consecuencias jurídicas pretendidas, lo que es independiente de si la afirmación es o no fundada, lo cual constituye la cuestión de fondo del asunto.

Se analiza la naturaleza del recurso de apelación que permite al Tribunal la posibilidad de aplicar e interpretar normas jurídicas con un criterio diferenciado, tanto de las partes como del órgano de instancia, y resolver confirmando, corrigiendo, enmendando o revocando lo decidido y recurrido, e incluso decidir lo mismo con fundamentación diferente, aunque siempre dentro del principio de congruencia.

También señala la Sala que la responsabilidad contable es patrimonial, por lo que el daño ha de ser cierto, real y efectivo, y que puede venir tanto por la vía del gasto, cuando se da lugar a una salida injustificada de fondos públicos, como por la vía de los ingresos, cuando se deja de percibir un ingreso cierto y debido. Y para declarar esa responsabilidad rige el principio de carga de la prueba, por lo que corresponde al demandante probar que se produjo un menosca-

bo en los caudales públicos de la Corporación local y que ese menoscabo es consecuencia de la actuación ilegal y dolosa o gravemente negligente del demandado, y corresponde a éste probar los hechos que impiden, desvirtúan o extinguen la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados.

Sigue afirmando la Sala que los Informes de Fiscalización participan de los caracteres de la pericia y, aunque no tienen la fuerza probatoria de los documentos públicos, sí tienen una especial fuerza probatoria en cuanto a su contenido, que puede desvirtuarse en contrario durante el proceso contable, si bien ello requiere tener en cuenta toda la prueba del proceso y debe hacerse con suma cautela y de forma debidamente motivada y razonada.

Analiza la Sala el régimen jurídico de contratación de las entidades locales recordando que la ausencia de consignación presupuestaria da lugar a la nulidad radical del contrato, que debe tramitarse el oportuno expediente o justificar convenientemente las causas determinantes de la ausencia de esas formalidades legales, y que debe acreditarse la causa o el motivo de emergencia de la contratación verbal. No obstante, afirma que es doctrina jurisprudencial que las irregularidades producidas en el curso del procedimiento administrativo de contratación pueden no enervar la obligación que a la Administración incumbe de cumplir con las pertinentes contraprestaciones. Por ello, en el caso enjuiciado resulta determinante a efectos de poder admitir como contrarios o no a Derecho los pagos realizados por la Administración que se haya acreditado, al menos, que se realizó la prestación.

La Sala afirma que toda salida de fondos públicos requiere siempre de una necesaria contraprestación, y si no se acredita la misma la salida de fondos públicos carece de causa, lo que permite concluir la existencia de un saldo deudor injustificado. Y, finalmente, señala que para declarar la responsabilidad contable deben concurrir los elementos previstos en el artículo 49 de la LFTCu.

■ SENTENCIA 9/11, de 29 de junio. Recurso de apelación número 39/10. Procedimiento de reintegro nº 4/09. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia el cauce procedimental seguido en la instancia valorando sin prejuzgar en este momento la existencia o no de responsabilidad contable, si el concepto de alcance del artículo 72 de la Ley 7/88 englobaría los supuestos objeto del recurso.

Continúa señalando la Sala que el inicio de una fiscalización interrumpe el plazo de prescripción si bien debe tenerse en cuenta que en el procedimiento fiscalizador se prevé un único trámite de audiencia que no se confiere a quien pueda tener la condición de interesado, sino, sólo y exclusivamente, a los responsables del sector o subsector fiscalizado, o a las personas o entes fiscalizados y a quienes hubieren ostentado la representación de ese subsector fiscalizado. También afirma que el inicio de un procedimiento jurisdiccional que tuviere por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable tiene efectos interruptivos de la prescripción, pero no lo tiene cuando ese procedimiento no tuvo por finalidad el examen de los mismos. En este sentido recoge la Sala la doctrina del Tribunal Supremo, según la cual la prescripción ha de ajustarse a un tratamiento restrictivo, por lo que para acoger ésta se exige no sólo el transcurso del tiempo, sino el *animus* del afectado, de forma que cuando aparezca clara su voluntad conservativa, suficientemente manifestada, debe entenderse interrumpido el plazo.

Afirma la Sala que es indiferente, al efecto de imputar responsabilidad contable por alcance, que el descubierto obedezca a la simple ausencia de numerario o a la falta de justificación por falta de soportes documentales. El contenido de la tutela judicial efectiva que se hace efectiva a través de los procesos contables es la declaración y exigencia de responsabilidad contable, que trata de lograr la indemnidad de los caudales públicos.

También se señala que en el ámbito de la responsabilidad contable, que tiene carácter patrimonial, rige el principio de carga de la prueba, correspondiendo al actor probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda, e incumbe al demandado la carga de probar los hechos que impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de esas pretensiones.

Finalmente reitera la Sala la doctrina de que para que una acción u omisión antijurídica y productora de un daño a los caudales públicos dé lugar a que se produzca responsabilidad contable es necesario que el agente haya actuado con dolo o que al menos en su actuación no se haya desplegado la diligencia debida, debiéndose tener en cuenta que, dado el carácter socialmente dañoso que supone el menoscabo a la integridad de los fondos públicos, al gestor de esos fondos debe exigírsele una especial diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

■ SENTENCIA 10/11, de 20 de julio. Recurso de apelación número 12/10. Procedimiento de reintegro nº 12/07. Ramo de Entida-

des Locales, Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza del recurso de apelación y la legitimación pasiva en los procesos contables, afirmando que concurre ésta en los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas cuando manejan fondos públicos, dado el concepto técnico jurídico amplio de cuentadante.

Asimismo señala la Sala que lo que caracteriza al litisconsorcio pasivo necesario es consecuencia de la cualidad que la ley atribuye a una persona para figurar como parte en un proceso determinado y que procede estimar el litisconsorcio cuando por razón de lo que sea objeto del juicio la tutela jurisdiccional solicitada sólo pueda hacerse efectiva frente a varios sujetos conjuntamente considerados, salvo que la ley disponga otra cosa. En este sentido afirma que el que la responsabilidad contable sea solidaria no quiere decir que su origen haya que buscarlo necesariamente en una obligación solidaria, de hecho la obligación de rendir cuentas es de carácter personalísimo. Es la específica repercusión en los hechos de la conducta enjuiciada lo que permite valorar en cada caso concreto si cabe o no apreciar esta excepción.

Continúa afirmando que para que la segunda instancia logre depurar los resultados de la primera, los razonamientos de la apelación deben tender a desvirtuar, sobre un juicio crítico racional, la argumentación jurídica que sirva de soporte a la resolución impugnada, dado que ésta ya debió tener en cuenta los hechos y razonamientos jurídicos que perfilaron en la instancia la pretensión y su oposición.

Reitera la Sala su doctrina de considerar como acto interruptivo de la prescripción la iniciación del procedimiento fiscalizador sin necesidad de exigir el requisito de la notificación formal, asemejándose al régimen de la prescripción en el ámbito civil, pero no en materia tributaria o sancionadora.

Señala también que en la jurisdicción contable es de aplicación el principio civil de carga de la prueba y el del *onus probandi* en las contiendas en que efectuada una actividad probatoria los hechos han quedado inciertos, lo que supone que las consecuencias perjudiciales de la falta de prueba han de recaer en aquel a quien correspondía la carga de la misma, pues si existe prueba en los autos nada importa quien la haya llevado a los mismos.

