

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XIII

Enero 2012

N.º 40

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

	<u>Págs.</u>
<i>Presentación</i> , Juan Velarde Fuertes	5
Artículos	
• <i>Indicadores de Gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas</i> , Ramón Ortigosa López y Salvador Rodríguez Plaza	9
• <i>Expansión urbana y sostenibilidad: una dicotomía difícil de conciliar</i> , Ana María Ferrero Rodríguez e Inmaculada Astorkiza Ikazuriaga . . .	47
• <i>La gestión de los residuos municipales en España: ¿vamos por el buen camino?</i> Miren Artaraz Miñón, Javier Forcada Sáinz y Oihana García Alonso	79
• <i>Incidencia en la jurisdicción contable de la reforma del proceso civil establecida por la Ley 13/2009 para la Implantación de la nueva oficina judicial</i> , Gonzalo Caruana Font de Mora	105
• <i>Eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer</i> , Sonia Chirinos Rivera	139
• <i>Una nota sobre la corrupción</i> , Milagros García Crespo	171
Documentación Notas y Comunicaciones	
• Nota sobre la obra « <i>Ética, economía y política</i> », de Javier Casares Ripol, Andrés Fernández Díaz	189
• Nota bibliográfica sobre « <i>El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción: Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado</i> », de José Antonio Fernández Ajenjo, por Ana Cossío Capdevila.	199
• <i>Comentario sobre la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal</i> , Carlos Cubillo Rodríguez	209
Legislación y Jurisprudencia	
• <i>Tercer cuatrimestre del año 2011</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	219
Publicaciones	
• SIXTO ÁLVAREZ MELCÓN Y ENRIQUE CORONA ROMERO, <i>Cuentas anuales consolidadas</i> , Editorial Pirámide, 2011. 595 págs. (Julián Máñez Vindel)	243

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

Juan Velarde Fuertes

Director de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Se abre el número con el artículo de los altos funcionarios de la Intervención General del Estado, Ramón Ortigosa López y Salvador Rodríguez Plaza, «Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas». Se basa en el documento de 2007 de la Intervención General del Estado (IGAE) *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público*. La finalidad es poseer «herramientas capaces de medir la eficacia y, sobre todo, la eficiencia y la economía (sin renunciar a la introducción posterior de indicadores de calidad) que faciliten... información suficiente sobre el cumplimiento adecuado de los objetivos señalados a los gestores públicos». Es muy importante el señalar que la IGAE está desarrollando una aplicación informática que sirve de soporte a un sistema de indicadores de gestión en íntima relación con el sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para Organizaciones Administrativas (CANOA), que procede del proyecto de la IGAE de 1994.

Por su parte, las profesoras Inmaculada Astorkiza y Ana M. Ferrero, de la Universidad del País Vasco, son las autoras del artículo «Expansión urbana y sostenibilidad: una dicotomía difícil de conciliar». Como señalan con agudeza, la hipertrofia constructiva sobre el suelo «es vista cada vez más como un tipo de contaminación que amenaza la calidad del medio natural, ya que conlleva una pérdida de espacios abiertos, hábitat y biodiversidad cuyas funciones tienen características de bien público con derechos de propiedad no definidos». Esto origina fallos de mercado. De ahí que se señale que «las funciones naturales de suelo carecen de precio (aunque tengan un gran valor

para el ser humano), mientras que los usos constructivos sí los tienen, pero éstos no cubren los costes sociales totales de los efectos negativos del desarrollo de la tierra». Este fallo del mercado «provoca una ineficiencia asignativa, ya que construye demasiada cantidad de tierra a un precio demasiado bajo para comprender la pérdida de las funciones/servicios naturales de la tierra». Téngase en cuenta, además, que en las últimas décadas «el crecimiento urbano no se produce ni en la ciudad centro, ni en sus afines más inmediatos, sino en las zonas rurales más próximas». Esto se palpó al observar cómo se origina, «a partir de finales de la década de los setenta, un éxodo poblacional en sentido opuesto al tradicional». Para mejorar esa situación este artículo se centra en dos instrumentos entre los varios que pueden manejar los poderes públicos: «la política impositiva y los mercados de derechos transferibles de construcción».

También tres profesores de la Universidad del País Vasco, Miren Artaraz Miñón, Javier Forcada Sainz y Oihana García Alonso, desarrollan una cuestión relacionada con «un problema cada vez más acuciante» bajo el título de «La gestión de los residuos municipales en España: ¿vamos por el buen camino?». Lo que sucede en Dinamarca, Suecia, Holanda, Bélgica, Alemania y Austria puede ser guía, pero con plena conciencia de que se trata de un reto «no exento de dificultades». En el gráfico 2 queda claro que el desvío entre «los países punteros, donde el porcentaje de residuos municipales que son depositados en vertedero tiende a cero, y España, donde los residuos que terminan en vertedero son más de la mitad», es notable, aunque «la evolución de la gestión de residuos en España es, en general, positiva». Esta cuestión concluye con una serie de planteamientos precisos en este sentido.

Por su parte, Gonzalo Caruana Font de Mora, en su aportación «Incidencia en la jurisdicción contable de la reforma del proceso civil establecida por la Ley 13/2009 para la implantación de la nueva oficina judicial», indica con justeza que las innovaciones creadas en este sentido dan lugar a un conjunto importante de novedades «de mayor relevancia en el proceso civil afectantes a los trámites del enjuiciamiento contable». Es un artículo de importancia notable en cuanto afecta a la marcha del Tribunal de Cuentas.

Sonia Chirinos Rivera, en su artículo «Eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer», plantea, al encontrarnos con que es posible estudiar los cinco primeros años de su existencia, el «proceder a su evaluación de una forma desapasionada..., objetiva», con la conclusión de que estos Juzgados «son adecuados y pertinentes para hacer frente a un problema grave», pero no es posible dejar

a un lado que «su existencia empieza a presentar debilidades que conviene atajar en el plano más inmediato». Para eso analiza sucesivamente la calidad del diseño de este proyecto, que «consiste en poner en funcionamiento unos Juzgados absolutamente novedosos en nuestro sistema judicial y aun en los de gran parte de los países de nuestro entorno como medio para erradicar la violencia de género» en España. A continuación pasa a ofrecer su eficiencia, su eficacia hasta la fecha, la «trascendencia de la acción en el medio social en que se mueve» y, finalmente, la sostenibilidad potencial de esta novedad.

La profesora Milagros García Crespo nos obsequia con una espléndida aportación titulada «Una nota sobre la corrupción». Tras exponer la variedad del concepto de corrupción, acierta al señalar que «es posible aislar aspectos comunes entre ellos, como son la idea de poder del agente corrupto –aunque en algunos casos no se aluda directamente a esta característica– y la persecución del beneficio personal». Todo este artículo merece la pena, pero muy especialmente el apartado 2, «El índice de percepción de la corrupción en 2011». Esta cuantificación, para conocer ciertamente la realidad española, es fundamental, con el índice de fuentes de soborno como posible y discutible complemento, y como gran colofón, el análisis del Tribunal de Cuentas ante la corrupción. En resumen, se convierte en un artículo de obligada consulta.

En la sección de «Documentación, notas y comunicaciones» existen dos importantes. La de Andrés Fernández Díaz sobre la obra de Javier Casares Ripol, *Ética, economía y política*, que coloca en el vértice de un triángulo, ocupando los otros dos Myrdal, con su *Value in Social Theory*, y Perroux, en su *Pouvoir et économie*, en el que en relación con la corrupción «dedica en términos comparativos mayor atención a este tema que a los restantes que componen la obra», y para combatirla propone estas medidas: «fortalecer las instituciones y los códigos de buen gobierno, favorecer la estabilidad política y el control externo, aplicar la regla del Derecho, mejorar la calidad reguladora, elevar los salarios de los funcionarios, favorecer la libertad de prensa y mejorar la calidad judicial».

Y esta puerta abierta en este número por la profesora García Crespo y el profesor Fernández es definitivamente impulsada por la nota de Ana Cossío Capdevila sobre la obra de José Antonio Fernández Ajenjo, *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, donde sobre este libro se señala cómo «la falta de observación de los sistemas de control de las Admi-

nistraciones Públicas a los retos de nuestro tiempo, a pesar del incremento formal de los controles internos y externos, determina que su eficacia no haya alcanzado niveles satisfactorios y plantea al mismo tiempo propuestas y soluciones normativas dirigidas a paliar las carencias e ineficiencias del sistema».

Finalmente, esta sección se cierra con la valiosa nota de Carlos Cubillo Rodríguez, «Comentario sobre la Ley 37/2011, de 19 de octubre, de medidas de agilización procesal». Es exhaustivo el análisis de las medidas que ofrece esta nueva norma procesal.

Como todos los números, es indispensable consultar, en la sección de «Legislación y Jurisprudencia», la aportación de Javier Medina y José Antonio Pajares, referida al tercer cuatrimestre del año 2011, y digo lo mismo de la nota bibliográfica en la sección de «Publicaciones» que hace Julián Máñez Vindel de la obra de Sixto Álvarez Melcón y Enrique Corona Romero, *Cuentas anuales consolidadas*.

ARTÍCULOS

Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas

Ramón Ortigosa López

Jefe del Área de Contabilidad Analítica de Planificación y Dirección de la Contabilidad de la Intervención General de la Administración del Estado

Salvador Rodríguez Plaza

Jefe de Servicio de Contabilidad Analítica de Planificación y Dirección de la Contabilidad de la Intervención General de la Administración del Estado

CONTENIDO DEL ARTÍCULO

Teniendo en cuenta el contexto económico actual, este trabajo trata de poner de manifiesto la necesidad de contar con herramientas de gestión que, en un ámbito en el que la mayoría de los recursos provienen de aportaciones obligatorias que se aplican, en la mayor parte de los casos, en forma de prestaciones gratuitas (en definitiva, en el ámbito de la gestión de los bienes públicos y semipúblicos, aunque sin olvidar las prestaciones con contraprestación) desbordan la información que puede presentar el tradicional seguimiento de ejecución presupuestaria o los estados habituales emitidos por la contabilidad financiera, resaltando la necesidad de contar, al menos, con herramientas capaces de medir la eficacia y, sobre todo, la eficiencia y la economía (sin renunciar a la introducción posterior de indicadores de calidad) que faciliten, en suma, información suficiente sobre el cumplimiento adecuado de los objetivos señalados a los gestores públicos.

El *leitmotiv* del artículo se basa en el documento de 2007 de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público* (en adelante, D-IGAE/2007) como vehículo que pretende, además de sentar un conjunto de principios, de lenguaje común, de conceptos asumibles por el con-

junto de los entes integrantes del sector, introducir una visión práctica del problema, posibilitando su implementación en las variadas organizaciones que lo componen, aspecto este que ha tenido su consiguiente correlato en la incorporación en el Plan General de Contabilidad Pública de informes concretos de indicadores de gestión en el punto 26 de la Memoria (desarrollado por la Resolución de la IGAE de 28 de julio de 2011). En el mismo sentido se ha definido en base al D-IGAE/2007 un conjunto de indicadores de gestión para el ámbito de las Universidades Públicas, constituyendo los dos elementos señalados el primer paso en la aplicación práctica de dicho documento.

ABSTRACT

Taking into consideration the current economic context, this paper highlights the requirement of having management tools that go beyond the information which traditional monitoring of budget implementation or financial statements presents, highlighting the requirement of having tools to measure the effectiveness and, above all, efficiency and economy (all without compromising the introduction of quality indicators) which provide enough information on the proper implementation of the objectives assigned to public managers.

The article is based on the 2007 document of Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) Indicadores de gestión en el ámbito del sector público as an attempt to establish a set of principles and introduce a practical view of the problem, allowing its implementation in the different organizations that comprise it. As a practical application of this document, a set of specific reports of management indicators have been incorporated in title 26 of the Report of the Public Accounting General Plan (developed by the IGAE Resolution of July 28, 2011) and, on the other hand, a set of management indicators for the field of Public Universities have been defined.

1. LOS INDICADORES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS. LOS INDICADORES DE GESTIÓN

La normativa presupuestaria que se ha venido desarrollando en los últimos años en nuestro país, cuyo punto de partida es la publicación de la Ley General Presupuestaria en el año 2003, destaca la importancia de que la gestión pública se someta a una serie de principios básicos: estabilidad, eficiencia, eficacia..., enmarcados por el principio de transparencia en la actividad pública, llegándose a señalar¹ la consideración del logro de los objetivos previstos (es decir, de

¹ Artículo 31.2 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

la *eficacia* en la gestión) como una de las circunstancias a la hora de proceder a la asignación de las partidas presupuestarias.

Llegados a este punto, se hace preciso definir, aspecto del que no se ocupa, como es lógico, la normativa presupuestaria, una serie de conceptos con el suficiente grado de precisión que permita no sólo evitar dudas en su consideración por parte de los distintos partícipes en la gestión de la actividad pública, sino también, cuestión fundamental, *evaluar* de manera objetiva dicha gestión.

Del D-IGAE/2007 se pueden extraer las siguientes definiciones:

Eficacia. Grado de cumplimiento de los objetivos de una organización por periodo de tiempo.

Eficiencia. Concepto que relaciona el coste de producción con la producción obtenida, entendiéndose, en líneas generales, que la minimización de dicho coste por unidad de producto representa un mayor grado de eficiencia en su producción.

Economía. Parámetro que relaciona el coste de los recursos adquiridos y/o empleados en determinada producción en relación con el coste que hubiera sido considerado *razonable* en dicha adquisición.

Calidad. Valoración cuantitativa o cualitativa que expresa, bien la satisfacción de los usuarios o consumidores de un bien o servicio (*calidad externa*), bien el cumplimiento de los estándares que determine una organización como parámetros que miden dicha calidad (*calidad interna*).

De acuerdo con estas definiciones, el objetivo será conseguir herramientas que permitan determinar fehacientemente y de una manera clara esos parámetros.

Tal vez sea necesario incorporar un atributo más a esa información, a esas herramientas: la necesidad de que la información que permita medir la gestión pública sea una información *comprensible* (aspecto este que ha sido olvidado más de una vez por los responsables de los distintos entes que componen el sector de las Administraciones Públicas) por un amplio conjunto de agentes sociales, de partícipes interesados², no necesariamente expertos en materias contables o presupuestarias.

Esas herramientas, al menos una parte verdaderamente significativa de las mismas, a las que nos venimos refiriendo estarían constituidas por los denominados *indicadores*.

² De acuerdo con la concepción anglosajona del término *stakeholder*.

En su concepto más general, *indicador* sería **toda magnitud o valor elegidos como parámetros relevantes respecto a la variable a evaluar.**

Concretando un poco más la definición en relación con la materia que nos ocupa, indicador es **aquel instrumento de medición elegido como variable determinante que permite reflejar suficientemente la realidad, viniendo referido bien a un momento, bien a un intervalo temporal determinado.**

Dentro de esa definición podrían incluirse todos los elementos contables, presupuestarios, económicos, etc., que permitan su uso en el sentido expresado, debiéndose hacer en estos momentos una distinción entre lo que podría ser considerado el conjunto global de indicadores referido a una organización, a un programa presupuestario, etc., y lo que podría ser considerado el subconjunto de *indicadores de gestión* respecto de esos entes o actividades.

La cuestión conduce, inexorablemente, a la concreción de qué se entiende o, posiblemente mejor, qué se va a entender por gestión de una organización, programa, etc.

La cuestión no es sencilla de responder, ya que prácticamente todas las acciones que se llevan a cabo (producir, suministrar servicios, organizar, comunicar) en cualquiera de las organizaciones a las que nos estamos refiriendo es susceptible de ser considerada una actividad en que va implícita la gestión de la misma.

Acotar el término *gestión* se convierte, pues, en una cuestión fundamental para poder responder a preguntas como: ¿Ha sido eficaz la gestión de tal organización en el último ejercicio? ¿Cuál ha sido el grado de eficiencia en la gestión de las partidas presupuestarias de tal programa en un periodo determinado?

Evidentemente, el término *gestión* pertenece al acervo popular y, como tal, ha adquirido un contenido semántico múltiple, provocando esa polisemia del término, como ha ocurrido con los señalados anteriormente de *eficacia* o *eficiencia*, no pocas confusiones, dependiendo de los sujetos que lo utilicen.

Podrá convenirse que *gestionar* puede asimilarse a *dirigir* y, en ese sentido, podría considerarse que afectaría a los siguientes ámbitos:

- Decisiones sobre organización.
- Decisiones sobre aspectos tácticos o de producción (entendida en su aspecto más amplio).
- Decisiones sobre aspectos estratégicos o de planificación.

Aspectos que, a su vez, se ven afectados por decisiones sobre el control de esas acciones y sus resultados y por la perspectiva externa, muy importante en el caso de los entes en estudio, de sus efectos, tanto los «deseados» como los inducidos³.



Para cada uno de esos ámbitos que se ramifican en multitud de situaciones o procesos concretos cabría la necesidad de utilizar indicadores que, ahora sí, podrán llevar incorporado el concepto «de gestión»⁴.

Una vez llegados a este punto cabría hacerse la pregunta: ¿Es similar la gestión, y, en consecuencia, los indicadores que tratan de evaluarla, de las entidades incluidas en el ámbito de las Administraciones Públicas a la de los entes productivos que actúan de acuerdo a las reglas del mercado?

La cuestión no es baladí, ya que si la respuesta fuera afirmativa podrían encontrarse abundantes ejemplos de referencia en el ámbito de los entes productivos privados como para que una buena parte del camino estuviera recorrido; no obstante, existen, como todos sabemos, diferencias fundamentales entre unos y otros entes como para tratar de asimilar las reglas que conducen su gestión.

Entre esas diferencias tal vez la más importante puede ser la sujeción de los entes integrantes del sector de las Administraciones Públicas al proceso presupuestario y no a «un proceso presupuestario», como es habitual en las grandes firmas de las economías privadas, sino a un proceso sujeto a los mandatos de un órgano legislativo, las Cortes Generales, lo que, evidentemente, limita sustancialmente las posibilidades de maniobra de los gestores públicos.

³ Nos estamos refiriendo al concepto de *externalidad* en el sentido de la existencia de costes sociales o beneficios sociales diferentes a los buscados por la actuación del sector público.

⁴ El análisis, en cualquier caso, sigue un punto de vista microeconómico, considerando a los distintos entes como organizaciones productivas individuales, sin tener en cuenta que la actuación de muchos de los entes que componen las Administraciones Públicas pueden ser observados desde un punto de vista macroeconómico, aspecto este que no es objeto de análisis en el presente trabajo.

Esa condición de la gestión pública, determinante en todos sus aspectos, implica una reducción en la capacidad de acción de los gestores públicos y, además, marca un objetivo irrenunciable en su actuación.