Sigue analizando la Sala los requisitos necesarios que han de concurrir para que una acción sea constitutiva de responsabilidad conta-

ble y el concepto amplio de alcance, como descubierto injustificado en las cuentas que deben rendirse y cuyo origen puede ser tanto la ausencia de numerario como la ausencia de justificación por falta de necesarios soportes documentales. En relación con las sociedades mercantiles públicas señala que, una vez constituidas, son sus órganos de gobierno los que asumen las responsabilidades sobre su gestión ordinaria, responsabilidad que, comprende, en su caso, la contable derivada de daños que puedan irrogarse a su patrimonio. La regulación del ordenamiento mercantil de la responsabilidad exigible a los administradores societarios y a los gerentes de las sociedades mercantiles debe ser aplicada por la jurisdicción contable a la luz del ordenamiento jurídico regulador de la responsabilidad de naturaleza contable, porque estos gestores han manejado fondos de naturaleza pública.

Se afirma por la Sala que la responsabilidad derivada del daño al patrimonio público puede deberse a una conducta activa u omisiva contraria a la ley, ya que la carencia de toda vigilancia y control imputable directamente a la omisión del cumplimiento de los deberes propios de los administradores societarios confiere relevancia jurídica a la negligencia en que incurrieron.

En materia de contratación afirma la Sala que los contratos verbales no están permitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas, salvo en caso de emergencia, y que en el ámbito local está legalmente previsto que el contrato se formalice en escritura pública o en documento administrativo, dando fe en este caso el secretario de la Corporación.

Asimismo analiza la Sala la fuerza probatoria en un proceso jurisdiccional contable de los Informes de Fiscalización que participa por su contenido material, de los caracteres de la pericia y que puede y debe ser ponderada a la luz de los demás elementos probatorios incorporados al proceso. Además, recoge la doctrina constitucional respecto a la prueba indirecta o indiciaria, señalando que se dirige a mostrar la certeza de unos hechos que se pueden inferir a partir de otros plenamente probados y de determinados indicios indubitados que han de ser plurales, unívocos y unidireccionales. Y, finalmente, en materia de prueba, recoge el desarrollo interpretativo por la jurisprudencia de la figura de la valoración o apreciación conjunta de la prueba, siendo suficiente que las resoluciones judiciales vengán apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión o, lo que es lo mismo, su *ratio decidendi*.

Por último considera la Sala pago indebido el realizado sin causa, es decir, sin contraprestación de utilidad pública. Por ello, el pago con fondos públicos que carece de causa, al no haber quedado probada la existencia de contraprestación alguna por el perceptor del mismo determina la existencia de un saldo deudor injustificado inordinable en la figura de alcance de fondos públicos.

■ SENTENCIA 11/11, de 20 de julio. Recurso de apelación número 31/10. Procedimiento de reintegro nº 63/07. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala de Justicia la no imposición de costas en la instancia, señalando que el artículo 394 de la LEC recoge el principio del vencimiento objetivo, salvo que el Tribunal aprecie, y así se razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. Este margen al arbitrio judicial para la no imposición de costas no puede convertirse en arbitrariedad, por lo que se exige que se expongan en la sentencia cuáles son esas dudas, estando siempre sometidas a revisión en el recurso de apelación.

Señala también que esas dudas fácticas o jurídicas han de ser «serias», a lo que puede añadirse, además, que han de ser objetivas, de tal forma que esas dudas puedan ser apreciadas por cualquier operador jurídico.

Señala la Sala que en cuanto a las dudas jurídicas, el término de comparación es la jurisprudencia recaída en casos similares, por lo que no cabrá apreciar la excepcionalidad cuando la jurisprudencia sea unánime y no existan interpretaciones discrepantes. Respecto a las fácticas, se requiere que sean importantes, lo que concurrirá cuando el establecimiento de los hechos controvertidos y relevantes resulte especialmente complejo, cuando pueda calificarse la labor de apreciación de las pruebas de especialmente dificultosa, cualquiera que sea el sentido final.

Finalmente afirma la Sala que la razón última de ser de la excepción a la regla general del vencimiento en costas es que el litigio se presentaba como inevitable para las partes, pues al no estar claros los hechos determinantes, y a la vista de las fundadas y serias dudas existentes sobre ellos, no queda a los litigantes más remedio que acudir al pleito para que se resuelva la controversia por los Tribunales.

■ SENTENCIA 12/11, de 20 de julio. Recurso de apelación número 17/11. Procedimiento de reintegro nº 50/09. Ramo de Corpo-

raciones Locales, Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala de Justicia si se causó o no indefensión a quien siendo demandado en el procedimiento de reintegro por alcance no se le citó a la liquidación provisional ni en el procedimiento fiscalizador. Respecto a la liquidación provisional se afirma que las actuaciones previas tienen como finalidad primordial concretar, pero no fijar, los hechos, los presuntos responsables y el importe de los perjuicios, por lo que no finalizan con resolución alguna que decida definitivamente el asunto y no le son de aplicación ni las normas reguladoras de la fase instructora de los procedimientos judiciales ni las de los procedimientos administrativos. Tan sólo sirven de soporte para que los eventuales legitimados activos decidan o no presentar la oportuna demanda, pues las mismas no condicionan ni el derecho de acción del demandante, ni el contenido de su demanda. En cuanto al procedimiento fiscalizador, tiene por objeto analizar la gestión económico-financiera de una entidad pública, y es extraño al mismo el concepto de interesado, pues no se dirige respecto de personas físicas en particular.

También se señala que cuando se ha realizado un procedimiento fiscalizador hay que entender interrumpido el plazo de prescripción cuando se comunica a la entidad fiscalizada el inicio de dicho procedimiento, y que una vez aprobado el Informe de Fiscalización se inicia un nuevo plazo de prescripción de tres años que se interrumpe cuando se inician las diligencias preliminares. Además, reitera su doctrina, que ha sido también recogida por el Tribunal Supremo, de la no necesidad del conocimiento formal por parte de los declarados responsables contables para que tenga fuerza interruptiva el procedimiento fiscalizador, ya que la finalidad de éste no es la de detectar hechos generadores de responsabilidad contable, ni, consiguientemente, se dirige contra nadie en concreto, sino, simplemente, la de poner en conocimiento de las Cortes Generales o, en su caso, de otros órganos públicos la fiscalización de una entidad pública.

Sigue analizando la Sala la naturaleza del recurso de apelación, cuya finalidad es la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia, por lo que el tribunal *ad quem* goza de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas, pero no puede revisar los razonamientos de la sentencia apelada al margen de los motivos esgrimidos por la parte apelante como fundamento de su pretensión revocatoria. También permite este recurso al tribunal *ad quem* la valoración de la prueba practicada en el proceso de instancia, pero sólo a partir del cumplimiento por la parte apelante de la carga de

mostrar la infracción de derecho en la valoración de la prueba que pudiera haberse padecido por el órgano jurisdiccional de instancia al determinar el resultado probatorio. Además, señala que este medio de impugnación no permite que puedan alegarse excepciones ni motivos nuevos que no hubiesen sido alegados oportunamente en la primera instancia.