Es decir, al gestor se le impone la obligación de alcanzar los objetivos marcados en los programas presupuestarios con un techo de gasto, comportándose esas dos variables, objetivos cuantificados y gastos para llevarlos a cabo, como dos variables semirrígidas al menos en una de las direcciones posibles de variación.

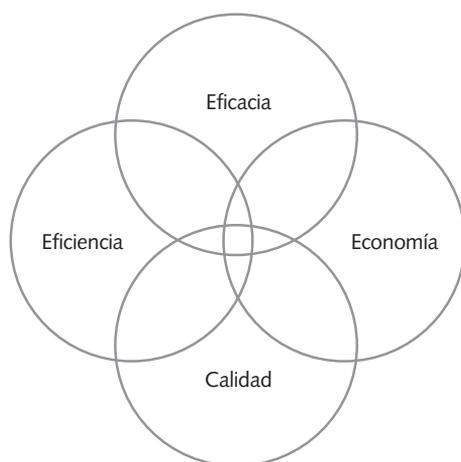
En efecto, el gestor habrá cumplido el mandato del Poder Legislativo si la organización que dirige alcanza los objetivos marcados o, en principio y salvo efectos externos negativos, si supera dichos objetivos y siempre que haya consumido los recursos que se ponen a su disposición y no más, lo que quiere decir que no podrá tomar decisiones (al menos en uno de los sentidos) sobre el nivel de producción en sentido restrictivo y no podrá, asimismo, conseguir una producción igual a la marcada incrementando los recursos, que son, desde un punto de vista ontológico y salvo posibles modificaciones aprobadas de acuerdo con la normativa presupuestaria, no superables, pero, además, y ésta es una circunstancia claramente diferenciadora en relación con los entes que producen para el mercado, no podrá ajustar la producción, disminuyéndola aún a pesar de conseguir una disminución en el empleo de los recursos; en definitiva, **no podrá ser más eficiente a costa de ser menos eficaz**; no es eso lo que se le pide al gestor público, lo que se le pide es que, en primer lugar y como condición necesaria (por supuesto, no suficiente), sea **eficaz** en el sentido que anteriormente se ha dado al término.

Esa condición necesaria respecto de la eficacia, complementada, naturalmente, por la de suficiencia «de primer grado» respecto de las de economía y eficiencia (pudiendo considerarse que la condición de economía va implícita en la de eficiencia), junto con la imposibilidad *a priori* de disposición de nuevas fuentes de financiación (con las salvedades legales previstas), hacen sustancialmente diferente la actuación del gestor público respecto del gestor privado.

Existe, además, otra *condición* a tener en cuenta en la gestión pública, de ahí que se haya utilizado el término «de primer grado» respecto de la eficiencia (y la economía) en el ámbito que nos ocupa y que en el ámbito de las economías productivas privadas supone otra posible variable a tener en cuenta en el proceso de gestión: **la calidad en la prestación de los bienes y servicios**, utilizándose el término **condición** respecto de la producción de las Administraciones Públicas en el sentido de factor fijo que no permite su variación respecto a los parámetros establecidos en los programas presupuestarios aprobados por el Poder Legislativo, aspecto este con el que puede «jugar»

el sector privado, que, por consiguiente, tendrá unas consecuencias respecto a los productos demandados por los consumidores, pero que, en todo caso, se convierte en un instrumento en manos de los gestores privados del que no disponen los públicos.

De esta manera, la función de gestión en el ámbito público tiene unos condicionantes de suma importancia que delimitan la actuación de los entes que componen las Administraciones Públicas⁵ que determinan una clara diferenciación con la gestión de las organizaciones productivas privadas, debiendo girar esa gestión en torno a cuatro parámetros básicos:



Existe, además, otro aspecto de la cuestión que se convierte en trascendental en el ámbito de las organizaciones que integran el sector de las Administraciones Públicas: el factor relativo al control de la

⁵ En todo el análisis que se ha efectuado hasta ahora se ha estado haciendo la simplificación de que todas las actividades realizadas por las Administraciones Públicas se dirigen a la producción de bienes públicos puros o, al menos, de bienes semipúblicos, lo que, evidentemente, no responde totalmente a la verdad, siendo habitual que muchos de los entes de los que se está hablando actúen de manera similar a como lo hacen las economías productivas privadas (si bien, en la mayoría de los casos, con carácter marginal). Independientemente de la posible discusión sobre la conveniencia o no de la existencia de esas actividades cuando están cubiertas por el mercado, aspecto que escapa con mucho a la finalidad de este trabajo, la actuación de los gestores públicos debe mantenerse dentro de los parámetros señalados en relación con los señalados anteriormente, exceptuándose aquellos casos en que el logro de un objetivo determinado no sea concebido como un parámetro fundamental en su actuación, en cuyo caso la condición de la actuación de condición necesaria respecto a la eficacia en la gestión decae a favor de la eficiencia y la economía, manteniéndose, a nuestro juicio, la necesidad de que los niveles de calidad en la producción permanezcan inalterables.

gestión, debiéndose tener en cuenta que ese control viene revestido de unos atributos «especiales» en relación con el control que se efectúa en relación con las economías productivas privadas, y esa característica fundamental viene derivada de un hecho que presenta dos facetas consecuencia del mismo: en el ámbito de la *producción pública*, utilizando esta denominación de acuerdo con las características señaladas con anterioridad, no existe lo que podría denominarse «el último factor de control», es decir, el mercado, que, finalmente, determinará si la gestión realizada ha sido o no la correcta, y la otra faceta de la que hablábamos, esa no existencia de mercado, y, en consecuencia, de precio explícito, implica que la gestión de una organización pública trascienda a la propia organización, existiendo diversos niveles de control en relación con la misma y originando, además, la necesidad de que la información sobre esa gestión sea, excepto en circunstancias especiales, conocida por agentes externos a la propia organización, pudiéndose afirmar que su contenido debería ser no sólo susceptible de ser conocido, sino que debería ser, incluso, divulgado.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que existen dos grandes líneas de control en el ámbito público; por una parte, el control habitual (interno a la propia organización) común a todas las economías productivas⁶ y, por otra parte, el control externo a la propia organización que va a ejercer el Poder Legislativo desde diversos puntos de vista y a través de diferentes mecanismos y órganos, el control del resto de poderes, en su caso, el control ejercido por organismos internacionales y órganos supranacionales y el susceptible de ser realizado por los distintos grupos y organizaciones sociales y, en definitiva, por la sociedad en su conjunto.

Tal diversidad de usuarios y, lo que es más importante, su distinto nivel de exigencia respecto a la información a examinar determina la necesidad de contar con un conjunto de posibilidades en su elaboración como para satisfacer esas diferentes expectativas.

Un aspecto fundamental en relación con esta cuestión y que estuvo presente desde el primer momento en la redacción del D-IGAE/2007 citado anteriormente fue la consideración de que la información relativa a la gestión pública debería ser una información comprensible por todos los usuarios (naturalmente con el nivel de especialización que en cada caso se necesitara), huyendo de los formatos contables habituales e incorporando, casi podríamos decir «necesariamente»,

⁶ Debe recordarse que aquí no se está hablando de controles propios de las organizaciones públicas derivadas de la peculiaridad del proceso presupuestario, sino del control de la gestión tal y como ha sido definido el término.

elementos descriptivos que acompañaran a los estados numéricos con el objetivo, precisamente, de aclararlos.

Hasta aquí hemos señalado cuáles son, a nuestro juicio, las características definidoras de la gestión pública y, por ende, de los aspectos de la misma que deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir un *sistema de indicadores*⁷ para su evaluación, pasando a continuación al estudio concreto de los diferentes aspectos señalados.

En el presente trabajo se ha venido insistiendo en la estrecha dependencia, lo que resulta obvio, de los entes públicos y el proceso presupuestario, pero ¿cuáles son las características, cómo se manifiesta el proceso presupuestario en relación con los procesos productivos (de la *gestión* de esos procesos) de las organizaciones públicas?

La Ley General Presupuestaria de 2003 orientó su marco de actuación, de acuerdo con el siempre deseado principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, hacia lo que se ha dado en llamar «presupuestación por objetivos».

El logro de objetivos concretos siempre ha estado detrás de las asignaciones presupuestarias, aunque nunca como en la actualidad se siente la necesidad de definir el porqué de unos determinados objetivos (cuestión que escapa al tema de este trabajo) y el cálculo de la gestión de los recursos empleados en alcanzarlos: su grado de consecución, su coste y su calidad.

¿Qué es, cómo podría definirse el concepto de objetivo presupuestario? ¿Qué relación tienen los objetivos presupuestarios con el sistema de indicadores de gestión?

Como señala el D-IGAE/2007:

«... desde un punto de vista muy general, puede decirse que *objetivos de una organización son el conjunto de efectos deseados que se pretende alcanzar como consecuencia de la actividad directa o indirecta de dicha organización.*»

Ese conjunto, en cuanto que sea posible su cuantificación, constituirá un indicador *a priori* que consistirá la referencia, el término de comparación con lo que realmente se consiga⁸.

⁷ Posteriormente tendremos ocasión de acotar el término *sistema*.

⁸ Dependiendo de la participación de la organización en el proceso presupuestario se podría considerar o no dicho indicador *a priori* como un indicador de gestión. Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta las condiciones en que se desenvuelven las organizaciones integrantes de las Administraciones Públicas españolas, no tiene gran trascendencia quién fija el objetivo (teniendo en cuenta el prisma desde el que se analiza la cuestión en este estudio): éste se convierte en una referencia que la organización asume.

Resulta evidente, como ya se ha comentado, que las organizaciones integradas en las Administraciones Públicas, tanto estatales como autonómicas o locales, tienen marcados sus objetivos por los correspondientes presupuestos.

Así, concretando la definición que de objetivo se daba anteriormente, los objetivos de una organización de las que venimos hablando se convertirán en objetivos presupuestarios, y como tales se entenderá toda concreción de resultados a alcanzar en el plazo en el que se ejecute dicho presupuesto.

Ahora bien, un objetivo puede plasmarse en una cifra determinada o, por el contrario, constituir una proposición más o menos genérica, así, utilizando un ejemplo del documento que sirve de referencia a este artículo, se podría definir un objetivo del tipo «*dotación de 5.000 puestos de Educación Preescolar en la provincia de Almería*», o de esta otra manera: «*mejora de las dotaciones en Educación Preescolar en la provincia de Almería*».

A través del primer ejemplo se contaría con una referencia suficientemente clara (otra cuestión sería concretar a qué se está haciendo referencia con el término *dotación*) sobre el objetivo a alcanzar (el referente) al que si añadiéramos los datos de asignación económica contemplaríamos un referente tanto desde el punto de vista físico como económico⁹.

Pero, aun en el caso de que no exista esa cuantificación concreta, el ejemplo citado en segundo lugar, ese objetivo no cuantificado¹⁰, ese objetivo abierto, se convierte o debe convertirse en un referente al que tiene que ajustarse la trayectoria estratégica de las organizaciones que participan en su consecución a través de las acciones tácticas que en cada momento se determinen.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que como consecuencia de lo dicho anteriormente, los programas presupuestarios adolecen de lo que podríamos denominar «heterogeneidad en su concreción»¹¹ y «falta de ponderabilidad» en sus manifestaciones concretas.

⁹ Teniendo en cuenta, como se verá en su momento, que el proceso presupuestario no contempla todos los posibles costes en que se incurre en el desarrollo de las actividades de las organizaciones, piénsese, por ejemplo, en los costes de amortización del inmovilizado.

¹⁰ Similares en su concepción a lo que JOHNSON y SCHOLLES denominan «declaraciones abiertas» respecto a la misión de la corporación en contraposición a los objetivos cerrados.

¹¹ Por supuesto, dicha heterogeneidad es mayor en los niveles más agregados de definición del programa.

¿A qué nos estamos refiriendo?

Volviendo al ejemplo que se ha estado manejando anteriormente, un objetivo presupuestario podría definirse como «*mejora de las dotaciones en Educación Preescolar en la provincia de Almería*» y concretarse en qué se considera «mejora», que podría definirse como un conjunto de atributos tales como mejora de infraestructuras, aumento de plazas, incremento en la calidad de servicios, etcétera, que, a su vez, podrían concretarse en objetivos de nivel inferior, y así sucesivamente. Partamos de que esa concreción, al nivel que se marque, es un conjunto de valores (suponiendo, lo que sería deseable, que todas las acciones, o al menos una parte de ellas, son susceptibles de cuantificación) y que en unos casos se consigue un acercamiento determinado en su logro y en otros casos ese acercamiento es menor. Parece lógico hacerse diversas preguntas: ¿Compensa el aumento del 20% del número de plazas de comedor en la Educación Preescolar, el 10% del aumento del número de plazas de personal dedicado a la enseñanza Preescolar? ¿Hasta qué punto ha mejorado dicha educación?

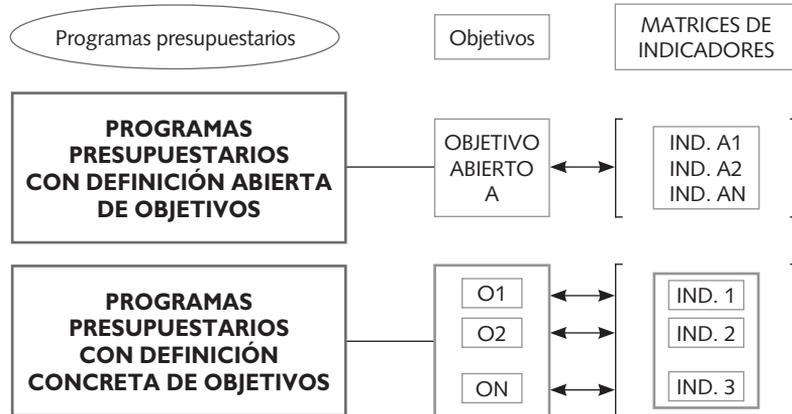
Como puede deducirse, la respuesta que se intenta obtener a través de los correspondientes indicadores no es posible si no se es capaz de ponderar los distintos subobjetivos u objetivos de grado n , pero ¿es siempre posible o lógica dicha ponderación?

Creemos que la discusión sobre esta cuestión escapa con mucho a los objetivos que se propone este trabajo, que pretende explicar la forma de introducir indicadores en la medición de una variable exógena (al menos al nivel presupuestario del que se está hablando): los objetivos presupuestarios, por lo que dichos indicadores **medirán**, o deberían medir, lo que el proceso presupuestario determine como tal, suponiendo que esos indicadores, en muchos casos, formarían una matriz, un conjunto de datos, sobre los que los diferentes responsables extraerán las consecuencias oportunas¹².

Parece lógico pensar, por otra parte, que existirán objetivos presupuestarios a diferentes niveles y que la consecución de los objetivos de niveles superiores será consistente en su relación con los inferiores, que se convierten, de esa manera, en objetivos intermedios o mediales, pudiéndose afirmar, en ese sentido, que si se con-

¹² Lo que, evidentemente, no quiere decir que no fuera deseable la consecución de la ponderación de la que se está hablando respecto de los diferentes objetivos marcados en cada programa.

siguieran todos los objetivos del nivel más desagregado se habrían conseguido los objetivos finales o principales.



Resumiendo, podría decirse que:

1. El presupuesto puede considerarse un punto de partida en cuanto a medición de indicadores, tanto desde el punto de vista físico como económico (que deberá completarse, en su caso, con los factores no tenidos en cuenta en dicho proceso presupuestario).
2. Los indicadores/objetivos de referencia se podrán expresar bien a través de una cuantificación concreta y explícita, inmediatamente comparable, o ser el resultado de una proposición que se manifestará en un conjunto de previsiones y de sus correspondientes resultados; en definitiva, en una matriz de indicadores que harán referencia a esa concepción genérica.
3. El sistema de indicadores que se defina en toda organización pública debe tener como objetivo necesario la medición del grado de cumplimiento de esos objetivos.

2. TIPOS DE INDICADORES DE GESTIÓN. CARACTERÍSTICAS

De acuerdo con el D-IGAE/2007, existirían diversas posibilidades a la hora de clasificar los indicadores de gestión, entre las que podrían citarse:

1. Indicadores simples e indicadores compuestos.
2. Indicadores físicos e indicadores de valor o monetarios.
3. Indicadores *a priori* e indicadores *a posteriori*.
4. Indicadores puntuales e indicadores de intervalo.

5. Indicadores según la finalidad de la medición.
 - 5.1. Indicadores de producción.
 - 5.2. Indicadores de efecto.
6. Indicadores a corto, medio y largo plazo.
7. Indicadores directos e indicadores indirectos.
8. Indicadores endógenos e indicadores exógenos.
9. Indicadores para medir externalidades.

Estando compuestas dichas categorías por atributos complementarios, de tal manera que un indicador determinado puede ser directo, de efecto, a largo plazo, etc.

Las características que se van a demandar de un indicador de gestión son, de acuerdo con el documento de la IGAE ya citado:

Atributo	Descripción
Fiabilidad	Se alcanza cuando el contenido informativo es susceptible de verificación o contraste con la realidad.
Factibilidad económica	Un indicador es factible desde el punto de vista económico en aquellos casos en que el coste de su cuantificación es inferior a las ventajas que reporta.
Comparabilidad	El valor de un indicador alcanzará esta propiedad cuando pueda contrastarse con otros valores de referencia y/o estándares.
Sensibilidad	Es la capacidad de detectar los cambios producidos en la realidad medida.
Relevancia	Que aporte información imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones. Esa relevancia debe serlo desde las perspectivas, tanto cualitativa como cuantitativa y temporal.
Objetividad	Que sea neutro en los resultados medidos y accesible a la comprensión no sólo de los que lo van a utilizar, sino también de quienes lo van a conocer o tomar como referencia.
Accesibilidad	Un indicador debe catalogarse de accesible si resulta posible asignarle, de forma más o menos rápida, un valor cuyo coste de obtención sea aceptable.
Precisión	Un indicador preciso es aquel que informa sobre una determinada realidad con un margen de error razonable.
Pertinencia	Es la capacidad del indicador para reflejar los datos solicitados en torno a una actividad y mantener su significado a lo largo del tiempo.
Imputabilidad	Los datos proporcionados por un indicador deben dar a conocer información relevante para descubrir las causas que han provocado la situación actual.