Recoge la Sala el concepto de productividad como retribución complementaria destinada a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. Asimismo recoge la doctrina sentada por la jurisprudencia sobre la naturaleza de esta productividad, señalando que se configura como un componente retributivo no periódico, de carácter personalista y subjetivo, no ligado directamente al desempeño de un concreto puesto de trabajo, sino relacionado con el trabajo directamente desarrollado, por lo que se desnaturaliza el concepto de productividad al convertirlo en una retribución periódica, fija y objetiva cuyo derecho a su percepción nace por el mero hecho de desempeñar un concreto puesto de trabajo, si bien en estos casos la Administración se autoimpone un determinado régimen jurídico que no es otro que el mismo que existe en nuestro Derecho para las retribuciones complementarias periódicas, fijas, objetivas y anudadas al desempeño de un puesto de trabajo. Por ello, a efectos de la declaración de responsabilidad contable, entiende la Sala que lo abonado como productividad, aunque pueda no responder realmente a su naturaleza, era una cantidad debida, ya que el Pleno de la Corporación estableció esa retribución, que se convirtió en objetiva, fija y periódica. Pero es que, además, ni los acuerdos administrativos del Pleno fueron impugnados ante el orden contencioso-administrativo, ni se superaron los porcentajes de la masa salarial que la legislación estableció para el complemento de productividad, no correspondiendo a esta jurisdicción contable conocer de este tipo de supuestos, ya que supondría una intromisión en las facultades discrecionales de los gestores públicos, controlables, eso sí, por el orden contencioso-administrativo.

También se afirma que en los gastos de desplazamiento se requiere la presentación, en la correspondiente Pagaduría o Habilidad, de la orden de servicio autorizada y aprobada por los órganos competentes donde se haga constar el nombre y grupo de clasificación y categoría del funcionario; que la comisión es con derecho a dietas o pluses y/o el viaje por cuenta de la Administración; duración, itinerario y designación del medio de locomoción a utilizar, así como liquidación del importe aproximado de las dietas y, por separado, de los gastos de viaje, con expresión final de la cantidad total a percibir por el interesado.

Por último analiza la Sala los elementos de la responsabilidad contable, señalando que es unánime su doctrina al exigir la concurrencia de todos y cada uno de estos requisitos.

■ SENTENCIA 13/11, de 21 de julio. Recurso del artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/82 nº 2/10. Ayuntamiento ... Ponente: Excelentísimo Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Afirma la Sala que el contenido de la responsabilidad contable es el de una responsabilidad patrimonial o reparadora, una subespecie de la responsabilidad civil, que no tiene carácter de responsabilidad sancionadora ni tampoco tiene por objeto la censura de la gestión. Para la existencia de responsabilidad contable no basta con acreditar que se han cometido errores o irregularidades en la gestión de los fondos públicos, o que existen deficiencias en la gestión municipal, sino que se debe probar que, como consecuencia de esas irregularidades, se ha producido un menoscabo en los caudales públicos y que de éste derivaría la obligación de indemnizar, resarciendo, con el patrimonio particular del responsable contable, los daños y perjuicios efectivamente causados al patrimonio público.

Sigue señalando que no basta con que se hayan cometido errores en la aplicación y justificación de una subvención que impidieron a la Corporación Local obtener la ayuda prevista de la Comunidad Autónoma, ya que es unánime la doctrina de la Sala que exige la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos de la responsabilidad contable para declarar su existencia.

En concreto, respecto a la valoración de la culpa o negligencia en la conducta de quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, entiende la Sala que el legislador ha exigido el elemento subjetivo de lo injusto como requisito necesario para la declaración de responsabilidad contable, de manera que no se puede llegar a fórmulas objetivas de responsabilidad. También afirma que la gestión de fondos públicos supone la gestión de fondos ajenos, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, por lo que debe exigirse al gestor una especial diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de custodia.

2.2. Autos y resúmenes doctrinales

■ AUTO 6/2011, de 9 de mayo. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, nº 29/10. Actuaciones previas nº 141/09. Ramo de Comunidades Autónomas ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y los motivos tasados por los que cabe interponer este recurso, que en ningún caso permiten que la Sala entre a conocer del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable, limitándose a revisar las resoluciones que puedan impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las actuaciones previas a efectos de garantizar en esta fase la efectividad del derecho consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

Señala, por ello, que entrar a valorar por vía de este recurso si se ha producido o no un daño a los caudales públicos significaría pronunciarse sobre la existencia misma del alcance, con lo que se invadirían las competencias atribuidas a los consejeros de Cuentas como órganos jurisdiccionales de primera instancia.

También se recoge el concepto de indefensión que debe haber ocasionado un perjuicio real y efectivo al recurrente que minore sus posibilidades de defensa. Las actuaciones previas constituyen una fase instrumental preliminar y preparatoria del posterior proceso jurisdiccional contable en el que, con igualdad de armas procesales, las partes, si así lo estiman, pueden ejercitar sus pretensiones con las garantías procesales y de acuerdo con los principios determinados por el ordenamiento jurídico para los procesos de esa naturaleza. Por ello no se aprecia indefensión, porque no es función atribuida legalmente al instructor contable la de ejercer de árbitro o juez que dirima sobre las pretensiones o resistencias de los interesados, ni la de proceder a la apertura de período probatorio alguno acerca de los hechos controvertidos, sino la de realizar actuaciones dirigidas a la averiguación de los hechos y a la determinación de los presuntos responsables.

Finalmente, señala la Sala que cualquier valoración por parte del delegado instructor que excediera los límites del artículo 47 de la Ley 7/88, incluida la existencia o no del elemento subjetivo, dolo, culpa o negligencia graves de los presuntos responsables, estaría invadiendo competencias del órgano jurisdiccional de instancia.

■ AUTO 7/2011, de 9 de mayo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 36/10. Actuaciones previas nº 11/10. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala los motivos tasados para interponer el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y la naturaleza de este medio de impugnación.

Afirma que el ámbito de este recurso está restringido a las resoluciones dictadas en la pieza separada a que hace referencia el artículo 45 de la Ley 7/88 o en las actuaciones prevenidas en los artículos 46 y 47 de la citada ley, de manera que no incluye las actuaciones realizadas en el procedimiento fiscalizador. El artículo 44.5 de la Ley 7/88 prevé expresamente que la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento fiscalizador podrá dar lugar a la interposición de recurso ante el Pleno del Tribunal, por lo que no corresponde a la Sala pronunciarse sobre esta alegación, que queda fuera del ámbito objetivo del recurso del artículo 48.1 d de la Ley 7/88.

Señala, asimismo, que la Ley únicamente prevé la citación de los presuntos responsables en el momento que el delegado instructor acuerde la práctica de la liquidación provisional, siendo en este momento en el que los interesados son oídos en el expediente y pueden formular cuantas alegaciones estimen oportunas e instar la práctica de las diligencias que estimen convenientes para la mejor defensa de su derecho.

Continúa afirmando que las actuaciones previas no constituyen un procedimiento contradictorio ni están encaminadas a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable, ni, en último término, tienen por objeto decidir sobre los hechos que en dichas actuaciones se examinan o sobre su calificación jurídica.

Con relación a la indefensión señala que la indefensión prohibida por el artículo 24 de la Constitución no nace de la simple infracción de las normas procesales, sino que debe llevar consigo la privación del derecho a la defensa y el perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado.

Por último afirma la Sala que no puede en este momento procesal decidir sobre la legalidad de la gestión enjuiciada ni sobre la concurrencia en la misma de los requisitos configuradores de la responsabilidad contable, ya que son cuestiones propias del objeto del procedimiento de reintegro por alcance.

■ AUTO 8/2011, de 9 de mayo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 1/11. Actuaciones previas nº 197/09. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Reitera la Sala su doctrina de que el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 es un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia tendente a impugnar resoluciones similares a las de tipo interlocutorio, dictadas en la fase preparatoria o facilitadora de los procesos jurisdiccionales contables, por medio del cual no se persigue

un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que se pretende es ofrecer un mecanismo de revisión a los intervinientes en las actuaciones previas de cuantas resoluciones puedan limitar las posibilidades de defensa.