Atributo	Descripción
Oportunidad	La información debe suministrarse con antelación suficiente.
Comprensibilidad	Tiene lugar si el indicador recoge gran cantidad de información, gozando la misma de la claridad suficiente como para interpretar su significado.
Significación	Aparece cuando a los indicadores les resulta posible contener datos relacionados con todos y cada uno de los aspectos que deben auditarse.
Univocidad	Es un rasgo que se produce si las variaciones experimentadas por los valores de los indicadores son monótonas ante fluctuaciones del fenómeno a auditar.
Fidelidad	Los posibles sesgos del contenido informativo han de ser similares para diferentes momentos de tiempo.
Operatividad	Un indicador operativo es aquel que permite eliminar las barreras que emergen al tratar de medir la realidad objeto de control.
Consistencia	Es la capacidad de presentar el contenido informativo de manera uniforme a lo largo del tiempo.
Equilibramiento	Todos los indicadores a emplear en una organización deben elaborarse de forma compatible, contribuyendo a interpretaciones armónicas.
Encadenamiento	Facilidad para la agregación, pudiendo sintetizar la información suministrada por varios indicadores sin acudir a la fuente original.
Credibilidad y aceptabilidad	Son dos requisitos producto de todos los anteriores. Los indicadores deben contar con el crédito suficiente entre sus usuarios.

3. LOS INDICADORES DE GESTIÓN BÁSICOS: EFICACIA, EFICIENCIA, ECONOMÍA Y CALIDAD

Teniendo en cuenta las infinitas posibilidades que se pueden plantear en la definición del conjunto de indicadores de gestión de una organización parece lógico comenzar por los que se considerarían básicos y, a este respecto, no se pueden obviar las líneas maestras trazadas por la legislación presupuestaria en sus repetidas referencias a la eficacia y a la eficiencia.

Serán, pues, esas dos aristas del control de la gestión las que deba atender fundamentalmente el desarrollo de un sistema de indicadores de gestión para una organización pública determinada.

Como ya se ha comentado con anterioridad, los indicadores de economía forman un subconjunto complementario, tal vez podría denominarse «implícito», en el conjunto de los indicadores que mostrarán la eficiencia en la gestión.

En relación con la calidad y, en consecuencia, con los indicadores que la determinen, cabe decir que, además de un concepto explícito recogido en la Ley General Presupuestaria¹³, constituye un elemento nuclear en la producción pública y que su dificultad de medición, como se verá más adelante, no debe implicar una renuncia en cuanto a su medición.

Estos cuatro tipos de indicadores se encuadran en el D-IGAE/2007 dentro de los denominados indicadores de resultados de actividad¹⁴.

3.1. Los indicadores de eficacia

Como se decía anteriormente, mediante el término «eficacia» se pone de manifiesto el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por una organización en un periodo determinado de tiempo. Así, **se dirá que una organización ha sido eficaz si ha alcanzado los objetivos de producción que se había propuesto.**

Evidentemente, el concepto no debe ser entendido en una forma tan general, sino que sería más lógico hablar de «**grados de eficacia**», entendiendo que una organización será tanto más eficaz cuanto más se aproxime a ese factor de referencia que como tal ha sido considerado.

Los indicadores de eficacia hacen referencia, pues, a **mediciones físicas** en las que se comparan resultados previstos, o, al menos, fijados como alcanzables para cada actividad de una organización, y los realmente conseguidos.

Implícita en la idea de *eficacia* se halla la de *planificación* en el sentido de poder contar con referencias determinadas *a priori* que permitan disponer de un factor de comparación en relación con los niveles de producción¹⁵ conseguidos en la realidad.

En procesos de planificación como los desarrollados por las Administraciones Públicas debería darse necesariamente esa determinación previa de objetivos que, al menos teóricamente, se halla insita en el proceso presupuestario al que se someten dichas entidades.

¹³ Artículos 29.6 y 69.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹⁴ Concepto que no debe ser confundido con el de «resultados de la organización», que manifiesta la diferencia, habitual desde el punto de vista del examen financiero de la organización, entre gastos e ingresos para un periodo determinado.

¹⁵ Es posible que el término «producción» introduzca cierto grado de confusión para los no expertos en la materia, debiéndose entender, en todo caso, que por tal se está haciendo referencia a la obtención de bienes y a la prestación de servicios por parte de las organizaciones definidas como Administraciones Públicas.

El principal problema real con el que habrá que contar es el de la *inconcreción* de los programas presupuestarios, aspecto ya comentado con anterioridad y que va a ser una constante a tener en cuenta en la definición de todos los tipos de indicadores.

Esa generalidad se manifiesta, fundamentalmente, en dos aspectos: por una parte, en la heterogeneidad de los objetivos a alcanzar en cada caso y, por otra, en la multiplicidad de dichos objetivos sin establecer una ponderación adecuada de los mismos.

El análisis de eficacia a través de los correspondientes indicadores se podría establecer siempre que se pudiera integrar homogéneamente la información procedente de las actividades de cada uno de los entes con el objetivo de los programas presupuestarios.

La cuestión presenta dos graves dificultades:

1) El problema de trasponer en términos de actividad productiva concreta lo que, al menos en muchas ocasiones, es una variable macroeconómica.

2) El problema de dividir en periodos temporales relevantes lo que en una programación presupuestaria viene referido a un periodo anual o plurianual.

Respecto a la segunda de las cuestiones (la primera fue tratada con un relativo detenimiento en el apartado primero de este trabajo) aparece una de las piedras angulares (tal vez uno de los aspectos fundamentales) sobre el uso de indicadores de gestión (en este caso de análisis de eficacia, pero extensible al resto de los mismos): su potencial de análisis y, en consecuencia, la capacidad de reacción de la organización (y de control por parte del resto de «usuarios interesados») disminuye (por no decir que desaparece) extraordinariamente si la información no se produce con la relevancia temporal suficiente, no siendo, en principio, relevante una información que espera a la terminación del ejercicio presupuestario para proceder a ser confeccionada¹⁶.

La condición básica para poder operar con indicadores de eficacia pasa por disponer de un «mapa de actividades» de la organización con un grado de desarrollo suficiente como para considerar homogéneos los datos a estudiar.

¹⁶ Lo cual no quiere decir que desde un punto de vista formal dicha información se remita a ciertos órganos en un periodo posterior, como plantea el Nuevo Plan General de Contabilidad Pública en el punto 26 de la descripción de la Memoria que debe acompañar a las Cuentas Anuales.

Se plantean así diversos problemas¹⁷ que, sin ánimo de exhaustividad, podrían concretarse en:

– Necesidad de contar con un desarrollo de actividades suficiente como para poder considerar homogéneos los datos referidos a la medición de dichas actividades.

– Necesidad de efectuar previsiones sobre los resultados a conseguir en cada una de las actividades, debiendo referir dichos datos a periodos temporales «**relevantes**».

– Necesidad de poder integrar esos datos en relación con el proceso presupuestario.

En relación con ese análisis de actividades debe tenerse en cuenta que tal y como parece oportuno en el caso de las Administraciones Públicas, en las que el peso de las infraestructuras administrativa y de dirección es considerable, el desarrollo del estudio de eficacia no se debe limitar a la comparación de los datos de lo que podrían ser denominadas actividades finalistas (o de prestación) de las organizaciones, sino que deben referirse a todas y cada una de las acciones en que, desde el punto de vista funcional, se haya confeccionado el citado «mapa de actividades» de la organización.

Es evidente, en ese sentido, que existirán actividades de soporte directivo, administrativo, general o similares que no se habrán definido en cuanto a la consecución de sus objetivos en el proceso presupuestario, lo que no obvia la necesidad de contemplarlas y de analizarlas minuciosamente, debiéndose resaltar que en su análisis debe prestarse especial atención a las causas que determinan una variación entre las previsiones y las realizaciones, que en una gran cantidad de casos puede venir originada por factores exógenos a las unidades encargadas de llevarlas a cabo (así, por ejemplo, una mala formación de los trabajadores de un sistema de producción informatizado puede originar repetidas actuaciones de los servicios de mantenimiento informático, o una mala actuación de los responsables de un proceso productivo concreto puede provocar la realización de diversas reuniones de los órganos jerárquicamente superiores), con las consiguientes ineficacias (y, por supuesto, ineficiencias)¹⁸.

¹⁷ En el apartado 4 veremos que será fundamental (ese carácter se incrementa cuando se habla de análisis de eficiencia) disponer de un sistema de contabilidad analítica como paso previo a la definición de indicadores de gestión.

¹⁸ Como señala el Documento de 2007 de la IGAE: «... conduce a dos conclusiones en relación con estas actividades directivas y de administración:

1) Dificultad en la definición de un *output* concreto de referencia en la medición de los *outputs* de estas actividades (lo que no implica que alguna de las actividades,

Respecto a los problemas de generales de medición concreta, las mayores dificultades vendrán referidas a la necesidad de determinar *a priori* cuáles son los resultados esperados de la actividad.

Se plantean en ese sentido dos problemas:

- Previsión para periodos de tiempo significativos (inferiores al anual).
- Incorporación al sistema de las variaciones que en las previsiones se produzcan, bien por causas endógenas¹⁹, bien por causas exógenas.

Esa desagregación necesaria de las actividades de una organización puede conducir a un análisis comparativo del tipo:



como «mantenimiento informático», «confección de nóminas», etc., no puedan concretarse en uno o varios *outputs* determinados).

2) Dificultad consecuente en la aplicación de los indicadores de eficacia a esas actividades. En este sentido debe tratarse de establecer, en todo caso, mediciones de actividad, aunque no abarquen una medición del *input* realizado, sino de la actividad intrínsecamente considerada (respondiendo más a un análisis mixto proceso/resultado que a un análisis de resultado propiamente dicho); así, el número de horas dedicadas a una actividad principal efectuado por el *staff* directivo implica si no un análisis directo sobre la eficacia/ineficacia de ese *staff* sí un elemento importante a la hora de valorar los procesos de planificación de la organización.»

¹⁹ Si se entienden por causas endógenas las que pueda realizar la organización, éstas no deberían referirse en ningún caso a las previsiones presupuestarias establecidas, pudiéndose decir que la planificación de esos datos presupuestarios sobre objetivos debería plantearse a los efectos que aquí interesan como un sumatorio de los datos más simples que vendrían representados en el denominado «mapa de actividades».

Evidentemente, se está hablando de sumatorio no en el sentido de suma aritmética simple de los datos de las actividades (que serán heterogéneos entre sí en la mayoría de los casos), sino en el de composición o integración de los mismos.

El problema consiste en «traducir» los indicadores de eficacia de las actividades consideradas individualmente a su consideración como un conjunto (que en la mayoría de los casos va a ser un conjunto heterogéneo).

El D-IGAE/2007 incorpora un posible diseño para la plasmación de los indicadores de eficacia que, por su interés como referencia, reproducimos, debiéndose considerar un mínimo ejemplo de las enormes posibilidades que el análisis de eficacia puede presentar:

INDICADORES DE EFICACIA	
ACTIVIDAD	TIPO DE ACTIVIDAD
UNIDAD DE MEDICIÓN	ÁRBOL DE DEPENDENCIA
PERÍODO	
PRODUCCIÓN PREVISTA	
VARIACIÓN EN PRODUCCIÓN PREVISTA	
PRODUCCIÓN REALIZADA (Con explicación de la Variación)	
INDICADOR DE EFICACIA (PRODUCCIÓN REALIZADA / PRODUCCIÓN PREVISTA) (expresado en tanto por ciento)	
Explicación diferencia producción prevista – producción realizada	

3.2. Indicadores de eficiencia

Por indicadores de eficiencia entenderemos aquellos que relacionan el coste de producción con la producción obtenida. En ese sentido se entenderá que una organización es plenamente eficiente cuando consigue ser eficaz minimizando el coste de los recursos empleados para conseguir tal eficacia.

Tal vez, una primera precisión debe hacer referencia a la consideración de la *eficiencia* como un término relativo, que, como señala el D-IGAE/2007, «... en cuanto se establece la condición de minimización de costes como una de las condiciones de dicha eficiencia, lo que en términos matemáticos podría llegar a expresarse como una referencia absoluta, pero que en términos de medición contable y de observación de datos implica su consideración como término comparativo. Así, una organización se consideraría más o menos eficiente siempre que, en términos comparativos, la medición de su eficiencia

sea mayor o menor que la determinada para otras organizaciones, para otros periodos, etc., lo que conduce a hablar de grados de eficiencia o de porcentajes de comparación, pero no de la consideración de un ente como eficiente.»

Formulación del indicador

De una forma simple, en una primera aproximación podría decirse que:

INDICADOR DE EFICIENCIA	=	$\frac{\text{PRODUCCIÓN OBTENIDA}}{\text{COSTE REAL}}$	/	$\frac{\text{PRODUCCIÓN PREVISTA}}{\text{COSTE PREVISTO}}$
--	---	--	---	--

En esta forma de expresar el indicador el grado de eficiencia es tanto mayor cuanto más se acerca a la unidad.

Teniendo en cuenta que tanto el coste como la producción obtenida son factores que deben calcularse previamente (PRESUPUESTO/PRODUCCIÓN A OBTENER), cabe decir que la organización sería tanto más eficiente cuanto más consiga reducir sus costes manteniendo la producción que debe alcanzar.

Por otra parte, debe tenerse presente la necesidad de distinguir entre lo que podría denominarse *eficiencia global de la organización* y *eficiencias locales o particulares*.

La conclusión fundamental a la que se debe llegar en ese sentido es al análisis²⁰ de los distintos sectores productivos de la organización en orden a conseguir un efectivo control de la eficiencia.

Un aspecto fundamental en la definición de indicadores de eficiencia es, como señala el D-IGAE/2007, la siguiente consideración: «Se puede partir, al menos, de dos elementos referenciales básicos que, a su vez, se basan en dos hipótesis distintas: por una parte, se puede considerar que el proceso presupuestario (a los niveles que en cada caso se determinen en cada unidad productiva) refleja fielmente el conjunto de posibilidades de producción en cuanto a costes y resultados (en definitiva, que el proceso presupuestario es capaz de determinar los costes estándares y la producción estándar de referencia para esos costes), o que, por el contrario, el proceso presupuestario, tanto como consecuencia de las magnitudes agregadas con

²⁰ Análisis que se garantiza, como se explicará más adelante, con la implantación de un sistema de contabilidad analítica suficientemente desarrollado.

las que trabaja (con un cierto alejamiento de los niveles microeconómicos) como por la práctica «repetitiva» de dicho proceso, origina que los datos presupuestarios responden más a técnicas financieras que puramente de gestión, por lo que deben ser entendidos no como un referente, sino como un límite cuantitativo (al menos en lo tocante a los costes).»

Es decir, se está teniendo en cuenta que el dato de referencia presupuestario en cuanto a los costes no tiene que, necesariamente, ser el mejor dato posible a obtener en la minimización de los costes como consecuencia de las prácticas habituales seguidas en la determinación de las asignaciones presupuestarias.

Partiendo de esa idea, la mejor opción debería ser la de determinar con precisión los costes estándares para la producción definida (en las unidades que aproximan su sistema productivo al empresarial esa determinación de estándares de referencia debería ser imprescindible).

No obstante, la medición de datos estándares puede adolecer de falta de rigor en ciertos sectores, no representando una solución fiable la consideración, esgrimida por diversos autores, de utilizar los datos referidos a series cronológicas como un buen indicador de los estándares de eficiencia: la repetición a lo largo del tiempo de una serie de datos no implica, al menos necesariamente, la bondad de las actuaciones en su consideración como elemento de referencia.

Existen alternativas, como acudir a criterios de *benchmarking* mediante la comparación con otras unidades (en principio homogéneas) del sector público o, en su caso, del sector privado. En todo caso debe considerarse que las tentadoras conclusiones a las que puede verse abocado un usuario no informado de este tipo de comparaciones puede implicar la toma de decisiones poco acertadas (piénsese en la comparación entre los datos de carreras universitarias con la misma denominación en distintas universidades que pueden aparentar gran homogeneidad, mientras que en realidad pueden ser muy diversas), debiéndose tener en cuenta, por supuesto, la diferencia en la calidad de prestación de servicios o de obtención de productos²¹.

²¹ La adopción de este tipo de técnicas, cuando menos como detonante de la realización de estudios comparativos en profundidad que permitan determinar las causas que originan las diferencias, y, en su caso, como motor para la constante mejora de la eficiencia deben ser, no obstante, estimuladas convenientemente.

En todo caso, el análisis de la «ineficiencia» (la diferencia negativa entre el coste de lo realizado y el coste de lo previsto) o de la «sobreficiencia» debe constituir el argumento fundamental en este tipo de análisis, como se señala en el ejemplo que se acompaña.

INDICADOR DE EFICIENCIA DE LA ORGANIZACIÓN – ANÁLISIS GLOBAL			
OUTPUT SELECCIONADO – CÓDIGO / NOMBRE / CARACTERÍSTICAS			
UNIDADES DE MEDICIÓN			
PREVISIÓN	REALIZACIÓN	DIFERENCIA	EXPLICACIÓN DE LA DIFERENCIA
UNIDADES FÍSICAS PREVISTAS	UNIDADES FÍSICAS REALES	UNIDADES FÍSICAS	
COSTE PREVISTO	COSTE REAL	DIFERENCIA EN COSTES	
A UNIDADES FÍSICAS PREVISTAS ————— COSTE PREVISTO	B UNIDADES FÍSICAS REALES ————— COSTES REALES	RATIO $\frac{B}{A}$	PREVISIÓN

En general puede decirse que los análisis de eficiencia pueden presentar múltiples posibilidades de expresión, y desde la perspectiva de este trabajo, los planteamientos pasan por el estudio pormenorizado de la organización, lo que conlleva un análisis riguroso desde el punto de vista presupuestario y la comparación posterior con los datos reales.

3.3. Indicador de economía

Por indicador de economía se entenderá aquel que pretende expresar la adquisición racional de los factores de producción en una organización; por ejemplo, el precio medio de las materias primas utilizadas para la elaboración de un producto determinado en comparación con el coste medio de dichas materias primas ofertadas por el conjunto del mercado.

El objetivo básico de este tipo de indicadores es detectar si éstos se han adquirido al menor coste posible, si la cuantía de los mismos ha sido la precisa, si su calidad es la apropiada, si los plazos de adquisición han sido los convenientes y, en suma, obtener información relevante sobre el **grado de economía** con que se utilizan los factores productivos.

Como señala el D-IGAE/2007, «... atendiendo a los distintos tipos de recursos, así se establecerán también distintos indicadores de economía: humanos, de capital y materiales, siendo importante

establecer previamente un conjunto de estimaciones ajustadas sobre las necesidades de los recursos con el fin de evitar problemas de deseconomías.

Cuando se desciende al ámbito de las Administraciones Públicas, este tipo de indicadores adquiere mayor relevancia, pues no hay que olvidar que el ordenamiento jurídico español, ya desde la propia Constitución, marca el principio de economía, conjuntamente con los de eficiencia y eficacia, como norte hacia el que debe dirigirse la actuación pública en la gestión de sus recursos.»

La heterogeneidad del ámbito público dificulta la definición de indicadores de economía con valor universal, debiéndose descender para ello a detalles que tengan en cuenta las particularidades de cada organización, como son, por ejemplo, las estructuras orgánica y funcional de los entes, su ubicación geográfica, las dotaciones y el estado de las infraestructuras circundantes, etc.