Continúa afirmando que el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no se articuló por el legislador para posibilitar contravenir las conclusiones o valoraciones provisionales del delegado instructor recogidas en el acta de liquidación provisional cuando las mismas no coinciden con los intereses de la parte recurrente, ya que los motivos de su impugnación no pueden ser otros que los previstos en este precepto, es decir, que el delegado instructor no acceda a completar las diligencias con los extremos que le fueran señalados por las partes comparecidas o que se cause indefensión.

En cuanto a la indefensión, señala también que es una noción material que para que tenga relevancia ha de obedecer a tres pautas interpretativas: las situaciones de indefensión han de valorarse según las circunstancias de cada caso; debe llevar consigo el menoscabo del derecho a la defensa y el perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado, y, finalmente, no se protegen situaciones de simple indefensión formal.

■ AUTO 9/2011, de 9 de mayo. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88, nº 6/11. Diligencias preliminares nº 172/10. Ramo de Entidades Locales ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Afirma la Sala que el archivo de las actuaciones en la fase de diligencias preliminares, en la que ni siquiera se ha procedido a llevar a cabo una investigación inicial de los hechos, únicamente procede cuando, de una manera manifiesta, los hechos denunciados no revisitan los caracteres de alcance. No cabe en esta fase, previa al enjuiciamiento contable e incluso a la instrucción, entrar a conocer del fondo del asunto, ya que ello supondría prejuzgar el fallo que posteriormente pudiera dictarse, una vez tramitado con todas las garantías, en su caso, el juicio contable que pudiera incoarse. Por tanto, el archivo exige que los hechos no reúnan las características que permiten, en una valoración inicial, apreciar la existencia de un presunto alcance de fondos o caudales públicos.

Sigue señalando la Sala que no procede el archivo si las cuestiones planteadas son inherentes a la gestión de fondos públicos, a infracciones del ordenamiento jurídico presupuestario y a un posible menoscabo del erario público debido a la adopción de decisiones de gasto y de pago que pudieran haber carecido del suficiente respaldo normativo.

Entiende la Sala que las operaciones de refinanciación suponen un acto de gestión económico-financiera que debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia, por lo que para poder iniciar un procedimiento jurisdiccional contable en estos casos debería acreditarse, al menos indiciariamente, que esas operaciones dieron lugar a un daño a los caudales públicos carente de justificación con infracción de la normativa presupuestaria o contable. No compete al Tribunal de Cuentas declarar si en las operaciones de refinanciación concurrieron o no los requisitos de oportunidad económico-contables, ya que el análisis de los principios de eficiencia y economía exceden del ejercicio de su función jurisdiccional, que debe limitarse a exigir de los gestores públicos el reintegro de los daños causados a los fondos públicos con su actuación al menos negligente y con infracción de normativa presupuestaria o contable.

Finalmente la Sala señala que la infracción normativa no es elemento suficiente para declarar la existencia de responsabilidad contable, pudiendo existir otro tipo de responsabilidades, ya que no compete a la jurisdicción contable declarar la conformidad o no a derecho de un determinado acto administrativo, sino la declaración de un daño a los caudales públicos y la obligación de reintegrar su importe por quien causó el mismo.

■ AUTO 10/2011, de 21 de junio. Recurso de apelación nº 16/11. Procedimiento de reintegro por alcance nº 116/10. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala el sobreseimiento del procedimiento por reintegro por alcance, señalando que procede esta terminación anormal del proceso contable cuando se logra la total indemnidad de la entidad pública inicialmente perjudicada. Es necesario, por ello, que se haya ingresado el importe del alcance y que hayan sido indemnizados los daños y perjuicios ocasionados, exigiéndose para el sobreseimiento la audiencia de todas las partes personadas.

Recoge, asimismo, la Sala cuál es la naturaleza del recurso de apelación que permite al Tribunal de segunda instancia resolver cuantas cuestiones le sean planteadas, tanto de hecho como de derecho, pero siempre dentro del respeto al principio de congruencia y dentro del límite de las pretensiones de las partes.

Finalmente señala la Sala que decretado el sobreseimiento por reintegro debe devolverse a la entidad pública inicialmente perjudicada el depósito constituido para que ésta proceda, a su vez, a devolver el mismo a favor de la persona que lo constituyó por haber reali-

zado efectivamente las prestaciones que indebidamente le fueron pagadas en un principio.

■ AUTO 11/2011, de 21 de junio. Abstención nº 25/11. Diligencias preliminares nº 37/11. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Señala la Sala que el derecho a un juez o tribunal imparcial, incluido en el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, tiene su fundamento en el hecho de que la imparcialidad constituye el núcleo de la función de juzgar, pues sin ella no puede existir el «proceso debido» o «juicio justo».

Afirma, asimismo, que estas causas legales se fundamentan en parámetros objetivos que determinan al legislador a considerar que en estos supuestos concurre razonablemente una apariencia de parcialidad. Lo relevante es que objetivamente concorra una causa legal de pérdida de imparcialidad, aun cuando subjetivamente el juez estuviese plenamente capacitado para decidir imparcialmente.

■ AUTO 12/2011, de 20 de julio. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 32/10. Actuaciones previas nº 43/09. Ramo de Comunidades Autónomas. Sociedad ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Señala la Sala que el delegado instructor debe realizar aquellas diligencias de averiguación que sean suficientes para llegar a un juicio razonable acerca de los hechos de que se trate, pero bastando que, a juicio del instructor, los hechos investigados se muestren en un grado suficientemente aclarado para tener por cumplida su misión. En definitiva, las actuaciones previas no constituyen un juicio contradictorio ni están orientadas a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable.

Reitera la Sala el concepto constitucional de indefensión que exige que se prive al interesado de la posibilidad de impetrar la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos mediante la apertura del adecuado proceso o realizar dentro del mismo las adecuadas alegaciones o pruebas.

Sigue afirmando la Sala que en las actuaciones previas el momento en que los interesados son oídos y se pone a su disposición la documentación obrante en las mismas es la citación para la liquidación provisional, sin que en ningún momento el instructor tenga que dar traslado de las diligencias preventivas de alcance o de la documentación complementaria aportada, ya que la vista del expediente viene referida a la audiencia con motivo de la liquidación provisional.

Señala también que las actuaciones previas son una fase de preparación del procedimiento jurisdiccional que pudiera posteriormente incoarse en la que, sin prejuzgar nada, se deja a salvo lo que se acordase al respecto en esa fase jurisdiccional posterior. Es, pues, dentro de este proceso jurisdiccional donde se va a desarrollar, con plenas garantías, las alegaciones y pruebas de las partes y donde se va a dictar la resolución fundada que otorgue la tutela judicial efectiva en el orden contable.

Finalmente analiza la Sala la naturaleza del recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88 como especial y sumario por razón de la materia y cuáles son sus motivos de impugnación, no pudiendo entrar a conocer por vía de este recurso de la calificación jurídico-contable del o de los presuntos responsables, ni del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable.

■ AUTO 13/2011, de 20 de julio. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 33/10 y acumulado 35/10. Actuaciones previas nº 64/09. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento ... Ponente: Excm. Señora Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y de las actuaciones previas. En este sentido señala que el delegado instructor debe practicar las diligencias de averiguación del hecho y de los presuntos responsables, requiriéndoles para que depositen o afiancen el importe provisional del alcance y los intereses, así como el posible embargo de sus bienes. Sin embargo, la Ley no hace referencia a la necesidad de especificar el carácter directo o subsidiario de la presunta responsabilidad, ni la omisión de este extremo limita en nada la capacidad de los futuros actores para dirigir su demanda contra quien estimen oportuno en calidad de responsable directo o subsidiario, ni dicha omisión perjudica las garantías patrimoniales de la administración presuntamente perjudicada, ni su eventual derecho a ser indemnizada, en su caso, por el menoscabo presuntamente provocado a sus caudales.