Ejemplos de indicadores de economía pueden ser: comparación de los costes medios de remuneración de un cierto tipo de personal en un determinado ente con la media nacional o de una Comunidad Autónoma, etc. (se podría comparar la desviación existente entre las remuneraciones del profesorado universitario dedicado a la docencia pública y las de los docentes de universidades privadas, por ejemplo), comparación entre distintas Comunidades Autónomas del coste de contratación con empresas privadas para la ejecución de obras públicas, etc.

Un ejemplo del diseño de estos indicadores de economía podría ser:

INDICADORES DE ECONOMÍA – PERSONAL (COMPARACIÓN CON PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)				
RETRIBUCIONES DE PERSONAL DEL ENTE POR CATEGORÍAS	RETRIBUCIONES MEDIAS DE PERSONAL AA.PP.	RETRIBUCIONES MEDIAS DE PERSONAL ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	RETRIBUCIONES MEDIAS DE PERSONAL OTRAS ADMINISTRACIONES	OBSERVACIONES
PERSONAL FUNCIONARIO CATEGORÍAS				
PERSONAL LABORAL CATEGORÍAS				
OTRO PERSONAL CATEGORÍAS				

3.4. Los indicadores de calidad

En primer lugar cabe señalar que el concepto «**calidad**» es un concepto tan escurridizo como para que no exista una definición universalmente aceptada del mismo, aspecto este que podría ser predicado de otros muchos conceptos contables, presupuestarios, jurídicos, etc.; no obstante, en el caso de la calidad, esas variaciones en la percepción del término son tan grandes que indican una disparidad difícil de aprehender a la hora de intentar su acotación²², pudiendo considerarse que estamos hablando de un concepto en el que las apreciaciones subjetivas tienen una influencia determinante.

En todo caso, sí parece posible considerar dos perspectivas en la definición y, en consecuencia, en la medición de la calidad: el punto de vista interno (el de la propia organización) y el externo (el del individuo que recibe la prestación).

El problema fundamental, además de su inconcreción, proviene de la falta, al menos en muchas situaciones, de unidades objetivas de medición, lo que implicará que su estudio, así como su valoración, estén claramente sujetas a valoraciones sesgadas de los partícipes en las distintas actividades. La consecuencia debe ser el tratamiento especialmente cuidadoso de la información proporcionada por estos indicadores.

Como señala el D-IGAE/2007: «Podría, así, hablarse de «calidad percibida por los receptores de los *outputs*» y de «calidad técnica u objetiva».

En lo que respecta a la calidad técnica, se estaría haciendo referencia a características del producto que permiten su valoración de acuerdo a criterios fijados de antemano y ampliamente reconocidos.

En el caso de las Administraciones Públicas, al menos en un elevado número de casos, el estudio de criterios de calidad entrañaría, sobre todo en el caso de los bienes públicos puros, un estudio en profundidad en el que, posiblemente, se tendrían que tener en cuenta comparaciones con otros países, estudios pormenorizados concretos, etcétera, que escapan, tanto por su contenido como por su amplitud, a los objetivos de este trabajo.

²² Como ejemplos señalemos las siguientes definiciones:

J. M. JURAN: «La calidad sería la adecuación a las especificaciones.»

P. DRUCKER: «Calidad es lo que el cliente está dispuesto a pagar en función de las características que aprecia en lo que recibe.»

W. E. DEMING: «Calidad es la satisfacción del cliente.»

Otros autores ponen un énfasis especial en la consideración de la calidad desde el punto de vista interno de la organización, influenciados por el concepto de *calidad total* desarrollado a partir de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

Por otra parte, debe considerarse que en la mayoría de los casos falta en este ámbito la referencia de la percepción de los sujetos sobre la bondad de las prestaciones recibidas, a lo que debe añadirse que la esencialidad, en muchas ocasiones, de los bienes y servicios prestados implica una falta de objetividad en la valoración de esas prestaciones o una ausencia de ponderación en las mismas.

Por ejemplo, habría un elevado número de personas a las que no les importaría esperar un tiempo relativamente largo hasta ser atendidas en un servicio de urgencias hospitalarias, siempre que posteriormente obtuvieran buenos resultados en su proceso patológico, pero, sin embargo, es habitual considerar que la rapidez en la prestación de esos servicios sería un referente de calidad.

Posiblemente en los procesos de percepción de calidad se cumple, si bien con distintas intensidades, la propuesta de Gronroos diferenciado entre el *qué se recibe* y el *cómo se obtiene*.

Existen, por supuesto, diversos modelos para la medición de la calidad, entre otros ha adquirido especial relevancia el denominado SERVQUAL (desarrollado, al menos en su primera fase, por Parasuraman, Zeithamal y Berry)²³ o el SERVPERF²⁴.

En el caso de las Administraciones Públicas se han efectuado diversos intentos²⁵, incluso normativos²⁶ y organizacionales (crea-

²³ Como señalan E. CASTELLÓ y J. LIZCANO, el modelo SERVQUAL permite, o al menos intenta, medir las percepciones de los usuarios o receptores de servicios sobre la calidad de los mismos. El modelo SERVQUAL define la calidad del servicio como la diferencia entre las percepciones reales por parte de los clientes del servicio y las expectativas que sobre éste se habían formado previamente. De esta forma, un cliente valorará negativamente (positivamente) la calidad de un servicio en el que las percepciones que ha obtenido sean inferiores (superiores) a las expectativas que tenía. Por ello, los oferentes de servicios en los que uno de sus objetivos es la diferenciación mediante un servicio de calidad deben prestar especial interés al hecho de superar las expectativas de sus clientes. Si la calidad de servicio es función de la diferencia entre percepciones y expectativas, tan importante será la gestión de unas como de otras.

²⁴ El modelo SERVPERF surge como consecuencia de lo que algunos autores señalan como falta de base teórica y contrastación del modelo SERVQUAL, definiéndose dicho modelo por atender solamente a las percepciones de los usuarios.

²⁵ En algunos casos mediante el intento de adaptar modelos pensados para la empresa privada, tales como el BNQPC, el modelo europeo EFQM, modelos ISO, etc., o específicos para las Administraciones Públicas, como es el caso del modelo CAF.

²⁶ Real Decreto 1259/1999 por el que se regulaban las cartas de servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado (actualmente derogado) o el Real Decreto 951/2005 por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

ción de agencias de evaluación de la calidad, tales como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios o la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación).

Posiblemente, y en esta dirección se posiciona el D-IGAE/2007, parece recomendable restringir el concepto de calidad, desde el punto de vista de la gestión y, en consecuencia, de los indicadores que la miden, a los denominados «indicadores de calidad técnica» o internos, lo cual no es óbice para que se realicen los estudios correspondientes desde otros puntos de vista para la evaluación de la calidad entendida como grado de satisfacción de los usuarios y que, en ese sentido, dicha evaluación tenga sus consecuencias en el orden interno²⁷.

4. EL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN. LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA

¿Por qué se está hablando de **sistema** de indicadores de gestión? Se utiliza el término «sistema» como contrapuesto a la realización de acciones puntuales, es decir, como conjunto estructurado de obtención de datos, procesamiento o tratamiento de los mismos y obtención de información en el tiempo y forma que se definan: el objetivo debe ser la creación de protocolos materializados en las correspondientes operativas (ése es uno de los objetivos básicos del D-IGAE/2007) que permitan satisfacer de manera periódica las necesidades de información de los distintos usuarios de la misma, no la realización de un estudio concreto en un momento determinado sobre una cuestión específica. Es decir, se trata de incorporar al conjunto de sistemas de información de la organización, desde nuestro punto de vista a los sistemas contables, un sistema más que facilite las acciones que procedan en orden a la correcta gestión de la organización.

Tal y como se ha señalado en el punto anterior, la consecución de la información para proceder a «medir» el grado en que se han alcanzado los objetivos presupuestarios²⁸ se configura como condición necesaria, mínima, del sistema de indicadores, pero,

²⁷ Lo que se pone de manifiesto es la dificultad en encontrar referentes el ámbito de las organizaciones encuadradas en las Administraciones Públicas desde el punto de vista de la obtención de datos objetivos para la gestión.

²⁸ Que, como ya se ha puesto de manifiesto, constituyen, a su vez, un primer indicador.

no sería, en absoluto, toda la información que se debe pedir a este sistema²⁹.

Teniendo en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, existe una gran variedad de posibilidades en cuanto a la agregación-desagregación, participación de uno o más entes, etc., de los programas presupuestarios, posiblemente la única acción válida (que, además, satisface las necesidades de información sobre otros factores que pueda presentar una organización) que puede emprender un ente en concreto es definir sus procesos de actividad con un grado de desagregación suficiente como para conseguir que mediante la realización de operaciones algebraicas simples se pueda llegar a la consecución del indicador, o, mejor, el haz de indicadores, que permita la comparación con el/los objetivos señalados en el proceso presupuestario.

Como señala el D-IGAE/2007: «Tanto el proceso presupuestario como el sistema de indicadores están actuando sobre la misma realidad, el ente y el conjunto de actividades que desarrolla. La inconsistencia, si como tal debe ser calificada la posible discrepancia que desde un punto de vista teórico se podría originar, vendría determinada por el diferente grado de agregación que se produciría en la definición de variables a medir en uno y otro proceso.

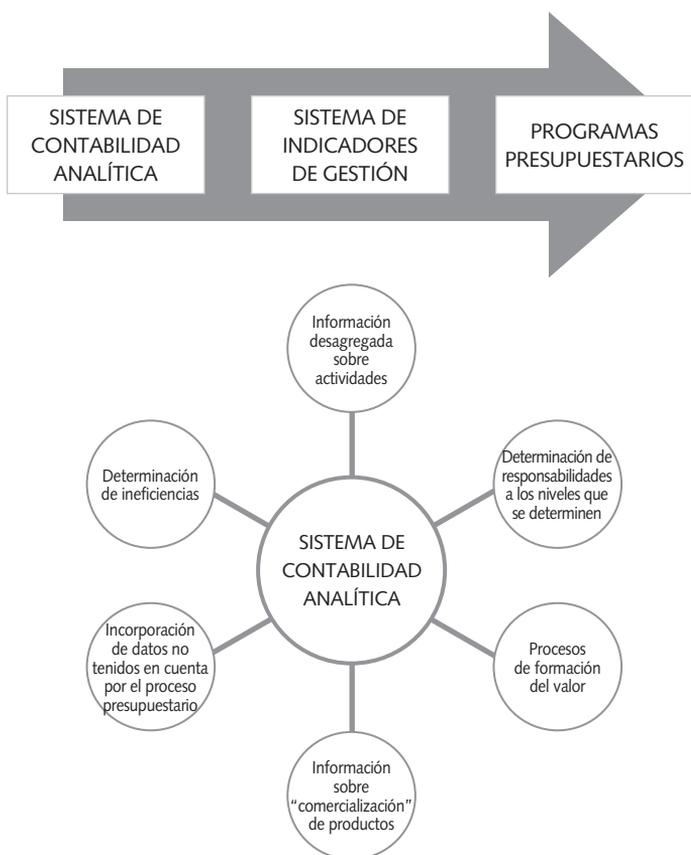
En efecto, las características del proceso presupuestario, a pesar de las evidentes y cada vez más rápidas mejoras, implican un grado de agregación que no puede, o al menos no está teniendo en cuenta con el máximo grado de detalle, los procesos de formación del valor en cada una de las unidades a las que viene referido, posiblemente porque actuar de otro modo implicaría una disminución de la operatividad del proceso en sí y, sobre todo, de su desarrollo de ejecución, mientras que a la organización, y a muchos de los grupos de usuarios, les pueda interesar determinar con un grado muy elevado de segmentación los datos sobre indicadores. En ese sentido, uno de los primeros aspectos a tener en cuenta es la condición *sine qua non* de que las organizaciones que quieran contar con un correcto proceso de presupuestación por objetivos deban implantar sistemas de costes que, por el momento, se puedan calificar como «suficientes desde el punto de vista de la contabilidad analítica»³⁰.

²⁹ Piénsese en ese sentido en la necesidad de incorporar datos sobre los procesos de formación del valor, referencias a la calidad, datos sobre escenarios alternativos, etcétera, todos ellos incluíbles en un sistema completo de indicadores.

³⁰ Se utiliza el término «suficiente» en el sentido de considerar que pueden existir diversas aproximaciones al cálculo de costes o diversas orientaciones en ese cálculo,

¿Por qué debe considerarse esencial la existencia de un sistema de contabilidad analítica para la correcta implantación de un sistema de presupuestación por objetivos?

La respuesta tiene en cuenta los aspectos ya señalados en relación con la práctica presupuestaria y, en el fondo, responde a la misma necesidad que en la época de la Revolución Industrial sintieron los estamentos directivos de las empresas que desarrollaron estos sistemas: **la necesidad de analizar, de segregar información respecto a magnitudes agregadas para poder discernir hasta qué punto cada una de las variables que componen esa agregación actúa en sentido positivo o negativo respecto al conjunto.**



por ejemplo, aplicar técnicas de *full costing* o de *direct costing*, pudiendo ser dichos cálculos válidos o no en función de las características de la organización concreta en que se apliquen.

Puede considerarse como documento esencial en este ámbito el estudio «Principios generales sobre contabilidad analítica de las Administraciones Públicas», IGAE 2004.

El sistema de contabilidad analítica se configura así como una **condición lógica**³¹, **pero no suficiente**, para contar con un auténtico sistema de indicadores, que deberá complementarse, al menos, con sistemas de evaluación de calidad y, posiblemente, con evaluaciones de satisfacción de los usuarios, internos o externos, de los bienes y servicios producidos.

En este sentido, la IGAE ha desarrollado el denominado MODELO CANOA (Contabilidad Analítica Normalizada para Organizaciones Administrativas)³², que se encuentra implantado en estos momentos en diversas organizaciones integrantes de las Administraciones Públicas y que ha servido de base para la redacción de la Resolución de la IGAE de 28 de julio de 2011 por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública.

En ese sentido cabe decir que el modelo citado posee las características de flexibilidad, adaptabilidad y potencia de segregación necesarias para garantizar niveles de análisis suficientes como para evitar cualquier situación de heterogeneidad predefinida por el proceso presupuestario, debiéndose tener en cuenta que si bien el modelo trabaja con «costes históricos o reales» tiene previsto incorporar a medio plazo la técnica de «costes estándares», con lo que se multiplicarán las posibilidades descritas.

Ahora bien, como ya se ha señalado, la existencia de un sistema de contabilidad analítica es sólo una necesidad, el sistema de indicadores de gestión tiene otros requisitos, se deberá nutrir de otras fuentes de información además de las proporcionadas por la contabilidad analítica (si bien éstas serán fundamentales) y, por supuesto, como se ha señalado al principio de este apartado, tendrá unas características propias y deberá estar implementado en la correspondiente aplicación informática que vehicule convenientemente el procesamiento de los abundantes flujos de datos que deberá manejar un sistema de indicadores de gestión.

En ese sentido, como se describe en el último punto de este trabajo, la IGAE está desarrollando en estos momentos una aplicación informática que sirva de soporte a un sistema de indicadores de gestión en íntima relación con el sistema CANOA.

³¹ Se utiliza este término y no el de condición necesaria con el propósito de expresar la posibilidad de que una organización pueda abordar la definición de un sistema de indicadores sin contar expresamente con un sistema de contabilidad analítica, pero señalando la inconsecuencia de esa forma de proceder.

³² Implementado en la correspondiente aplicación informática.

5. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN. LOS *OUTPUTS* DE INFORMACIÓN FUNDAMENTALES: LOS CUADROS DE MANDO

5.1. El proceso de implantación del sistema de indicadores

Las fases de implantación del sistema, de acuerdo con el D-IGAE/2007, podrían resumirse en:

1. Análisis de la organización y definición de usuarios de información procedente del sistema de gestión de indicadores.
 2. Determinación preliminar de los *outputs* de información del SIG.
 - Contenido de la información.
 - Soporte de la información.
 - Periodicidad en la obtención de información respecto a cada conjunto de *outputs* y usuarios.
 - Control de información producida por el sistema.
 3. Determinación de cuáles van a ser los *inputs* de información del sistema.
 - Procedencia de la información.
 - Contenido de la información.
 - Soporte de la información.
 - Periodicidad en la obtención de información respecto a cada conjunto de *inputs*.
 - Controles de la información entrante al SIG.
 4. Redefinición del apartado 2. *Outputs* de información del sistema.
 5. Definición de la infraestructura técnico-administrativa que gestione el SIG.
 - Determinación del órgano que se encargará de la gestión del sistema.
 - Definición de procesos a realizar con la información entrante al sistema para poder obtener *outputs* relevantes de información.
 - Determinación del soporte técnico necesario para procesar la información.
 6. Proceso de discusión conjunta de información en relación con los distintos niveles de usuarios. Variaciones a establecer en el sistema como consecuencia de los análisis realizados³³.

³³ Obsérvese que no se hace referencia a variaciones en lo que concierne a la concreta gestión de la organización como consecuencia de los resultados obtenidos,

5.2. Los *outputs* de información fundamentales: los cuadros de mando

Hasta ahora se ha venido señalando, y se han incorporado algunos ejemplos sobre posibles indicadores, la necesidad de calcular una serie de indicadores que, por la limitación en su extensión de este trabajo, ha quedado reducida a algunos de los indicadores de gestión básicos, no habiéndose incorporado otros de suficiente importancia, tales como los que hacen referencia a los *medios de producción* o a los que pueden denominarse *indicadores estructurales*, planteándonos ahora la necesidad de configurar cuántos y cuáles de los posibles indicadores señalados serán más importantes a la hora de evaluar una gestión determinada, a qué nivel de desagregación deben ofrecerse y cuál debería ser su periodicidad.

En principio no existe una respuesta general: dependerá de la organización, dependerá de los usuarios, dependerá de la importancia relativa de cada actividad, pudiéndose afirmar, no obstante, que de acuerdo con la Resolución IGAE-julio 2011, citada repetidamente, ciertos indicadores deben ser confeccionados, al menos, anualmente.

Debe volver a repetirse, no obstante, que la proposición normativa lo es sólo atendiendo al aspecto de control que ejercen los agentes externos y resulta completamente insuficiente desde el punto de vista de la gestión, del día a día, de las organizaciones: los responsables de los entes públicos deben disponer de información con una periodicidad temporal mucho menor si de verdad se pretende utilizar dicha información para mejorar la gestión³⁴.

Podemos volvernos a plantear la pregunta **¿Qué información?** Y la respuesta volverá a ser: la adecuada, lo que, en principio, nos podría llevar a considerar la existencia de un amplio conjunto de informes donde se observaran todas y cada una de las actividades, divisiones, etc., de cada organización, debiéndose tener en cuenta que lo que puede tener gran importancia para el responsable de una actividad determinada puede ser relativamente poco importante para el conjunto de la organización, lo que conduce a la necesidad, como no

porque ese aspecto queda fuera de lo que es el sistema de indicadores de gestión: es una consecuencia de la información producida por el sistema, pero pertenecerá, en cuanto a acción singular, al sistema de planificación y dirección de la organización.

³⁴ No olvidemos, cosa que ocurre con relativa frecuencia en el ámbito de las organizaciones públicas, que el objetivo no es solamente la rendición de cuentas, sino que debe ser la gestión adecuada de dichas organizaciones, independientemente de las obligaciones legales que, con distinto rango, se impongan.

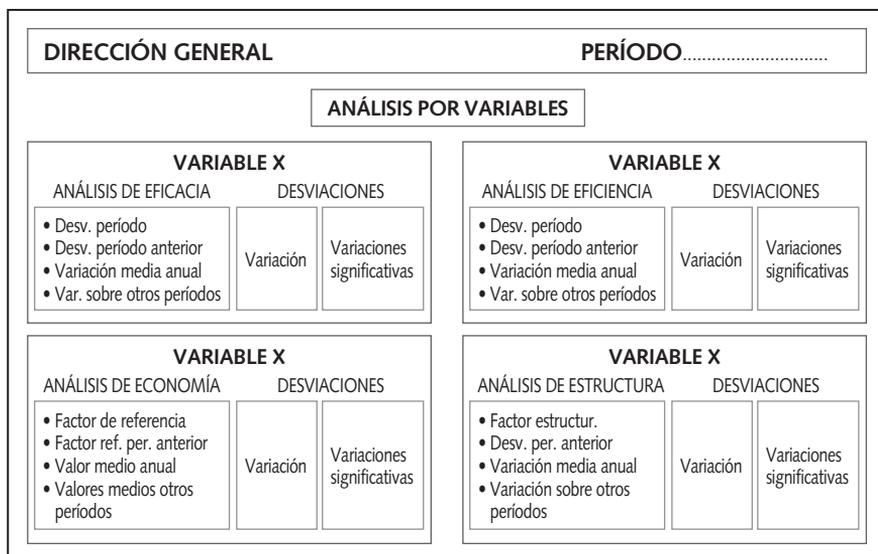
podía ser de otra manera, de hablar de niveles de agregación en esa información, y en ese sentido está claro que a los niveles gerenciales les va a interesar aquel conjunto operativo de datos que refleje de manera sintética el devenir del ente; a ese concepto responde el término *cuadro de mando*³⁵, que podría definirse como **conjunto sintético de información que, presentado en el momento oportuno, contiene datos sobre indicadores determinantes para la toma de decisiones por los distintos niveles de responsabilidad en una organización determinada.**

Se podría hablar de tres grandes grupos de cuadros de mando por niveles:

1. Nivel primario o básico de responsabilidad.
2. Nivel intermedio de gestión.
3. Nivel de dirección general de la organización.

Dichos cuadros deberían ser confeccionados para cualquier dirección general con una periodicidad mensual, debiéndose reducir dicha periodicidad para los niveles inferiores de la organización.

A continuación se expone un ejemplo sobre el posible formato y contenido de dichos cuadros:



³⁵ No debe caerse en el error de pensar que el único *output* de información debe ser el cuadro de mando, sino que éste será la consecuencia de la información mucho más desagregada del conjunto de indicadores definido en la organización.

Cabe señalar que para una correcta gestión de la organización, entendiendo el término en sentido amplio, será necesario incorporar a los correspondientes cuadros de mando otros tipos de indicadores, tales como los financieros, los de ejecución presupuestaria, etc.

6. EL SOPORTE INFORMÁTICO DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN

Como se ha indicado anteriormente, la IGAE está desarrollando una aplicación informática que sirva de soporte a un sistema de indicadores de gestión en íntima relación con el sistema CANOA. En este sentido, el sistema de indicadores se considera una extensión del sistema de costes, puesto que una parte fundamental de la información a manejar por dicho sistema se deriva de la existente en el sistema CANOA y como consecuencia de la finalidad común que ambos sistemas persiguen.

La finalidad del sistema de indicadores es definir, calcular y recuperar periódicamente información sobre indicadores de gestión a partir de los datos normalizados de la contabilidad analítica generados y almacenados por CANOA y de otras informaciones numéricas adicionales, complementarias, procedentes del entorno del sistema de costes de la organización.

El sistema se está diseñando con una operativa flexible que permite, con la menor complejidad posible, definir los indicadores que van a necesitar o demandar los diferentes usuarios del sistema, especialmente aquellos indicadores relacionados directa o indirectamente con la contabilidad analítica de la organización (estadísticas periódicas de los costes), sus factores de coste (elementos de coste) o sus objetos de coste (centros de coste y actividades de la organización).

Las variables de un indicador serán magnitudes cuantitativas que en su definición podrán estar referidas a la totalidad de la organización (costes totales y otros totalizadores), a uno o varios elementos de coste de su modelo, a uno o varios objetos de coste de su modelo (centros o actividades) o a una combinación funcional más o menos compleja de ellos, definidos o no de forma recursiva, y los valores numéricos de estas variables podrán estar temporalmente indeterminados o asignarse por procesos automáticos o manuales, en cada período de cálculo de los indicadores, desde el interior o desde el exterior del sistema de costes.

El sistema cuenta con un conjunto de estructuras (tablas) para la definición de indicadores, de forma que cada organización usuaria

pueda personalizar, de acuerdo a sus necesidades, su modelo de indicadores de gestión. A estos efectos, los indicadores se identificarán unívocamente mediante un código alfanumérico; pertenecerán a un tipo dentro de una tipología preestablecida; tendrán un comportamiento operativo predefinido (división, suma, sustracción, producto, asignación, si se atribuye al indicador el valor de una variable libre o ligada al sistema...); se podrán agrupar en distintas agrupaciones de indicadores, y constarán de una o más variables numéricas que se procesarán periódicamente, conforme a su comportamiento operativo, para obtener su valor.

Las variables de los indicadores podrán ser:

- Ligadas (valor determinado internamente mediante procesos previos de cálculo o asignación de valor) o libres (valor asignado con posterioridad desde el entorno del sistema mediante procesos puntuales o masivos).
- Referenciadas (tienen relación con elementos u objetos del modelo de costes) o no referenciadas.

Además de lo anterior, y a fin de satisfacer las prestaciones que debe proporcionar el sistema de indicadores, éste se compone también de un conjunto de estructuras de datos para el cálculo de indicadores que posibilitarán la generación, actualización y recálculo de los indicadores definidos, y de otra serie de estructuras para las operaciones sobre indicadores que permitirán la obtención de cuadros de mando, series temporales y números índice sobre los indicadores calculados.

Los *outputs* de información que proporcionará el sistema harán referencia a la información sobre los indicadores y sus componentes, la información sobre los valores que toman éstos en los diferentes procesos de cálculo y sobre los resultados obtenidos a partir de las operaciones realizadas con ellos (cuadros de mando, series temporales y números índice). En este sentido, se han previsto tres grandes tipos de *outputs* de información:

- La relativa a indicadores como tal: definición, cálculo, etc.
- La confección de series temporales de indicadores y números índice.
- La confección de «cuadros de mando».

Sobre este punto cabe decir que la arquitectura de los cuadros está previamente construida por la aplicación, y será tarea del usuario diseñar el contenido de los mismos en base a la selección de aque-

llos indicadores que estime relevantes en cada momento, y que se elaborarán dos tipos de cuadros:

- Unos dirigidos a niveles intermedios de la organización (cuadro de mando sectorial).
- Otros más sintéticos destinados a niveles directivos o de mayor responsabilidad dentro del organismo (cuadro general parametrizado).

BIBLIOGRAFÍA

- AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas) (2000): «Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas». Documento nº 16 de Principios de Contabilidad de Gestión. AECA.
- CASTELLÓ, E., y LIZCANO, J. (1994): «Los Costes del Ciclo de Vida del Producto: Marco conceptual en la Nueva Contabilidad de Gestión». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, volumen XXXIII, nº 81.
- GRÖNROOS, C. (1994): *Márketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*.
- IGAE (1994): *Contabilidad analítica de las Administraciones Públicas. El proyecto CANOA*.
- IGAE (2004): *Principios generales sobre contabilidad analítica de las Administraciones Públicas*.
- IGAE (2007): «Indicadores de gestión en el ámbito del sector público», IGAE.
- JOHNSON, G., y SCHOLES, K. (2001): *Dirección estratégica*.
- KAPLAN, ROBERT S. (1997): *El cuadro de mando integral*.
- LEY 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y sus distintas modificaciones).
- MORA CORRAL, A., y VIVAS URIETA, C. (2001): *Nuevas herramientas de gestión pública: el cuadro de mando integral*.
- ORDEN EHA/3068/2011, de 8 de noviembre, por la que se modifican: la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado; la instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado,

aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, y el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.

PARASURAMAN, A; ZEITHAML, V. A., y BERRY, L. L. (1993): *Calidad total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores.*

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA, Orden EHA/1037 de 2010.

REAL DECRETO 1259/1999 por el que se regulaban las cartas de servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado (actualmente derogado).

REAL DECRETO 951/2005 por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2011, de la IGAE, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública.

Expansión urbana y sostenibilidad: una dicotomía difícil de conciliar

Inmaculada Astorkiza

Ana M. Ferrero

Departamento de Economía Aplicada V, Universidad
del País Vasco (UPV/EHU).

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

RESUMEN

El artículo caracteriza el complejo fenómeno de la difusión urbana desde distintos ángulos, tales como el espacial, el económico, el social y el político, incorporando los impactos negativos que el fenómeno impone al medio ambiente. La hipertrofia constructiva de la tierra, conocida como *urban sprawl*, es vista, cada vez más, como un tipo de contaminación que amenaza la calidad del medio natural, ya que conlleva una pérdida de espacios abiertos, hábitats y biodiversidad cuyas funciones tienen características de bien público con derechos de propiedad no definidos.

La intervención de los poderes públicos se convierte en imprescindible para reconducir los fallos de mercado resultantes. El control de los usos de la tierra y del crecimiento urbano se ha basado en la Ordenación y Planificación del Territorio, pero estos mecanismos de tipo *command and control*, que descansan en última instancia sobre la zonificación y su regulación, se han mostrado poco eficaces para contener la expansión urbana y preservar los espacios abiertos en la mayoría de los países.

De ahí la necesidad de diseñar políticas complementarias que internalicen los costes ambientales y sociales que el fenómeno conlleva. Este artículo se centra fundamentalmente en el estudio de las posibilidades que ofrecen dos instrumentos económicos: la política impositiva y los mercados de derechos transferibles de construcción.

Palabras clave: Usos del suelo, espacios abiertos, expansión urbana, fallo de mercado, sostenibilidad, políticas medioambientales.

Área temática: Economía del medio ambiente, Ordenación del Territorio.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes. Un viaje de ida y vuelta en el tiempo: de las afueras al centro y del centro a las afueras

A lo largo de los siglos XIX y XX el medio rural de los países desarrollados ha experimentado una serie de fenómenos interrelacionados, por una parte, y como aspectos más destacados la industrialización y la urbanización de los núcleos urbanos, y por otra, el éxodo rural del campo.

La emigración del campo hacia la ciudad tiene su génesis en el desarrollo económico que conocen las grandes urbes gracias a la industrialización generadora de empleo. Paralelamente, la necesidad de efectivos en el sector agrario decrece por los aumentos de productividad experimentados en las producciones agropecuarias (véase Martínez *et al.*, 2006), y la población rural se desplaza hacia las áreas urbanas. Ese éxodo rural da lugar a un modelo de asentamiento caracterizado por la concentración de población y un crecimiento desordenado de las ciudades (Calvet Puig, 2005).

A sensu contrario, años más tarde se asiste a un proceso inverso, al desarrollo desordenado de las periferias rurales como consecuencia de un conjunto de factores que van desde el menor coste de la vivienda hasta el interés por preservar los centros urbanos de las edificaciones poco estéticas (pabellones comerciales, edificios industriales...). El asentamiento en la periferia de nuevas actividades genera importantes externalidades negativas –ruido, residuos, etc.–. Igualmente es reseñable que las nuevas construcciones se realizan sin ninguna preocupación urbanística, arquitectónica o medioambiental. Esta presión centrífuga, que aleja los servicios de las ciudades para trasladarlos a la periferia, es muy selectiva, pues son los equipamientos molestos los que se localizan en las afueras.

La llegada continua de individuos procedentes de las zonas rurales satura los centros urbanos; pero, además, los límites de la aglomeración, cada vez más amplios y difíciles de fijar, son los que absorben una buena parte del crecimiento de población. Las áreas contiguas a las ciudades han sido las primeras en convertirse en reservas territoriales de suelo destinadas a una diversidad de usos: residenciales,

económicos o comerciales. Inicialmente esas zonas se corresponden con el primer anillo edificado de la periferia, por tanto, espacialmente limítrofes a las ciudades; para Ferrás Sexto (2000, p. 9) son «espacios de edificación continua propiamente urbanos, suelen ser espacios de transición entre las ciudades y las áreas rurales, donde entran en competencia las funciones urbanas con las rurales». Este primer perímetro en torno a un núcleo urbano ha sido denominado área suburbana o área de sub-urbanización.

Estos primeros territorios colonizados por la dispersión de la ciudad incluso carecían de una ordenación y planeamiento propios, presentando importantes carencias dentro del espacio metropolitano. Como refiere Calvet Puig (2005, p. 50), la expansión muchas veces «ha sido más fruto de una demanda urgente que de un proceso razonado y previsto de descentralización, y quizá por esto estos crecimientos muchas veces han estado al margen de las infraestructuras necesarias, tanto para las actividades de las personas como para las de las industrias».

En las últimas décadas, sin embargo, el crecimiento urbano no se produce ni en la ciudad-centro ni en sus afueras más inmediatas, sino en las zonas rurales más próximas. La necesidad de encontrar territorios localizados fuera de la urbe, pero bien comunicadas con ella, donde implantar las nuevas zonas residenciales y las actividades económicas, ha desarrollado a partir de finales de la década de los setenta, un éxodo poblacional en sentido contrario al tradicional. En consecuencia, surgen los más recientes espacios periurbanos. La extensión de este tipo de urbanización depende de la propia ciudad, de su tamaño, pudiendo variar entre 10 y 50 kilómetros (Aquachar-Charpentière, 1997).

El término de suburbio empleado para denominar a las primeras zonas de expansión ha ido adquiriendo connotaciones negativas al asociarse a espacios físicos degradados y, siguiendo a Dematteis, (1998) sólo se puede concluir que son la expresión negativa de la modernidad. Frente a esta visión, las nuevas periferias rurales presentan cualidades positivas, menor densidad poblacional, naturaleza y mayor calidad de vida y ambiental.

1.2. La confusión terminológica

Los investigadores y expertos acuñan diferentes neologismos para denotar el fenómeno de expansión urbana hacia el ámbito rural que da lugar a las áreas rurales periurbanas. La lista es larga: *rururbanización* es la traducción de su homónimo en inglés ya existente y que se forma por contracción de los dos términos implicados en el proceso:

rural y urbanización. Designa la urbanización difusa del ámbito rural próximo o alejado de las áreas urbanas; *contraurbanización* para denotar un fenómeno contrario al de la urbanización; *periurbanización* o *ex-urbanización* en referencia a la urbanización de la periferia; *desurbanización*, término que utiliza la teoría de los ciclos económicos; *neorruralismo*, fenómeno de migración desde las áreas urbanas a zonas rurales con una fuerte base ideológica –la vuelta a la naturaleza y el deseo de un modo de vida alternativo–. No se trata de una migración por causas económicas, sino por la búsqueda de entornos libres, tranquilos, menos contaminados y con una cierta calidad paisajística; no obstante, con el tiempo ha perdido gran parte de la carga ideológica inicial. *Naturbanización* intenta reflejar la atracción que ejercen como destino residencial las áreas rurales más alejadas y los espacios naturales protegidos.

Paralelamente, surge la dificultad de delimitar y/o redefinir la nueva ciudad, y con ella la aparición de nuevos conceptos que toman el término «ciudad» como referente, ciudad-región, ciudad global, ciudad dispersa o ciudad difusa, ciudad límite o *edge cities*¹, o territorio de los flujos (Nel-lo, 1998; Muñoz 2004). Las diferentes expresiones suelen estar vinculadas a los distintos puntos de vista desde los que se analiza el proceso –espacial, residencial, social...–, a la mayor o menor distancia de los núcleos periurbanos a la urbe, al papel del planeamiento o al impacto ambiental global/local del proceso.

Tampoco existen interpretaciones consensuadas para tantos vocablos, cada autor los utiliza condicionado por la realidad espacial de su estudio. Se usan definiciones basadas en el uso de la tierra, o en la densidad; en ocasiones el concepto se delimita tomando como referencia las causas de su aparición, y en otras se centra en sus consecuencias, o incluso se asocia el proceso a una ciudad. Sin embargo, es subrayable la diversidad y especificidad de casos, por lo que ese tipo de definiciones fundamentalmente fotografían el fenómeno sin lograr definirlo.

En definitiva, se utilizan términos diferentes para expresar básicamente la misma idea, y a la inversa, el mismo concepto se aplica para denotar realidades diferentes. Estas dificultades para nombrar y definir el proceso se pueden considerar una prueba de su complejidad.

¹ Las *edge cities* son los núcleos urbanos que se forman en la periferia de las áreas metropolitanas y que disponen de infraestructuras modernas y una buena calidad de vida. No son suburbios ni ciudades periféricas, sinónimos con los que a menudo se las designan, sino que contienen los elementos definitorios de una ciudad: industria, gobierno, seguridad, cultura, sociedad y religión. En estas áreas hay concentraciones de oficinas, de centros comerciales y de ocio, así como una oferta residencial.

1.3. Consecuencias y retos de la urbanización difusa

La urbanización difusa ha desencadenado una serie de cambios en la ocupación del suelo de las zonas rurales que ha acelerado su consumo.

El modelo urbano de funcionalismo espacial típico de las ciudades, donde los suelos urbanos son clasificados en áreas espaciales separadas según actividad –zonas residenciales, zonas industriales, zonas de oficinas, zonas comerciales y de ocio, zonas educativas, etc.–, se ha ido difundiendo a estos entornos rurales periurbanos y representa una nueva forma de crecer que ha generado, comparativamente con otras épocas y modelos, un consumo mucho mayor del suelo.