Continúa señalando la Sala que, aunque los delegados instructores no tienen por qué realizar todas las diligencias que le propongan los presuntos responsables si consideran que, con las ya realizadas, disponen de un análisis suficiente, aunque sea provisional, de los hechos denunciados y de su imputación, sí, por el contrario, deben valorar las alegaciones que los comparecidos realicen y dar respuesta a las mismas, más aún cuando dichas alegaciones podrían afectar a la posible responsabilidad contable a ser en su caso declarada en el proceso jurisdiccional contable que pudiera incoarse con posterioridad.

Afirma, asimismo, que no puede entrarse a conocer por vía de este recurso de la actuación llevada a cabo por los presuntos responsables ni de la concurrencia en la misma de los requisitos configuradores de la responsabilidad contable, ya que por este medio impugnatorio no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional.

Reitera la Sala su doctrina sobre el concepto de indefensión que de manera unánime ha señalado que es una noción material que para que tenga relevancia ha de obedecer a tres pautas interpretativas: las situaciones de indefensión han de valorarse según las circunstancias de cada caso; debe llevar consigo el menoscabo del derecho a la defensa y el perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado, y, finalmente, no se protegen situaciones de simple indefensión formal.

Por último recoge la Sala el principio de carga de la prueba, si bien señala que las actuaciones previas no pueden anticipar la fase probatoria que se desarrollará en la primera instancia, y respecto a la providencia de requerimiento de pago, afirma que es un trámite derivado del carácter positivo de la liquidación provisional y que es una medida cautelar de aseguramiento que en nada afecta a la ulterior determinación de la responsabilidad contable en sus diferentes grados y modalidades.

■ AUTO 14/2011, de 20 de julio. Recurso de apelación, nº 38/10. Procedimiento de reintegro por alcance nº 66/10. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento ... Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala que no puede revisar las diligencias preliminares y las actuaciones previas de un procedimiento de reintegro por alcance a través de un recurso de apelación del artículo 56.4 de la Ley 7/88, previsto para la inadmisión de las acciones públicas, ya que las alegaciones sobre indefensión en esas fases tienen su propia vía procesal de conocimiento y resolución, que es la del artículo 48.1 de este mismo texto legal.

Sigue señalando la Sala que la admisión de la acción pública no cabe si los hechos que aparecen en ella no presentan indicios suficientes de haber dado lugar a un daño que reúna los requisitos de un daño real, efectivo, económicamente evaluable e identificado respecto a unos concretos caudales o efectos públicos.

Entiende también la Sala que si bien los requisitos para la admisión de la acción pública deben ser objeto de una interpretación no rigorista y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el

principio *pro actione*, sin embargo, dicha interpretación no puede ser tan flexible como para permitir la incoación de un juicio de responsabilidad contable por hechos que, según aparezcan expresados en el escrito de interposición de la acción pública, no presenten indicios suficientes de haber generado un menoscabo en los fondos públicos presuntamente constitutivo de alcance.

■ AUTO 15/2011, de 20 de julio. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 8/11. Actuaciones previas nº 156/09. Ramo de Entidades Locales ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y los motivos de impugnación, que no pueden ser otros que los establecidos taxativamente por la Ley, es decir, que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o que se causare indefensión.

También recoge el concepto de indefensión, que exige que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses de los afectados.

Finalmente señala la Sala que este mecanismo de impugnación no se articuló por el legislador para posibilitar el contravenir las conclusiones o valoraciones provisionales del delegado instructor recogidas en el acta de liquidación provisional, cuando las mismas no coinciden con los intereses de la parte recurrente, ya que su enjuiciamiento debería sustanciarse en el seno del procedimiento que, en su caso, pueda seguirse ante el órgano jurisdiccional contable que resulte competente para conocer de tales cuestiones, con total amplitud de los medios probatorios y del examen del Derecho aplicable en el ámbito del juicio que corresponda.

■ AUTO 16/2011, de 20 de julio. Recurso de apelación, nº 15/11. Diligencia preliminar nº 129/10. Ramo de Entidades Gestoras de la Seguridad Social ... Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Señala la Sala que las diligencias preliminares del artículo 46 de la Ley 7/88 constituyen una fase de actuaciones previas orientadas únicamente a decidir si, a la vista de las alegaciones y documentos aportados por los interesados, debe procederse a proponer el nombramiento de un delegado instructor para que investigue los hechos o, si por no revertir éstos indicios racionales de responsabilidad contable, lo que debe decretarse es el archivo de las actuaciones. Por ello, no cabe exigir en esta fase, en un trámite de admisibilidad de una acción pública, la articulación y desarrollo de una plena fase de prueba como la que caracteriza a la primera instancia procesal.

Sigue analizando la Sala los criterios uniformes sobre la admisibilidad de la acción pública contable, señalando que la comprobación de los requisitos necesarios debe ser hecha con arreglo al principio *pro actione*, de suerte que su falta sólo podrá conducir a un pronunciamiento de inadmisión o de desestimación por motivos formales si la subsanación no ha sido posible o si se trata de requisitos esenciales que resulten proporcionados a los fines constitucionalmente protegibles.

Por último, entiende la Sala que si bien los requisitos para la admisión de la acción pública deben ser objeto de una interpretación no rigorista y acorde con la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*, sin embargo, dicha interpretación no puede ser tan flexible como para permitir la incoación de un juicio de responsabilidad contable por hechos que, según aparezcan expresados en el escrito de interposición de la acción pública, no presenten indicios suficientes de haber generado un menoscabo en los fondos públicos presuntamente constitutivo de alcance.

■ AUTO 17/2011, de 20 de julio. Recurso de apelación, nº 21/11. Procedimiento de reintegro nº 165/10. Ramo de Corporaciones Locales ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

La Sala analiza la no incoación del juicio contable si de las actuaciones instructoras resultara de modo manifiesto e inequívoco la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable, la falta de jurisdicción, la propia incompetencia del órgano jurisdiccional o la falta de procedimiento de fiscalización del que haya de depender la responsabilidad contable. La expresión manifiesta e inequívoca debe entenderse como de una manera clara y patente, que no exija ningún esfuerzo dialéctico, y sin posibilidad de error ni incertidumbre alguna, y es que sólo debe utilizarse de una manera restrictiva en cuanto que representa una frustración del proceso y una dimisión de la función juzgadora, ya que la inadmisión de la apertura del proceso deja sin resolver el problema de fondo planteado.

Continúa señalando la Sala que no cabe el archivo ex artículo 68 de la Ley 7/88 si las cuestiones planteadas son inherentes a la gestión de fondos públicos, a infracciones del ordenamiento jurídico presupuestario y a un posible menoscabo del erario público debido a la adopción de decisiones de gasto y de pago que pudieran haber carecido del suficiente respaldo normativo.

Afirma, asimismo, que la responsabilidad contable no hace recaer sobre el declarado responsable penalidad o sanción alguna, sino que le obliga a indemnizar el menoscabo originado a los caudales o efec-

tos públicos, siempre que concurren sus específicos elementos calificadores que, desde luego, han de desprenderse de las cuentas.

Finalmente señala la Sala que la infracción normativa no es elemento suficiente para declarar la existencia de responsabilidad contable, pudiendo existir otro tipo de responsabilidades y que los llamados «sueños de ganancia» o «sueños de fortuna», según la denominación que da el Tribunal Supremo, no tienen cabida en esta jurisdicción contable, ya que es necesario que el daño causado a los caudales públicos sea real, efectivo y evaluable económicamente.