Asimismo, los suelos calificados como rústicos, preservados para usos agropecuarios o forestales, son no-urbanizables, con excepción de la construcción de viviendas ligadas a la actividad agraria. Sin embargo, en la práctica existe una actividad de construcción residencial sobre este suelo no urbanizable escudada en las excepciones y singularidades recogidas en las leyes. Es un hecho reseñable que gran parte del crecimiento urbanístico experimentado en los últimos años en los espacios rurales se está produciendo sobre el suelo no-urbanizable y no sobre aquellos planificados para tal fin.

Por todo ello la conservación de espacios abiertos se está convirtiendo en un tema de política importante en muchas regiones del mundo desarrollado, ya que los suelos rústicos destinados a usos forestales y agrarios están siendo convertidos, en proporciones y velocidad crecientes, a usos residenciales, comerciales, industriales, etc.

Los espacios abiertos proporcionan numerosos servicios ambientales, siendo el primero y más importante el de soporte de la vida como regulador del ciclo del agua, del mantenimiento de suelos, de la biodiversidad, de la captura y almacenamiento de gases de efecto invernadero, etc. También cumple otras funciones naturales de gran importancia, como las estéticas-paisajísticas-recreativas. Estas funciones o servicios naturales de la tierra tienen características de bien público, ya que su consumo es no-rival y no-excluible y además presentan unos derechos de propiedad no-definidos. En cambio, el uso humano de la tierra como soporte de actividades constructivas tiene características de bien privado. En consecuencia, las funciones naturales del suelo carecen de precio (aunque tengan un gran valor para el ser humano), mientras que los usos constructivos sí los tienen, pero éstos no cubren los costes sociales totales de los efectos negativos del desarrollo de la tierra. Es decir, el fallo de mercado descrito provoca una ineficiencia asignativa, ya que se construye demasiada cantidad

de tierra a un precio demasiado bajo para compensar la pérdida de las funciones/servicios naturales de la tierra.

Esta hipertrofia constructiva es vista, cada vez más, como un tipo de contaminación no uniformemente distribuida que genera una externalidad negativa. Desde el punto de vista de la economía, los fallos de mercado asociados a un recurso natural no renovable como los espacios abiertos hacen necesaria la intervención de los poderes públicos.

1.4. Contenido y objetivos

La relevancia del problema ha llevado a caracterizar la naturaleza de ese proceso de expansión. La influencia de factores locales, como la ubicación geográfica, las peculiaridades físicas, las características socioeconómicas del núcleo urbano más cercano o la red viaria, determinan que el proceso de periurbanización se traduzca de forma diferente en cada espacio. Por ello, el artículo se ha centrado en la identificación de las dinámicas comunes a todos ellos. La revisión de la literatura científica ha permitido extraer los elementos que acotan el fenómeno, sus características, sus efectos y principales retos, así como derivar las afirmaciones que al respecto se hacen en las siguientes páginas.

El artículo hace especial hincapié en los costes medioambientales que este fenómeno provoca. Se detiene en analizar las políticas públicas de tipo *command and control*, actualmente en vigor para contener la expansión urbana y preservar los espacios abiertos, mostrando las limitaciones que presentan las políticas de Ordenación y Planificación del Territorio para encarar este reto.

La necesidad de diseñar políticas complementarias que, desde la perspectiva de la sostenibilidad, internalicen los costes ambientales ha llevado a analizar las posibilidades que ofrecen instrumentos económicos, tales como la política impositiva y los mercados de derechos transferibles de construcción.

Para concluir con unas reflexiones sobre la idoneidad de los instrumentos económicos propuestos.

2. RASGOS CARACTERIZADORES DE LA URBANIZACIÓN DIFUSA

A pesar de las distintas denominaciones, definiciones² y peculiaridades locales del fenómeno existe un mínimo común denominador

² Para un estudio más amplio de las diferencias entre las posibles diferencias entre modalidades utilizadas para nominar el fenómeno se puede ver HERVOUET (2005).

para todos ellos que se resumen en los siguientes aspectos básicos o troncales.

Es una síntesis de elementos urbanos –actividades económicas y sociales, funciones de residencia y de ocio– y elementos rurales –agrícolas, medioambientales, paisajísticos, culturales–. Se trata de un proceso de ocupación del espacio que se acompaña de un crecimiento demográfico, bien transitorio bien permanente, donde la expansión residencial es causa y a la vez consecuencia.

Sigue un modelo de asentamiento de baja densidad basado en viviendas individuales que responde a diferentes motivos ligados con la calidad de vida –viviendas más espaciosas, existencia de espacios abiertos, condiciones medioambientales...– que se presume mayor en los nuevos espacios conquistados. La búsqueda de viviendas relativamente más baratas y la posibilidad de acceder a la propiedad inmobiliaria por una parte de la población es un rasgo enfatizado por una gran parte de los conceptos. En consecuencia, el mercado inmobiliario es uno de los elementos clave del fenómeno.

Se caracteriza por una urbanización discontinua donde, a menudo, subsisten amplias extensiones dedicadas a la agricultura, junto a fábricas, viviendas, vías de comunicación, y donde falta una planificación previa que ordene ese conjunto mitad urbano, mitad rural. Las normas aparecen después de producirse la urbanización de las zonas. La regulación de los usos del suelo a menudo se atrasa al no percibirse inicialmente la necesidad de medidas específicas para ese nuevo espacio en crecimiento. Las consecuencias de la falta de planificación «a tiempo» se antojan irreversibles, los municipios afectados han tardado en dotarse de una planificación urbanística sobre la ocupación del suelo y los planes se elaboran cuando el proceso ya ha modificado de manera significativa los paisajes.

No todos los asentamientos rurales han asistido al fenómeno de la periurbanización. El proceso es propio de aquellos espacios rurales donde se unen un conjunto de características; se trata de municipios localizados en las proximidades de las ciudades con buena accesibilidad y buenas infraestructuras por carretera, ferrocarril, etc. Es también función de las políticas de incentivos diseñadas por los municipios para incidir sobre aspectos inmobiliarios, económicos y sociales en función de sus objetivos. Los espacios rurales ubicados más allá de estos asentamientos a menudo siguen perdiendo población y actividad.

Cuando la dinámica de expansión urbana se constata no se siente en todos ellos con la misma fuerza. Cada una de las realidades pe-

riurbanas presenta elementos singulares que se entremezclan con componentes comunes, y todos ellos aparecen con más o menos intensidad en cada caso.

2.1. Las funciones económicas

La actividad de las áreas rurales periurbanas ha cambiado, de ser preferentemente espacios de producción agrícola han pasado a ser espacios de consumo multifuncional (Heins, 2004).

La proximidad de la demanda urbana y la buena accesibilidad de las zonas rurales periurbanas a la ciudad da un gran valor a esas áreas y condiciona su disposición para asumir diferentes funciones. Estas funciones también están condicionadas por la existencia de atractivos naturales (costa, playa, espacios naturales protegidos, sitios pintorescos), patrimonio histórico-artístico o actividades culturales. Todos estos elementos actúan de importante reclamo para la captación de población ocasional y también permanente.

Las zonas periurbanas se caracterizan especialmente por poseer recursos naturales propios, agrícolas, hidráulicos, materiales de construcción, agua, que les permiten cumplir con funciones productivas y de protección. La industrialización rural se ha basado, en ocasiones, en el aprovechamiento de estos recursos endógenos a través de iniciativas locales de modernización de procesos y productos artesanales preexistentes por la posible obtención de mayores cuotas de mercado para determinadas producciones locales, aunque suele ser un rasgo habitual de estas áreas la escasa utilización de sus recursos endógenos (Ferrero, 2010).

Las funciones económicas o de producción han tenido muy diferentes respuestas, según las áreas. Por una parte, la apuesta por la localización de empresas, comercios, servicios públicos, etc., no siempre ha sido atendida por las empresas o la Administración; mientras que, por otra parte, el modo de vida y de consumo de los nuevos residentes³ puede amenazar la supervivencia de los comercios y de los servicios, tales como escuelas, instalaciones deportivas, etc., que al no ser utilizados por toda la población corren el riesgo de estar sobredimensionados.

³ SCHMITZ y TAZINI (2005, p. 55) han analizado las estructuras de las viviendas y la ocupación del suelo a través de la observación de la vida diaria, la prensa local y dos páginas de Internet dedicadas al municipio de análisis, Labico, así como entrevistas directas con los habitantes. El resultado refleja una gran diferencia entre los modos de vivir de los autóctonos que habitan en los centros de los municipios periurbanos y los nuevos habitantes localizados preferentemente en los barrios periféricos.

2.2. Los conflictos en el uso del suelo

El nuevo carácter multifuncional de los espacios rurales periurbanos genera importantes conflictos de uso, ya que en ellos se oponen, por una parte, la extensión de las superficies urbanizadas, la multiplicación de las infraestructuras y la instalación de zonas industriales o comerciales, y por otra, la conservación y el desarrollo de las explotaciones agrícolas y la preservación de espacios abiertos y ecosistemas (Holmes, 2006).

Las nuevas dinámicas espaciales conllevan importantes intereses contrapuestos en relación con la actividad agrícola en fuerte competencia con otros usos. En general, los usos industriales y residenciales, por un lado, y la protección, por otro, son los comúnmente más enfrentados. La composición sociológica de los agentes, según su posición, acerca de la oferta de terrenos y la urbanización de los mismos suele ser la siguiente: los agricultores de más edad sin sucesores en la actividad, los descendientes de agricultores que trabajan en otros sectores y los propietarios que no trabajan las tierras suelen tener una actitud favorable a las nuevas tendencias e interés en la venta de terrenos y en la urbanización del campo. Con una opinión contraria están los trabajadores agrícolas y los recién llegados procedentes de las grandes aglomeraciones, para los cuales el mantenimiento de la agricultura representa su medio de trabajo en un caso y el mantenimiento de los valores que han motivado su reubicación en el otro.

2.3. Vivienda y segregación espacial y social

El proceso de expansión urbana es social y espacialmente selectivo. El modelo de producción de viviendas individuales ha dado lugar a una especialización territorial y, en consecuencia, una segregación residencial y socio-económica, ya que su compra requiere un importante esfuerzo financiero sólo asumible por las clases de renta media-alta.

La periurbanización presenta como una de sus características principales la especificidad del tipo de construcción, principalmente casas unifamiliares/bifamiliares o adosadas en hilera. Algunos territorios se especializan en la producción de viviendas aisladas con gran superficie de terreno propio, mientras que otros lo hacen en viviendas adosadas de menor superficie. Los edificios de bloques son excepcionales, aunque están presentes en los municipios periurbanos más densamente poblados. La falta de una oferta de vivienda variada que incluya viviendas socia-

les o viviendas más pequeñas se constituye en un «filtro» para ciertos segmentos de población cuya demanda no puede ser satisfecha.

La nueva realidad territorial conlleva también cambios a nivel social; en muchos asentamientos se mezcla la población rural tradicional con otra de rasgos urbanos no vinculada profesionalmente al campo. Los nuevos residentes suelen tener rentas más elevadas que aquellos que habitaban previamente en la zona. En ocasiones, los nativos suelen estar en zonas más céntricas y las urbanizaciones donde se concentran los nuevos residentes con rentas altas están alejadas de cualquier tipo de establecimiento (comercial, industrial...). La consecuencia son cambios en los modos de vida y cultura típicos de los espacios rurales que son percibidos por los antiguos residentes, en muchas ocasiones, como una pérdida de bienestar. En otras ocasiones se traduce en un aislamiento entre los diversos grupos socioeconómicos.

La población autóctona va perdiendo paulatinamente la capacidad de control sobre el territorio que secularmente ha gestionado, y la Administración local se encuentra con nuevos cometidos, la integración de los nuevos habitantes y el mantenimiento de la cohesión social.

2.4. Modelo de ocupación dispersa: un consumo excesivo de suelo

El modelo urbano basado en el funcionalismo espacial típico de las ciudades, donde los suelos urbanos son clasificados en áreas espaciales separadas según actividad –zonas residenciales, zonas industriales, zonas de oficinas, zonas comerciales y de ocio, zonas educativas, etc.–, se ha ido difundiendo a estos entornos rurales periurbanos y representa una nueva forma de crecer que ha generado, comparativamente con otras épocas y modelos, un consumo mucho mayor del suelo⁴.

⁴ La explosión urbana en el Área Metropolitana de Barcelona deja datos impresionantes, como los contabilizados por RUEDA (1998, p. 102): «En veinte años, para ser más exactos desde 1972 a 1992, se ha ocupado más suelo en asentamientos urbanos que en los dos mil años anteriores; en concreto, en estas dos décadas se ha destinado, para usos urbanos, la desorbitada cantidad de 26.000 hectáreas, habiéndose ocupado en los dos mil años anteriores nada más 20.000 hectáreas.» Las grandes metrópolis de dentro y fuera del país han crecido a ritmos similares, se ha multiplicado el espacio urbano en detrimento de los espacios rurales y naturales.

Los suelos calificados como rústicos, preservados para usos agropecuarios o forestales y no-urbanizables por definición, a excepción de la construcción de viviendas ligadas a la actividad agraria, padecen en la práctica de una actividad de construcción residencial escudada en las excepciones y singularidades recogidas en las leyes⁵. Es un hecho reseñable que gran parte del crecimiento urbanístico experimentado en los últimos años en los espacios rurales se está produciendo sobre el suelo no-urbanizable y no sobre aquellos planificados para tal fin (Murua *et al.*, 2001; Ferrero, 2010; Abelairas-Etxebarria y Astorkiza, 2012)

Este modelo de ocupación de suelo extensiva, donde el crecimiento de vivienda se ha desarrollado más en horizontal que en vertical, es una forma de ocupación consumidora de cantidades extraordinarias de suelo. El mismo es consecuencia directa de la demanda de una tipología de viviendas limitadas en altura con espacios libres propios por parte de los individuos que se trasladan desde la ciudad. La asociación entre una mejor habitabilidad y potencial calidad de vida es una de las razones esgrimidas por las nuevas promociones de este tipo de viviendas. Sin embargo, dados los inconvenientes que conlleva, se ha calificado el aumento en la calidad de vida como potencial, ya que en muchas ocasiones el desarrollo del subsistema periurbano multiplica las necesidades de desplazamientos, aumenta la dependencia del transporte y genera incomodidades y contaminación, aspectos todos ellos relacionados con una menor, y no mayor, calidad de vida.

2.5. El papel de los decisores locales (políticos, stakeholders, etc.)

La periurbanización puede ser un fenómeno espontáneo, pero también puede ser en cierta manera propiciada por los agentes que ocupan ese espacio, desde residentes y asociaciones hasta los poderes públicos. Pendall (1999) analiza los factores que inciden en la densidad y concluye que la acción del gobierno es incluso más importante que las preferencias del consumidor sobre la densidad y el modelo espacial.

⁵ Se permite la construcción de viviendas familiares y aisladas como un uso complementario de las actividades agrarias y, excepcionalmente, como un uso turístico destinado a segunda residencia. Así, la Ley del Suelo de 1976 señala, en su artículo 85, en relación a las construcciones permitidas que de modo excepcional son admisibles las edificaciones de vivienda familiar aisladas. Las leyes posteriores han utilizado el núcleo de población como excepción.

La acción de las autoridades en la extensión o no del fenómeno de periurbanización va más allá de la planificación urbanística⁶. Su incidencia en los procesos de cambio y desarrollo de los territorios rurales periurbanos está condicionada por sus actuaciones.

La fragmentación administrativa de los ámbitos periurbanos se ha traducido, en ocasiones, en diferentes presiones fiscales para espacios contiguos, lo que «en principio posibilita que en el momento de definir el lugar de residencia o de producción los ciudadanos y las empresas puedan escoger entre distintas «ofertas» de impuestos y servicios locales» (Nel·lo, 1998, p. 52). Son frecuentes los ejemplos de zonas periurbanas fiscal y financieramente atractivas⁷ como consecuencia de políticas de desarrollo regional dotadas de una serie de medidas de acompañamiento, subvenciones, ventajas fiscales y una oferta de suelo industrial barato en polígonos bien equipados de reciente construcción. Ello deriva en la instalación de centros tecnológicos, colegios y universidades, centros sanitarios o de ocio –instalaciones deportivas– en pequeños municipios cercanos a los grandes núcleos urbanos en donde consiguen espacios libres con condiciones ambientalmente adecuadas (Monclús, 1998).

El papel de las autoridades locales en la etapa democrática de este país también ha supuesto mejoras en el nivel de equipamiento de los municipios, fundamentalmente de los más pequeños en infraestructuras, sistemas de comunicaciones y transporte eficiente. Font de Arellano (1997, p. 11) encuentra en este hecho otra razón para la localización de actividades en espacios periurbanos, «los avances

⁶ La hipótesis principal del trabajo de investigación de CALVET PUIG (2005) es determinar si la acción urbanística incide en el equilibrio de las actividades del conjunto del AMB y en cada una de las ciudades que la conforman. El resultado es que aquellos municipios donde ha existido una falta de anticipación urbanística son precisamente los que presentan mayores desequilibrios. Las ciudades que tienen el índice de actividad urbanística más alto son las ciudades que más destacan en las variables favorables al municipio (renta, centros escolares, residencias para mayores, actividad económica...). Concluye señalando que «la no previsión del futuro en la evolución del suelo de la ciudad puede llevar a espacios degradados, donde la intervención privada se ha retirado y donde sólo la intervención pública puede recuperar la zona después de múltiples intervenciones urbanísticas, sociales y de todo tipo (CALVET PUIG, 2005, p. 251). Por su parte, FERRÁS SEXTO (2000) también indica que la investigación y planificación de la urbanización postindustrial podría llegar a significar, en el marco de políticas territoriales bien definidas, un desarrollo regional equilibrado y unas nuevas relaciones entre la ciudad y el campo.

⁷ La instalación fuera de la ciudad permite en general beneficiarse de una fiscalidad más baja, los ingresos que aportan los impuestos municipales, tales como el IBI, implican una importante competencia entre municipios para atraer hogares, como si el «mercado de habitantes» hubiera sustituido al de empresarios y a la competencia del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

positivos en el Estado de bienestar que han significado la generalización de importantes externalidades relativamente difusas por el territorio...».

La orientación de la política económica local es un elemento que opera en la consideración del municipio como potencial lugar de residencia. Si se incentiva la llegada de nuevas empresas y se crean nuevos empleos, paralelamente se está generando un flujo de población. Esta política puede influir, por tanto, en el dinamismo demográfico y en el poder de atracción de los municipios, así como en sus efectos, tal y como muestran distintos estudios empíricos (Boon *et al.*, 2002).

La teoría de los ciclos espaciales –que relaciona la evolución de las áreas urbanas con el nivel de desarrollo⁸– hace especial hincapié en el papel de las políticas públicas, existiendo una amplia literatura acerca del papel que desempeñan las autoridades municipales en el proceso de periurbanización. La Administración local debe arbitrar cómo asigna sus recursos, la mayoría de las veces muy limitados, en infraestructuras, en servicios educativos, en instalaciones de ocio, etc. Todas estas decisiones tienen su trascendencia en el territorio y en consecuencia en el proceso de periurbanización.

Aquachar-Charpentière (1997) señala que la actitud del poder local, «condicionada» por su composición socio-profesional, es un elemento determinante en los valores que ofrecen los municipios. Se destaca la importancia de los *stakeholders* (individuos y/o grupos influyentes) del municipio como los propietarios de tierras que influyen en los ayuntamientos, frenando, a menudo, la aplicación de planes. Asimismo, los políticos municipales influyen en las normativas relativas a la dimensión exigida a las parcelas a construir, lo que constituye un elemento discriminante al reservar *de facto* el acceso a la zona a ciertas categorías sociales.

2.5.1. La política de vivienda

La Administración es responsable de generar efectos incitadores o desincentivadores sobre los potenciales compradores de vivienda en el municipio.

⁸ Tiene en cuenta la dinámica demográfica y los cambios en la distribución espacial de las actividades económicas, diferenciando cuatro fases cronológicamente sucesivas: la urbanización, la suburbanización, desurbanización y reurbanización. No obstante, evitan el uso del término contraurbanización y se decantan por el de desurbanización para describir el declive urbano, y niegan la ruptura con el pasado.

La intervención municipal en la compra de suelo urbano puede determinar el precio de los terrenos edificables haciendo que éstos se vendan a precios más bajos que los fijados por el mercado inmobiliario privado. El estudio de Hervouet (2005) permite diferenciar distintas estrategias en los municipios periurbanos del área de influencia de Nantes: algunos han optado por el control casi total de las zonas urbanizables, dando lugar a una oferta formada exclusivamente por viviendas municipales a precios por metro cuadrado inferiores a los que proponen los constructores privados. Otros ayuntamientos han optado por la combinación de una oferta pública y privada, dejando a los constructores inmobiliarios la posibilidad de construir residencias y creando una oferta paralela de viviendas municipales menos amplia pero a menor precio. Asimismo, otros han explorado una tercera vía: la negociación directa con los constructores privados para obtener parcelas edificables de gran tamaño a precios competitivos. Algunas localidades también optan por alternativas menos ambiciosas, reduciendo el tamaño de las parcelas como medio para controlar el precio de los inmuebles.

2.5.2. *La política de densificación*

En el estudio de campo llevado a cabo en la periferia de Burdeos, Pouyenne (2005) confirma la relación entre el uso del suelo y la movilidad y resume las ventajas comparativas de las zonas con densidades de población elevadas. La mayor concentración de habitantes permite una mayor accesibilidad, una mayor eficiencia del transporte público y, en definitiva, una menor dependencia de los desplazamientos en coche particular. De manera que las posibilidades de desplazamientos colectivos aumentan y se hacen más fáciles las conexiones entre diferentes medios de transporte, favoreciendo la movilidad sostenible. Miceli y Sirmans (2007) consideran que es un fenómeno socialmente indeseable y proponen decretar políticas contrarias a la dispersión.

Los argumentos a favor de la ciudad compacta orientan numerosas proposiciones para densificar el espacio urbano. En muchas ocasiones se traducen en políticas que intentan mantener la actividad en el centro de las aglomeraciones a través de la reutilización de zonas para uso residencial y terciario. Estas regulaciones no están exentas de problemas, así, por ejemplo, los planes de ocupación del suelo regulan los usos del suelo y los criterios generales que deben respetar, de manera que cuando se traducen en una reducción del uso de construcción se produce un aumento del precio del suelo con posibilidad de edificación.

3. PRINCIPALES IMPLICACIONES MEDIOAMBIENTALES DE LA OCUPACIÓN DE LOS ESPACIOS ABIERTOS

3.1. La expansión urbana como externalidad negativa

A pesar de que ocasionalmente se transfieran espacios urbanos a espacios verdes, la urbanización o construcción de los espacios abiertos origina transformaciones irreversibles, por lo que se considera un recurso natural no renovable.

Los espacios abiertos proporcionan numerosos servicios ambientales, siendo el primero y más importante el de soporte de la vida como regulador del ciclo del agua, del mantenimiento de suelos, de la biodiversidad, de la captura y almacenamiento de gases de efecto invernadero, etc. También cumple otras funciones naturales de gran importancia, como las estéticas-paisajísticas-recreativas. Estas funciones o servicios naturales de la tierra tienen características de bien público, ya que su consumo es no-rival y no-excluible y además presentan unos derechos de propiedad no-definidos. En cambio, el uso humano de la tierra como soporte de actividades constructivas tiene características de bien privado. Consecuentemente, las funciones naturales del suelo carecen de precio (aunque tengan un gran valor para el ser humano), mientras que los usos constructivos sí los tienen, pero éstos no cubren los costes sociales totales de los efectos negativos del desarrollo de la tierra. Es decir, el fallo de mercado descrito provoca una ineficiencia asignativa, ya que se construye demasiada cantidad de tierra a un precio demasiado bajo para compensar la pérdida de las funciones/servicios naturales de la tierra.

De ahí que este fallo de mercado, que provoca una continua expansión de áreas construidas, sea visto como un tipo de contaminación que provoca externalidades negativas no uniformes en el espacio.

Como resultado de todo ello, la conservación de espacios abiertos se está convirtiendo en un tema de política importante en muchas regiones del mundo desarrollado, ya que, en los últimos decenios, los suelos rústicos destinados a usos forestales y agrarios están siendo convertidos en usos residenciales, comerciales, industriales, etc., en proporciones y velocidad crecientes y nunca vistas hasta ahora.

La intervención de los poderes públicos para contener la expansión urbana y conservar los espacios abiertos se acomete a través de la Ordenación del Territorio y la Planificación de los usos de la tierra en la mayoría de los países.

Según la teoría económica del medio ambiente, las actividades para mitigar una externalidad se pueden realizar de dos maneras:

bien reduciendo las actividades productivas que causan la contaminación, o bien mejorando la eficiencia técnica de forma que se produzca de manera más limpia. Transponiendo esta idea a la Ordenación y Planificación del Territorio, los municipios podrían optar por reducir la cantidad de espacios a construir o por intentar implantar un desarrollo más «ecológico» que mitigue los impactos negativos en las funciones naturales de la tierra (ejemplo: reducción del sellado del suelo, de la fragmentación de hábitats).

3.2. La sustitución del suelo agrícola, su repercusión en los usos del suelo y su coste medioambiental

El proceso de urbanización se ha traducido en una creciente sustitución del suelo agrario por suelo urbanizado. Entre las causas de ese fenómeno se encuentra el conjunto del proceso de extensión de las ciudades hacia las zonas rurales.

El aumento de los precios en las periferias penaliza a los autóctonos dedicados al sector primario, que no pueden aumentar la dimensión de su explotación, ya que la rentabilidad de su actividad no alcanza para pagar los nuevos precios de la tierra a pesar de sus continuados aumentos de productividad. En general es evidente que el espacio destinado a las actividades agrícolas se ha reducido de forma importante, y la política urbanística municipal ha tenido que adaptarse a la nueva situación, bien haya sido incentivada –política de atracción de nueva población–, bien haya sido impuesta –fundamentalmente derivada de la localización geográfica privilegiada del municipio– (Murua *et al.*, 2001; Ferrero, 2010; Abelairas-Etxebarria y Astorkiza, 2012).

Si la mezcla de usos agrícolas con industriales o terciarios sirve para caracterizar los cambios acaecidos en la utilización del suelo, también la implantación de espacios naturales protegidos –amenazados por el impacto de la urbanización– es consecuencia de la dispersión urbana, que caracteriza los cambios en el uso del suelo de los territorios periurbanos. Este último cambio suele encontrar su justificación en la ineficiencia social que genera el alto consumo del suelo.

La tierra con menores accidentes orográficos y de mayor potencialidad para usos agropecuarios es también el más apreciado para el crecimiento residencial. Por tanto, la dedicación de los suelos con mayor aptitud agrícola a un uso urbanístico supone una pérdida de eficiencia.

El desarrollo urbanístico afecta, junto a la pérdida de suelo agrícola y a las restantes funciones del suelo, tal y como advierte Rueda

(2003, p. 25): «Los sistemas naturales y agrícolas son también reserva de recursos naturales porque tienen un enorme potencial como zonas de abastecimiento de alimentos, de agua, de aire limpio, de madera, de materiales geológicos y vegetales, de suelo...»

3.3. La obligada movilidad diaria y su coste medioambiental

La movilidad pendular es hoy por hoy la regla que permite definir los nuevos territorios mejor que la estabilidad o los orígenes. El hábitat residencial sobre el suelo rústico implica un alejamiento entre la residencia y los espacios de trabajo, de ocio o de educación. Esta separación impone una mayor movilidad y gasto energético derivados de la necesidad de un mayor número de desplazamientos múltiples y diarios.

El medio de transporte que ha hecho posible asumir esta movilidad creciente es el vehículo privado, incluso parte de ese desarrollo urbano disperso depende del coche al no existir otro modo de transporte alternativo (Ewing, 1997; Salingaros, 2007). Diversos trabajos miden y comparan los costes económicos ligados al desplazamiento en diferentes medios de transporte, concluyendo que el automóvil supera a las restantes alternativas cuando éstas existen.

En definitiva, las consecuencias de la movilidad pueden ser muy diversas: la degradación de las condiciones de vida de la unidad familiar por un mayor período de ausencia del domicilio, la selección social de las familias candidatas a una casa uni o bifamiliar de acuerdo a sus posibilidades de pago (y a sus mayores costes de mantenimiento, desplazamientos, etc.), el coste psicológico que imponen las nuevas obligaciones de organización a los residentes periurbanos, el coste de oportunidad para realizar otras actividades, etc.

En el plano ambiental la movilidad genera importantes costes. El coche no es sólo el principal responsable de consumo de espacio y de energía, sino también de contaminación. El uso de combustibles fósiles implica la emisión, entre otros, de monóxido y dióxido de carbono, monóxido y dióxido de azufre, óxido de nitrógeno o anhídrido sulfuroso. El sector de la vivienda y el transporte son precisamente dos de los sectores que concentran más del 50% de las emisiones de gases responsables del efecto invernadero.

Asimismo, y dado que la urbanización sobre el suelo rústico va asociada a un modelo de movilidad que implica una fuerte demanda de infraestructuras viarias y otros servicios públicos, la construcción y/o la ampliación de carreteras necesarias para absorber el aumento progresivo de los movimientos pendulares diarios que se dirigen a la

ciudad generan una ocupación excesiva e ineficiente de suelo que provoca a su vez numerosas pérdidas ambientales, artificialización de suelos, pérdida de diversidad, incremento de la erosión, etc. El modelo de movilidad, la ordenación del territorio y los planeamientos municipales determinan la eficiencia en la gestión del suelo, y es necesario no caer en la tentación de ampliar una y otra vez las infraestructuras, tal y como sostiene, entre otros, Rueda (2001, p. 31); para «hacer más ciudad y a la vez más campo, síntesis del modelo urbano y territorial sostenible, es necesario que el patrón de movilidad no cree infraestructuras que tarde o temprano facilitarán la extensión de la ciudad difusa a lugares no urbanizados, dado que el aspecto que determina la configuración final del territorio es, sobre todo, el modelo de movilidad».

3.4. La tipología de vivienda y su coste medioambiental

En los municipios periféricos a las urbes, tal y como se ha señalado anteriormente, el crecimiento residencial se basa en tipologías de vivienda de baja densidad que comprenden la vivienda aislada y el chalet adosado, que van acompañados de una parcela más o menos extensa de jardín privado. Muñoz (2007, p. 60) indica que en Cataluña el desarrollo de casas unifamiliares o bifamiliares «se ha convertido en un elemento estructurante y estructural del proceso de metropolización». En particular, el suelo no urbanizable cobija exclusivamente esas categorías de vivienda, mientras que en el suelo urbano de los municipios rurales se pueden distinguir viviendas integradas en bloques colectivos de baja altura.

Los efectos de ese modelo basado en casas individuales aisladas son remarcables. La evidencia empírica se decanta por relacionar la tipología urbana y el consumo; la menor (mayor) densidad poblacional se une a un mayor (menor) consumo energético (Carrethers y Ulfarsson, 2003; Muñiz y Galindo, 2005).

A nivel de consumo de suelo destaca la utilización creciente de espacio para vivir el mismo número de personas (Rueda, 2003). El consumo de materiales, de energía (calefacción/refrigeración, iluminación, etc.) o de agua es mayor en la vivienda unifamiliar (aislada o adosada) que en la edificación en bloque; el consumo energético por metro cuadrado construido tiende a ser dos veces mayor en la tipología unifamiliar y unifamiliar adosada que en la vivienda colectiva. En el mismo sentido concluye Rueda (2003, p. 13): «La eficiencia energética del modelo de ciudad compacta es, en consecuencia, mayor que la eficiencia energética de la ciudad difusa.» El consumo de agua es analizado, entre otros, por Muñoz (2004). Este último, a partir

del cruce de las estadísticas de consumo y producción residencial en 40 municipios de la provincia de Barcelona, llega a resultados incontestables; cuantas más casas unifamiliares se construyen más intenso es el uso del agua. Las personas que residen en los municipios de la región metropolitana con mayor producción de vivienda unifamiliar –aislada y adosada– consumen el triple y, en ocasiones, hasta cuatro veces más agua que los habitantes de las ciudades donde predomina la edificación en bloque o plurifamiliar.

3.5. Otro coste medioambiental: la pérdida de la función paisajística de los espacios abiertos

El suelo rústico cumple funciones ambientales –sumidero, microclima, prevención de riesgos, preservación de hábitats, corredores ecológicos– y funciones de estructuración paisajística y contrapeso a las zonas urbanas densamente edificadas. Todas estas actividades quedan mermadas con la creciente urbanización de esos suelos y las consiguientes consecuencias sobre los recursos económicos de la comarca.

Por ello, otra de las funciones de los espacios rurales y naturales es la provisión de elementos que generan externalidades positivas y/o bienestar, como sucede con el paisaje⁹. La geomorfología y las diferencias en la ocupación del suelo generan paisajes diferentes, tal y como afirma Florido Trujillo (2005, p. 59): «Las estructuras territoriales son el resultado de un largo proceso de construcción histórica a lo largo del cual, y en una relación de permanente carácter dialéctico, las sucesivas intervenciones humanas, para adaptarse y sacar partido de las condiciones del medio físico, han terminado por definir rasgos los espaciales y paisajísticos más característicos y singulares de cada lugar.»

La actividad agraria se convierte en la principal responsable de la gestión de los suelos rústicos y del mantenimiento del paisaje «rural»; sin embargo, este paisaje agrario típico de las zonas rurales se va transformando debido al cese de la actividad, al abandono de algunos cultivos, la mecanización de las tierras en activo, el aumento del

⁹ El paisaje es el resultado de la geomorfología (relieve, hidrografía) y de la utilización del suelo (bosque, agricultura, urbanización) (FLORIDO, 2005). El paisaje constituye un «libro abierto» donde se reflejan las relaciones que se establecen entre la sociedad y el medio en el que se inserta. En el paisaje encontramos, por una parte, testimonios de la adaptación de los grupos humanos al entorno que les rodea. Ejemplos de ello son el tipo de vivienda o su distribución en el territorio y las formas de poblamiento.

tamaño de las parcelas en respuesta a la reagrupación de las pequeñas y medianas, e incluso la aparición de invernaderos y otras edificaciones agrarias mal integradas en el paisaje, como los silos, las naves de chapa, etc. Estas transformaciones han eliminado elementos característicos que estructuran un paisaje típico agrario-rural, tales como setos, bosquetes, árboles aislados singulares, ribazos, muretes o caminos rurales, siendo su principal resultado una simplificación y una uniformidad del paisaje agrícola. La pérdida de los rasgos distintivos del paisaje conlleva además una pérdida de identidad.

La proliferación de nuevas viviendas asentadas sobre el suelo rústico y las correspondientes infraestructuras (aceras, pavimentación de suelos, líneas de electricidad y de teléfono, etc.) transforman el paisaje y lo vinculan a lo urbano y no a lo rural. El impacto visual es incluso mayor cuando la tipología de las edificaciones no respeta el estilo arquitectónico propio de la zona, las edificaciones se realizan con materiales de baja calidad y/o parecen no terminar de construirse nunca. Además, hay que considerar el efecto visual negativo de la extensión de la red de carreteras y viales básicos que dan acceso de forma relativamente cómoda a los nuevos espacios residenciales. En referencia al proceso de urbanización y sus repercusiones visuales, se puede afirmar que la proliferación del espacio rururbano es uno de los peores males paisajísticos de los países industrializados.

El impacto paisajístico producto del abandono de la actividad agraria y de la creciente urbanización crea importantes disfuncionalidades. El paisaje rural patrimonio histórico-cultural y factor de identidad local y regional es un recurso estratégico para una oferta de turismo rural de calidad y para las actividades de esparcimiento y recreo.

4. POLITICAS DE CONTENCIÓN URBANA Y CONSERVACIÓN DE ESPACIOS ABIERTOS

4.1. La Ordenación y Planificación del Territorio

El instrumento de política más empleado para contener el crecimiento urbano es la Ordenación y la Planificación del Territorio. En España las competencias de planificación y ordenación del territorio recaen en los gobiernos regionales (CCAA) y locales (Diputaciones y Municipios), ya que no existe legislación nacional específica al respecto. No obstante, el Estado se reserva, también, algunas competencias en infraestructuras, conservación de espacios naturales y medio ambiente.