■ AUTO 18/2011, de 20 de julio. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88, nº 22/11. Diligencias preliminares nº 39/11. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Gujarro.

Afirma la Sala que la no rendición de cuentas o las deficiencias en cuanto a la información veraz que las mismas deban suministrar son supuestos reprochables desde un punto de vista jurídico, pero dichas deficiencias no participan, en sí mismas consideradas, de los caracteres de alcance.

En concreto, respecto a la no rendición de cuentas, la Sala analiza las modificaciones operadas en la legislación general presupuestaria y afirma que en los artículos 42.2 de la Ley Orgánica 2/1982 y 30 de la Ley 7/88 se prevén mecanismos jurídicos de actuación diferentes a los del enjuiciamiento contable. En la actualidad en el artículo 177 de la Ley General Presupuestaria, donde se describen los supuestos de responsabilidad patrimonial, se encuentra expresamente excluida la responsabilidad que puede surgir de una falta de rendición de cuentas y el consiguiente deber de suministrar información veraz por los cuentadantes.

3. FISCALIZACIONES

■ RESOLUCIÓN de 2 de marzo de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 111, de 10 de mayo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 2 de marzo de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 111, de 10 de mayo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 2 de marzo de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 111, de 10 de mayo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 5 de mayo de 2011, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2008 (*BOE*, nº 140, de 13 de junio de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 12 de abril de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la actividad general del Consorcio de Compensación de Seguros, ejercicio 2006 (*BOE*, nº 187, de 5 de agosto de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 12 de abril de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del proceso de reordenación de las empresas estatales del sector de la construcción naval producido durante el período 2000-2006 (*BOE*, nº 187, de 5 de agosto de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 12 de abril de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III (*BOE*, nº 187, de 5 de agosto de 2011).

PUBLICACIONES

LABEAGA AZCONA, José M^a, y GUTIÉRREZ GILSANZ, Ignacio (dirección), y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, María del Mar (coordinación): *Manual de contabilidad pública. Plan General de Contabilidad Pública 2010.* Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General Técnica (2011), 540 páginas. ISBN: 978-84-9720-211-4 (MEH). ISBN: 978-84-8008-377-9 (IEF).

El trabajo objeto de recensión nace oportunamente tras la publicación del nuevo Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). Desde el Instituto de Estudios Fiscales, junto con la Intervención General de la Administración del Estado, se ha promovido y coeditado con el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda este *Manual de contabilidad pública Plan General de Contabilidad Pública 2010*, bajo la dirección de Jose María Labeaga Azcona e Ignacio Gutiérrez Gilsanz y la coordinación de María del Mar Fernández Rodríguez. Las autoras de los capítulos que integran el *Manual*, además de la coordinadora, Victorina Andrés Minguélez, Belén Hernández Fernández-Canteli, Raquel Martín Baró y Arantxa López Cascante, son funcionarias pertenecientes a la Intervención General de la Administración del Estado que desarrollan su actividad en el ámbito de la contabilidad pública y que han participado o colaborado en la elaboración del PGCP.

En este *Manual* se analiza en profundidad el Plan General de Contabilidad Pública que se aprobó por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, con el carácter de plan contable marco para todas las Administraciones Públicas y de aplicación obligatoria para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal, y nos ayudará a conocer y comprender esta nueva reforma de la normativa contable pública iniciada en España a través de la Ley 16/2007, de 4 de julio, que desemboca en la publicación del nuevo Plan General de Contabilidad 2007 para el sector empresarial.

Por lo que afecta a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, su aplicación requirió de la elaboración por la Intervención General de la Seguridad Social de una adaptación que se aprobó por Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. Por su parte, la aplicación del PGCP en el ámbito de las Comunidades Autónomas se producirá de manera paulatina, según vayan desarrollando su normativa, y en el caso de las entidades locales se precisará de una modificación de la normativa contable mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda.

El PGCP pretende alcanzar el objetivo de la normalización conta-

ble. Para alcanzar este objetivo se ha intentado la normalización de los criterios contables aplicados por las distintas Administraciones Públicas sometidas al PGCP; se ha pretendido, en la medida de lo posible, la normalización con los principios contables aplicables a las empresas y, por último, se ha tomado como referente los pronunciamientos contables internacionales.

Como se reconoce en el PGCP, muchos son los perfiles que podrían analizarse, pero especialmente es interesante la adaptación a las normas internacionales aplicables a la contabilidad del sector público, en aquellos aspectos que se han considerado necesarios para avanzar en el proceso de normalización contable, mejorando la calidad de la información contable en el sector público español. De las mismas no existe una norma de la Unión Europea que obligue a los Estados miembros a su aplicación, aunque sí se recomienda su adopción con el fin de lograr una información consistente y comparable entre las entidades del sector público de los distintos países.

Asimismo, es imprescindible reconocer la importancia que ha tenido la reforma mercantil en materia contable operada recientemente en nuestro país a través de la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea, ya que se ha tomado como referencia el Plan General de Contabilidad para la empresa, aunque teniendo en cuenta las especialidades propias de las entidades del sector público al que va dirigido.

El *Manual*, precedido de un prólogo de D. Víctor Nicolás Bravo, subdirector general de Planificación y Dirección de la Contabilidad de la IGAE, consta de nueve capítulos que podemos dividir en dos partes: una primera parte que aborda cuestiones relacionadas con el registro contable del presupuesto, y una segunda parte que estudia las principales operaciones del ámbito económico-patrimonial.

La primera parte abarca los cuatro primeros capítulos. En el primero se analiza la organización del sector público español y la incidencia de su estructura en la normativa contable aplicable a los tres niveles de las Administraciones Públicas: estatal, autonómico y local. Además, se profundiza en el marco conceptual de la contabilidad pública, primera parte del PGCP.

Los siguientes tres capítulos recogen las operaciones relacionadas con el registro contable del presupuesto de gastos, del presupuesto de ingresos y las operaciones no presupuestarias de tesorería y derivadas de la administración de recursos por cuenta de otros entes públicos, respectivamente. Respecto a estas operaciones es necesario señalar que no han cambiado sustancialmente respecto al PGC'94, pero es necesario su tratamiento y análisis para poder entender el sistema de información contable público.

Esta segunda parte del *Manual* está estructurada siguiendo el orden de las 22 normas de reconocimiento y valoración contenidas en la segunda parte del PGCP, y consta de cinco capítulos.

En el capítulo quinto se analiza, apoyándose en 28 ejemplos, el tratamiento contable del inmovilizado no financiero, de los arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar y de los activos en estado de venta, que se regulan en las normas de reconocimiento y valoración 2ª a 7ª del PGCP.

El capítulo sexto está dedicado a los activos y pasivos financieros y a las coberturas contables, y de forma rigurosa y detallada a través de 27 completos ejemplos se expone el tratamiento contable de estas operaciones de acuerdo con lo que establece el PGCP en las normas de reconocimiento y valoración 8ª, 9ª y 10ª.

En el capítulo séptimo se analiza el tratamiento de gastos, Ingresos y otras operaciones, profundizando a través de 22 ejemplos en cuestiones muy diversas, cuyos epígrafes corresponden a las normas de valoración 11ª a 22ª del PGC, en concreto, relacionadas con existencias, activos construidos o adquiridos para otras entidades, moneda extranjera, IVA e IGIC, ingresos con y sin contraprestación, provisiones, activos y pasivos contingentes, transferencias y subvenciones, adscripciones y cesiones, actividades conjuntas, cambios en criterios y estimaciones contables y errores, y por último, hechos posteriores al cierre.

El *Manual* dedica dos capítulos a estudiar y profundizar en las cuentas anuales, el octavo y el noveno. En el octavo, aborda las operaciones de fin de ejercicio, el balance, la cuenta de resultado económico-patrimonial y el estado de cambios en el patrimonio neto.

En el noveno y último capítulo se estudian el estado de liquidación del presupuesto y la memoria y, además de estos dos importantes estados económico-financieros, se analiza el tratamiento de los gastos con financiación afectada y el remanente de tesorería de forma independiente. Es importante destacar que la experiencia en la aplicación del PGCP'94, las exigencias crecientes para mejorar la información en el sector público y los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos han traído consigo la necesidad de incluir en las cuentas anuales una información complementaria a la información financiera y presupuestaria que permita apoyar la adopción racional de decisiones. En este contexto se han incluido por primera vez en las cuentas anuales del sector público información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión que amplían los elementos de información para la mejora de la gestión pública.

Queremos destacar el valor y la importancia de este trabajo en el ámbito docente y divulgativo dado el tratamiento teórico-práctico de las diferentes operaciones, presentando los distintos problemas con absoluto rigor técnico apoyado en numerosos ejemplos que ayudan a clarificar los contenidos, especialmente en aquellos temas novedosos como son el tratamiento del inmovilizado no financiero y los activos y pasivos financieros. Los autores han conseguido un trabajo imprescindible y de obligada referencia para todos los interesados en la contabilidad pública. Se trata de

un importante trabajo esperado tanto por profesores y estudiosos como por los profesionales de la Administración, que sin duda contribuye a conseguir una adecuada aplicación del PGCP.

ROSA MARÍA DASÍ GONZÁLEZ
AMPARO GIMENO RUIZ

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; RODRÍGUEZ SAIZ, Luis; PAREJO GAMIR, José Alberto; CALVO BERNARDINO, Antonio, y GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel: *Política monetaria*. Paraninfo, Madrid, 2011.

Tras veinte años desde la primera edición de *Política Monetaria*, el profesor Fernández Díaz y su equipo vuelve a mostrarnos que el secreto para que un manual continúe siendo una referencia básica, tanto para los alumnos de las Facultades de Economía como para los estudiosos interesados en la teoría y la política monetaria y financiera, estriba en la actualidad, la claridad didáctica y lo acertado de sus contenidos.

La reconocida reputación académica, investigadora y docente de los cinco catedráticos coautores de este manual, experimentados especialistas en política monetaria, asegura la calidad del mismo. A lo largo de todos estos años los autores se han esforzado por presentarnos en sus diferentes ediciones una actualización de los contenidos, adaptándolos a los cambios de cada momento, tanto en lo que se refiere al avance en el conocimiento de la teoría monetaria como en el diseño, implementación y evaluación de la política monetaria y financiera.

En esta nueva edición vuelven a presentarnos unos contenidos mejorados que se ajustan al material imprescindible de obligado conocimiento para todo aquel que desee adentrarse en el estudio de la política monetaria. Y como no podía ser de otro modo se incluye una referencia expresa a la actual crisis financiera y a todos los cambios que ésta ha inducido, tanto en la teoría como en la forma de entender y ejecutar la política monetaria

Como dicen los autores en la Nota Previa, aunque los siete capítulos que componen la obra se suceden y desarrollan sin solución de continuidad, pueden observarse claramente en su contenido tres bloques de materias con entidad propia y fácilmente identificables. El primero de ellos abarca los tres primeros capítulos, que tratan, respectivamente, de la oferta monetaria, de la demanda de dinero y los tipos de interés, y, en tercer lugar, del contenido, estrategias y mecanismos de transmisión de la política monetaria. En este último capítulo se incluye así mismo un análisis de las limitaciones de la misma para alcanzar sus objetivos. En la exposición de todos estos temas se ha empleado la formulación matemática necesaria y unos esquemas claros y bien planteados que sirven de ilustración y guía al lector.

El segundo bloque es de especial relevancia, y se ocupa, sucesivamente, de la política financiera, de la política mixta fiscal y monetaria y, por último, de la política monetaria en una economía abierta, siempre manteniendo el rigor y la fundamentación teórica necesarios. En cuanto a la política financiera, que

se desarrolla en el capítulo 4º, se definen sus funciones básicas y se analizan los instrumentos más importantes, así como las modificaciones habidas en la evolución de la actividad financiera como determinantes de la situación y experiencia que estamos viviendo en la actualidad. Se hace una obligada e interesante referencia a la crisis financiera internacional, que se estudia con más detalle en el último capítulo del libro y, en un nuevo apartado, se pasa revista a las reformas y modificaciones necesarias para reestructurar el funcionamiento del sistema financiero internacional como consecuencia de la lección aprendida con los errores, problemas y padecimientos derivados de la crisis. Se trata, pues, de un capítulo que destaca tanto por la importancia intrínseca de los temas abordados como por su indiscutible actualidad.

En el capítulo dedicado a la política mixta, es decir, el 5º, se estudian las relaciones entre la política monetaria y la política fiscal, la restricción presupuestaria del gobierno, los problemas de financiación del déficit público, los *efectos riqueza* y los efectos *crowding-out*, entre otras cuestiones. Continuando con la tónica del libro, cada apartado cuenta con una sólida base analítica, con profusión de gráficos aclaratorios, así como con el desarrollo matemático exigible. La política mixta, fiscal y monetaria, siempre ha sido pieza fundamental de la política económica, pero en el marco de referencia actual juega un papel decisivo que hay que tener muy en cuenta. En efecto, y con independencia de que deba incluirse en un libro de política monetaria, resulta

muy oportuno volver sobre la política mixta en un momento como el actual y en un contexto como es la Eurozona, que cuenta con una política monetaria única, pero que adolece de una política fiscal carente de una coordinación clara, precisa y decidida de las actuaciones de cada uno de sus miembros en el ámbito fiscal. En este sentido se habla cada vez con más insistencia, independientemente de que sea factible y conveniente, en la posibilidad de contar también con una política fiscal única. Es por ello que resulte imprescindible y de máxima actualidad conocer en profundidad la relación existente entre ambos instrumentos de la política económica.

La política monetaria en una economía abierta, que se analiza con detalle en el capítulo 6º, resulta en la actualidad, dado el contexto globalizado en el que funcionamos, una cuestión definitiva. En este capítulo se analiza la inclusión del sector exterior en el esquema IS-LM, los diferentes regímenes o sistemas de tipos de cambio, la eficacia de la política monetaria con movilidad internacional perfecta de capitales con precios rígidos y con precios variables, las diversas teorías y modelos sobre la determinación de los tipos de cambio y sus implicaciones para la política monetaria y financiera.

Y llegamos al capítulo 7º, que, en las actuales circunstancias, constituye sin duda alguna una parte fundamental de la obra, ya que la coordinación internacional de las políticas monetarias y financieras se ha convertido en una tarea que de forma inexcusable ocupa un lugar prioritario entre los problemas que

plantea la economía mundial. Es por ello por lo que en esta edición se han introducido novedades consistentes, por una parte, en una ampliación del apartado 7.6, que trata del tránsito de la coordinación de las políticas monetarias que supone el SME a la realidad de la unión económica y monetaria europea, y por otra, se ha añadido un nuevo y último apartado, el 7.7, bajo el título sugerente y muy a propósito de «La Eurozona ante la crisis financiera: una oportunidad para la coordinación». La lectura de esta parte final de la obra resulta especialmente atractiva por la información que aporta, por su estructuración y por cuanto se analiza y propone en términos generales y en lo relativo a la crisis que estamos padeciendo. Pero en este capítulo, antes de abordar estos temas que se han incorporado como novedad y que, por razones obvias, tanto interés pueden despertar, se dedican sendos apartados al análisis teórico de la coordinación internacional de las políticas monetarias y a los obstáculos que en la misma pueden encontrarse. Es preciso poner de relieve que en dichos apartados encontramos una fundamentación rigurosa que utiliza, entre otros instrumentos, el apoyo logístico de la teoría de juegos, de tanta utilidad en diferentes áreas de la ciencia económica.

Volviendo a la última parte del texto, los autores contemplan el inicio de la crisis a partir de la histeria colectiva del lunes 21 de enero de 2008, debida al miedo a que la economía de los Estados Unidos entrase en un período de recesión tras el comienzo del desastre que

supondría las hipotecas *subprime*; se pasa revista a las medidas adoptadas por la Reserva Federal, que ha terminado financiando la enorme deuda pública con la máquina de imprimir billetes y, además, por un volumen de 900.000 millones de dólares hasta junio de 2011; se analiza el contagio que tiene lugar en Europa y especialmente en el área del euro, señalando la evolución de la deuda pública y del déficit público en dicha área en los años 2009, 2010 y 2011, con unas previsiones para el 2012. Asimismo se pone de relieve la creación, en diciembre de 2010, del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que tendrá que desempeñar un papel decisivo en la resolución de la crisis a corto y a medio plazo.

La obra que estamos comentando dedica, como no podía ser de otra manera, un espacio a analizar con cierto detalle el impacto que la crisis ha provocado y continúa provocando en la economía española, destacando las medidas que se están tomando con carácter de urgencia en el ámbito del sector financiero, cuya estructura y funcionamiento han resultado no ser tan eficientes y saludables como se pensaba. A ello sin duda ha contribuido la desregulación y carencias en el proceso de supervisión por parte de las instituciones públicas, especialmente del Banco de España, en los años anteriores a la crisis, pero que se han ido corrigiendo por los actuales responsables de la supervisión, que están contribuyendo muy positivamente a la inevitable y profunda reforma que afecta directamente a los bancos y a las cajas de ahorro, los cuales están

experimentando una transformación tan traumática como necesaria. El texto ilustra esta transformación con datos y disposiciones, en especial cuando se refiere a las cajas, a las que, por ejemplo, se les ha fijado un *core capital* del 10 por ciento, frente al 8 por ciento que se les exige a los bancos, todo ello encaminado, sin ningún género de duda, a acabar definitivamente con un modelo demasiado controlado políticamente, ineficiente en la mayoría de los casos, pero que ha permanecido incrustado en nuestro sistema financiero desde hace 176 años.

Concluyendo, la obra que con el título de *Política monetaria* acaba de aparecer en la Editorial Paraninfo

de la mano de un grupo de reconocidos catedráticos de Política Económica, constituye un esfuerzo encomiable y riguroso para ofrecer, además de todo el acervo teórico y de base que hay que conocer, una panorámica en tiempo real de la situación que nos ha tocado vivir en el ámbito del sistema financiero internacional y de sus consecuencias en el conjunto de la economía, algo que resulta del máximo interés para un país como España, que se encuentra a la cabeza de la OCDE en porcentaje de paro, el 20,3, cifra que supone más del doble de la correspondiente a la media de la Unión Europea.

LORENZO ESCOT MANGAS

NORMAS BÁSICAS PARA LA PREPARACIÓN DE ORIGINALES

1. A continuación del título de la colaboración se indicará el nombre del autor y el cargo o la titulación.
2. Se elaborará un resumen del artículo, de una extensión de medio folio, que se entregará en español y, a ser posible, en inglés.
3. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - a) Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - b) Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - c) Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis -a), b), c)...- y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
4. Evitar subrayado. En su lugar, emplear cursiva.
5. Las notas se numerarán correlativamente y se consignarán a pie de página.
6. Los originales deberán ir acompañados de soporte informático o enviarse por correo electrónico, además de en papel.
7. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas a espacio y medio y por una sola cara.
8. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid - Tel.: 91 592 10 10. E-mail: jose.pascual@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.

Nota: Los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma dentro de la página de Internet del Tribunal de Cuentas.



REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

(cuatrimestral)

Boletín de suscripción

- Suscripción anual: 42 € (IVA incluido).
- Número suelto: 15 € (IVA incluido).

Forma de pago:

- Transferencia, indicando nombre y N.I.F. del suscriptor, a favor de:
Marcial Pons Librero, S. L.
Banco Sabadell - C/ San Romualdo, 57
28037 Madrid
C.C.C.: 0081.0532.46.0001118216.
- Cheque bancario (nominativo a Marcial Pons Librero, S. L.).
- Contra-reembolso del primer número recibido.

NOMBRE..... N.I.F.:

PROFESIÓN:.....

DIRECCIÓN:.....

POBLACIÓN: C. P.: TEL.:

ENVÍE ESTE BOLETÍN A: **MARCIAL PONS - REVISTAS**

C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid

Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67

E-mail: revistas@marcialpons.es

SUMARIO

P.V.P.: 7,00 €
ejemplar I.V.A.
incluido • P.V.P.:
19,00 € suscripción
anual España I.V.A.
incluido
Para suscribirse:
Subdirección General
de Información,
Documentación y
Publicaciones.
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y
HACIENDA
Calle Alcalá, 5-5.ª plta.
- Tel.: 91 595 87 78 -
Fax: 91 595 87 53

Esta publicación no
comparte
necesariamente las
opiniones expresadas
por sus colaboradores

En opinión de	
Manuel Núñez Pérez	3
Análisis	
El control interno y el control externo en la lucha contra la corrupción: su nuevo papel en el entorno de la gobernanza y la accountability	8
Técnicas de muestreo en auditoría	20
El sistema de información de soporte a la tramitación de las ayudas comunitarias Fondos 2007. Arquitectura	30
A Debate	
La reforma constitucional: entre la tentación y la responsabilidad	39
El Estado Liberal del Siglo XIX	42
Entorno	
La Contaduría General de la Nación de la República Argentina	46
Novedades Legislativas	56
Mundo Editorial	58
La Web de la IGAE	60
Noticias IGAE	63

Nº 27 Diciembre 2011

IGAE

Intervención General de la Administración del Estado

Realización y coordinación:

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

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Cuenta con

IGAE Digital:
<http://www.pap.meh.es>

Consejo de Redacción:

Presidente:
José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

Juan Francisco Martín Seco
José M^o Sobrino Moreno
Elena Montes Sánchez
Pilar Saizdedos Espinosa
José Manuel Aceituno Arenas
José Carlos Alcalde Hernández
Marina Fernández Gil

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
© José Ignacio Prieto
Fernández-Layos
Tribunal de Cuentas

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

NIPO: 601-11-044-2
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

V.A. Impresores, S.A.
Tel.: 91 806 00 36
Fax: 91 806 00 69
Avda. de la Industria, 41
28760 Tres Cantos (MADRID)



AUDITORÍA

P Ú B L I C A

REVISTA DE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE CONTROL EXTERNO

¡SUSCRÍBASE!

Para suscripciones dirigirse a:

AUDITORÍA PÚBLICA Hospital de las Cinco Llagas C/. Don Fadrique, S/N 41009 Sevilla
Tel 955 009 618 Fax 955 009 646 e-mail: paula.rodriguez@ccuentas.es.