La ordenación del territorio establece una visión transversal e integral de los problemas y de lo que se pretende para un territorio a la vez que define una política para su resolución a través de los siguientes instrumentos de planificación siguiendo una metodología de jerarquización vertical en la que los planes de ámbito superior constituyen elementos de referencia obligada para los de ámbito inferior:

i. **Plan de Ordenación Nacional** –marco de referencia inexistente en España.

ii. **Planes de Ordenación Autonómicos.** Prevén unas directrices de ordenación del territorio, unos planes parciales, unos instrumentos de carácter sectorial y planes de ordenación del medio físico. Aunque las 17 CCAA españolas comparten unas bases legislativas parecidas, los contenidos y experiencias de sus planes resultan bastante distintos. La mayoría de ellas constan de:

ii.1. *Plan regional* (Directrices de Ordenación Territorial –DOT–). Habitualmente tiene un carácter más estratégico que regulador y define las directrices para la ordenación del territorio, suelos no-urbanizables –también denominados rústicos– incluidos.

ii.2. *Planes territoriales subregionales* (Planes Territoriales Parciales). Aunque también plantean estrategias de actuación, principalmente son reguladores del uso del suelo, definiendo lo que está prohibido/permitido mediante determinaciones normativas y propuestas de intervención.

ii.3. *Planes sectoriales* para el desarrollo de infraestructuras y equipamientos.

iii. **Planes Municipales.** Tienen por objeto la ordenación urbanística de los municipios y se basa en dos normas jurídicas esenciales: *la calificación del suelo* (en urbano, urbanizable y no urbanizable o rústico) y *la clasificación urbanística* (según destino urbanístico atribuido al terreno, estableciendo los usos generales, niveles de intensidad y tipologías edificatorias). Constan de:

iii.1. *Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*. Es el instrumento de ordenación integral de la totalidad de uno o varios términos municipales que categoriza y clasifica el suelo. Integra los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, así como aquellas instalaciones y obras que influyen en el desarrollo del territorio.

iii.2. *Planes Parciales (PP)*. Recogen la ordenación urbanística de los suelos urbanizables y aptos para urbanizar en normas subsidiarias municipales; además dividen en sectores el suelo urbaniza-

ble y no apto para urbanizar. Los PP desglosan el uso global en polígonos de actuación, zonificando el territorio; además, tratan y caracterizan la red de comunicaciones y fijan las reservas para dotaciones locales.

iii.3. *Planes Especiales (PE)*. Son instrumentos especiales de ordenación de carácter derivado y no necesario. Su objetivo general consiste en el abastecimiento y coordinación de infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía, vías de comunicación, etc.), protección de espacios naturales, paisaje, medio rural/urbano.

iii.4. *Estudios de detalle*. Son figuras complementarias que tienen por finalidad establecer, adaptar u ordenar aspectos de acuerdo con las especificaciones del planteamiento general o parcial.

Independientemente de la notable heterogeneidad y disfuncionalidades presentes en la ordenación del territorio en España, el control de los usos de la tierra y del crecimiento urbano a través de estos mecanismos de tipo *command and control*, que descansan en última instancia sobre la zonificación y su regulación, se ha mostrado poco eficaz para contener la expansión urbana y preservar los espacios abiertos en la mayoría de los países.

La planificación territorial parece haber dirigido con éxito la construcción hacia zonas prefijadas, pero ha sido incapaz de impedir la expansión hacia afuera de los desarrollos urbanísticos de baja densidad de manera casi ilimitada. Por lo que se puede afirmar que la planificación ha sido poco efectiva en términos de control de cantidad de suelo consumido, bien porque los objetivos no han sido explícitos, bien porque no han sido suficientemente restrictivos o simplemente porque no se han cumplido. Estos resultados se repiten en estudios referentes a otros países, pudiendo resumirse en que los límites de la zonificación y medidas relacionadas han tenido efectos mezclados en las densidades urbanas y efectos insignificantes sobre la suma total de suelo desarrollado urbanísticamente (Henger y Bizer, 2010).

En términos generales se constata que los municipios por sí solos son incapaces de implantar estrategias de planificación efectivas en una situación en la que existen externalidades y una competencia feroz por el suelo. Por otro lado, se observa que las instancias regionales superiores, léase CCAA, suelen ser temerosas de sufrir desventajas competitivas respecto a otras regiones por implantar instrumentos de planificación más efectivos. De ahí la conveniencia de establecer un marco de referencia estatal que regule posibles acciones encaminadas a la contención del desarrollo urbano.

Mayores controles sobre el crecimiento por parte de instancias superiores (autonómicas o estatales) vía políticas de *command and control* ofrecen poca flexibilidad a los municipios y pueden llevar a pérdidas de bienestar superiores. De ahí que lo ideal sería combinar estas políticas de planificación con mecanismos económicos flexibles basados en impuestos o en mercados de derechos transferibles.

4.2. Instrumentos económicos para la contención del crecimiento urbano y conservación de espacios abiertos

Algunos países del entorno europeo están estudiando la puesta en marcha de nuevos mecanismos complementarios a la Ordenación del Territorio, tales como la introducción de un impuesto sobre el desarrollo urbanístico en los Países Bajos (W.K.K. Altes, 2009) o la creación de mercados de permisos de planificación comercializables en Alemania (Henger y Bizer, 2010). Otros, como Estados Unidos, tienen una mayor experiencia con este tipo de políticas, ya que 46 de los 50 Estados que lo componen han puesto en marcha algún tipo de programa para la protección de dichos espacios abiertos (tales como la creación de mercados de derechos de desarrollo transferibles para orientar el desarrollo hacia zonas específicas; la utilización de impuestos recaudados de transacciones inmobiliarias para la compra de tierras y/o de derechos de conservación de las mismas, así como concesiones para la restauración o conservación de hábitats, etc.).

Ninguno de los instrumentos económicos que a continuación se detallan nos acercaría por sí solo a una situación ideal en la que los planificadores pudieran eliminar regulaciones y dejar que el mercado (pertinentemente corregido) determine la forma de las ciudades y espacios abiertos circundantes. El ordenamiento del territorio y de control del planeamiento siguen siendo instrumentos necesarios para configurar los núcleos urbanos y preservar los espacios abiertos no urbanos.

El desafío de los instrumentos que vamos a detallar consiste en lograr un cambio en la relación de precios entre la construcción basada en la conversión de espacios abiertos y la construcción en suelo urbano previamente edificado, ya que los precios deben reflejar los costes medioambientales y sociales de construir nuevos terrenos ubicados en áreas agrícolas o naturales.

4.2.1. Imposición sobre las tierras rústicas

El uso de tasas y otros tipos de cargos para recuperar los costes de provisión de infraestructuras y otros servicios públicos habilitados

para los nuevos desarrollos urbanísticos es una práctica común en numerosos países, pero rara vez se han establecido impuestos con el fin de internalizar el valor de los espacios abiertos.

Las opciones impositivas a diseñar varían en función de los objetivos específicos que potencialmente se establezcan.

El impuesto óptimo sería el **impuesto sobre los espacios abiertos**. La actividad que se penalizaría con el impuesto sería el «cierre» de espacios abiertos con construcciones; su objetivo consiste en internalizar las pérdidas de bienestar resultantes de la construcción sobre espacios abiertos cuando los usuarios de dichos espacios no son compensados por sus pérdidas.

La mayor dificultad de este impuesto estriba en cómo se valoran los espacios abiertos perdidos (en €/m²). Existen diferentes métodos para estimar su valor, tales como los basados en las preferencias reveladas (valoración de contingente, etc.), los basados en las preferencias declaradas (método del coste del viaje, precios hedónicos, etc.), así como los valores sombra de la tierra resultantes de modelizar las regulaciones gubernamentales.

A la luz de la complejidad práctica de un impuesto de estas características que, además, requiere para su estimación información espacial sobre las características de cada zona, existen alternativas que son administrativamente factibles, denominadas *second-best alternatives*:

i. **Impuesto sobre las construcciones en zonas no urbanizadas (cambio en el uso de la tierra)**. Eleva el coste de construir en zonas no urbanizadas con el fin de dirigir el desarrollo de la construcción hacia suelos urbanos previamente edificados. Al incrementar los costes de transferir tierras agrarias a usos urbanos, este «impuesto dirigido» hace que sea competitivo/rentable re-edificar nuevas construcciones en las habitualmente caras áreas urbanas.

Un factor relevante para las posibilidades de direccionamiento del impuesto es la elasticidad precio de la oferta, esto es, la relación entre el cambio de precio y el cambio en la cantidad ofertada de propiedades urbanas. El estudio llevado a cabo por Needham (2000) para los Países Bajos concluyó que la oferta es muy inelástica, por lo que el impuesto sobre el desarrollo de estas zonas debía ser muy elevado (10% del valor de mercado de las tierras agrícolas) para que tuviese un impacto en el uso de la tierra.

ii. **Impuesto sobre cambios de calificación de los planes (plusvalías)**. Grava el valor añadido que se genera cuando un nuevo plan

recalifica suelos inicialmente agrícolas (rústicos) como suelos urbanos. Su lógica reside en que si la acción de los poderes públicos proporciona un valor añadido a unos terrenos al permitir su desarrollo urbanístico, los mismos poderes pueden gravar parte de estas plusvalías.

La objeción más habitual a este impuesto consiste en que no incentiva comportamientos específicos en los agentes (propietarios de tierra, etc.) y, en cambio, puede incentivar a los gobiernos locales a promover la recalificación de suelos rústicos a fin de obtener ingresos. Además, como el impuesto es hecho efectivo cuando la tierra es vendida o cuando empiezan los trabajos de construcción, en ciertos supuestos puede congelar las actividades constructoras o las transacciones de tierra en el mercado.

Este impuesto también puede ser empleado en otras áreas, como sucede cuando un plan de desarrollo permite más construcciones en suelo urbano previamente edificado, en cuyo caso su propósito dejaría de ser el prevenir el desarrollo en espacios abiertos.

iii. **Impuesto sobre las construcciones urbanísticas para generar ingresos públicos.** Su objetivo consistiría en aumentar los ingresos del sector público.

La recaudación procedente de cualquiera de los impuestos analizados podría ser destinada, además, a mejorar la calidad de las zonas verdes y abiertas, o siguiendo las experiencias de algunos Estados de Estados Unidos a la compra de tierras o de derechos de conservación de espacios abiertos, así como a financiar concesiones para la conservación/restauración de hábitats, etc.

4.2.2. Mercados de derechos/permisos de construcción transferibles

Existen dos tipologías de mercados: (A) el basado en el método *cap and trade*, y (B) el basado en el método *emission reduction credit*.

(A) *Sistema basado en el método cap and trade.*

Este sistema de permisos puede estar basado en objetivos de control cuantitativo o cualitativo que se derivan del uso constructivo de los espacios naturales. Aunque el esquema de permisos basado en la calidad ambiental de esos espacios sea el ideal para conseguir objetivos de esta índole, su puesta en práctica es extremadamente compleja y diríamos que impracticable por sus altos costes de transacción, ya que requeriría la creación de mercados paralelos para cada objetivo de política establecido en donde tomarían parte municipios con áreas naturales conectadas y problemáticas medioambientales ligadas.

El esquema de permisos basado en aspectos cuantitativos (superficie a construir) es más fácil de implementar y gestionar. Su establecimiento requiere que haya un regulador que fije y planifique los espacios abiertos que requieren ser construidos. El número total de permisos (*cap* o límite máximo agregado de superficie a construir) establecido puede ser subastado entre los municipios o, por el contrario, asignados gratuitamente en base a criterios que pueden ir bien de arriba-abajo, tales como la población y crecimiento esperado, superficie construida en el pasado, o bien de abajo-arriba, tales como características del municipio y sus demandas, etc. Claro está, el método de asignación inicial elegido tiene implicaciones directas en las finanzas de los gobiernos locales.

Una vez realizada la asignación inicial se permite el comercio de permisos entre municipios, de manera que la construcción de suelo se dirija hacia aquellos lugares donde la ganancia neta sea máxima. Así, los municipios compran permisos hasta que igualen sus ganancias netas con el coste de adquisición de certificados. Las comunidades locales cuyas necesidades de suelo excedan su asignación inicial compran permisos de planificación a precio de mercado transfiriéndolas a continuación a aquellos constructores privados interesados en llevar adelante el nuevo proyecto. Por el contrario, los municipios que venden permisos pueden utilizar estos ingresos para construir sobre suelos urbanos ya edificados (revitalizando esos espacios urbanos) o para otros propósitos.

A la luz de la disyuntiva existente entre diseños de permisos teóricamente óptimos (confeccionados a medida de las características de cada zona, lo que los hace espacialmente complejos y difíciles de gestionar) y su escasa capacidad de implantación práctica en el caso de contaminantes no uniformemente mezclados, existen alternativas que son administrativa y legalmente factibles a veces denominados como *second-best alternatives* (Tietenberg, 1995; Henger y Bizer, 2010):

- 1) **Sistemas de permisos indiferenciados** (del tipo «permisos de emisión»). No tienen en cuenta que la contaminación por expansión urbanística tiene una plasmación no-uniforme en el espacio. Puede alcanzar los objetivos marcados con el menor coste de control si las fuentes de contaminación son más ubicuas y no haya *clusters* de desarrollos que dominen en el espacio.
- 2) **Sistemas de permisos zonales**. Es una variación del anterior que trata de reconducir el aspecto espacial dividiendo el área de control en una retícula compuesta por un número específico de zonas. Existen dos versiones: la restringida, que permite transacciones intra-zona, pero no inter-zonas, y la menos restrictiva, que permite ambos tipos de transacciones (intra e inter zonas),
- 3) **Sistemas de permisos basados en reglas** (impiden

cierto tipo de transacciones y permiten otros) y **en ratios** (se permite comercializar cierto tipo de permisos con un ratio distinto de uno-por-uno sin imponer límites zonales o preestablecer proporciones de intercambio fijas. Dicta la medida en que un municipio debe reducir su desarrollo de nuevas tierras cuando otro municipio quiere desarrollar una unidad adicional a las suyas).

(B) *Sistema basado en el método* emission reduction credit.

En este sistema se toma el *status-quo* actual (*business-as-usual*) como perfil base de emisiones. La manera de estabilizar esta base consiste, por un lado, en penalizar a las fuentes incumplidoras que emiten por encima de su base de emisiones y, por otro, en conceder créditos a las que emiten por debajo de su base en una cantidad proporcional a su reducción. En el mercado se comercializan estos créditos, de manera que las fuentes que prevean exceder su nivel base de emisiones han de comprar los créditos de las fuentes que han optado por reducir las suyas a fin de evitar la mencionada penalización.

Estados Unidos, uno de los países pioneros en el uso de instrumentos basados en el mercado para conservar hábitats naturales o espacios abiertos, utiliza una variante de este sistema, el de los derechos de construcción transferibles (Transferable Development Rights). Los TDR¹⁰ presentan algunas diferencias de diseño con respecto al sistema *cap and trade* anteriormente descrito: i) es un sistema de regulación indiferenciado, pero la mayoría de estos programas operan en pequeña escala –comarca, región natural–; ii) la restricción medioambiental vinculante no suele venir definida por una superficie máxima a construir (*cap*), sino a través de políticas de zonificación y de planificación que delimitan las zonas expulsoras que se pretenden preservar sin construcciones y las zonas receptoras de las mismas; iii) los derechos de construcción son asignados a los propietarios de tierras en vez de a los municipios, y son ellos los que directamente participan en los mercados; iv) los propietarios de terrenos ubicados en zonas definidas como expulsoras (nueva construcción prohibida) se ven compensados por la pérdida de esta capacidad con derechos/ créditos de construcción, los cuales son vendidos a aquellos promotores/constructores que los requieren para construir en zonas definidas como receptoras; v) la participación en el mercado es voluntaria, por lo que para incentivar su participación los ingresos procedentes de la venta de derechos deben aproximarse al valor de las actividades de construcción en la zona expulsora.

¹⁰ Ver ABELAIRAS-ETXEBARRIA y ASTORKIZA (2012) en referencia a su posible aplicación en la reserva de la biosfera de Urdaibai.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

– El hecho de que no todos los costes del desarrollo urbanístico de espacios abiertos sean internalizados en las transacciones de suelos rústicos está llevando a una excesiva penetración de los usos urbanos en los espacios abiertos, favoreciendo así el fenómeno de la expansión urbana. El crecimiento económico experimentado en los últimos dos decenios ha coadyuvado la tendencia al excesivo consumo de suelo rústico a pesar del moderado crecimiento de la población.

– Los municipios por sí solos son incapaces de implantar estrategias efectivas de contención/planificación en una situación en la que existen externalidades e intensa competencia por el suelo. Las instancias regionales superiores, léase CCAA, suelen ser temerosas de sufrir desventajas competitivas respecto a otras regiones por implantar instrumentos de planificación más efectivos. De ahí la conveniencia de establecer un marco de referencia estatal que regule posibles acciones encaminadas a la contención del desarrollo urbano en el futuro.

– Mayores controles sobre el crecimiento por parte de instancias superiores (autonómicas o estatales) vía políticas de *command and control* ofrecen poca flexibilidad a los municipios y pueden llevar a pérdidas de bienestar superiores. De ahí que lo ideal sería combinar las políticas de planificación del territorio con mecanismos económicos flexibles basados en impuestos o en mercados de permisos/derechos transferibles.

– La complejidad espacial y la dificultad de gestión de impuestos y sistemas de permisos/derechos óptimos lleva al diseño de versiones *second-best* de estos instrumentos y a su utilización en aras a su mayor aplicabilidad práctica.

– El desafío de los instrumentos propuestos consiste en lograr un cambio en la relación de precios entre la construcción basada en la conversión de espacios abiertos (precios del suelo bajos) y la construcción en suelo urbano previamente edificado (precios del suelo altos), pues los precios deben reflejar los costes medioambientales y sociales de construir nuevos terrenos ubicados en áreas agrícolas o naturales.

– *A priori* estamos más familiarizados con el funcionamiento de un programa basado en impuestos que en uno basado en mercados de derechos, nuevo en nuestro entorno próximo (aunque no en otros países). No obstante, una vez diseñados estos últimos e incorpo-

rados a nuestro acervo legislativo, pueden ser fácilmente integrados en un marco de planificación del territorio.

– Tanto la vía impositiva como la vía de los mercados de permisos/derechos transferibles obtienen en teoría resultados similares en la contención de la expansión urbana; no obstante, el establecimiento de un nivel impositivo adecuado a la realidad de cada municipio impone mayores requerimientos de información que suponen altos costes de transacción para los planificadores municipales.

– Algunos países han optado por la segunda vía de reducción de externalidades, es decir, por aquella basada en implantar un tipo de desarrollo más «ecológico» que mitigue los impactos negativos en las funciones naturales de la tierra. Una aproximación de este tipo, seguida en Holanda, consiste en ampliar la escala de los nuevos desarrollos urbanísticos a áreas completas donde se combinan desarrollo urbano con desarrollo paisajístico, recursos naturales e instalaciones recreativas en un único proyecto. Todos estos trabajos adicionales de planificación y desarrollo integral incorporados al nuevo proyecto tratan de internalizar y/o mitigar los impactos negativos de la pérdida de espacio abierto no urbanizable (rústico). Los constructores participantes en su desarrollo deben contribuir a la financiación del nuevo proyecto. No obstante, la complejidad inherente de este tipo de proyectos suele añadir tensiones adicionales a la capacidad de gestión institucional de los departamentos de planificación regionales.

– Aunque se espera que la coyuntura de crisis económica actual frene esta tendencia, existe, también, una creciente preocupación acerca del efecto que tendrá el descenso demográfico previsible en un futuro próximo sobre los costes adicionales de operación de la infraestructura urbana en un contexto de contracción de este fenómeno.

– Siendo consciente de que el desarrollo de los municipios evolucionará en función de las decisiones políticas de los diferentes niveles administrativos, el gobierno de las nuevas periferias decidirá el futuro urbano y medioambiental de Europa. Teniendo en cuenta el contexto mencionado, este trabajo trata de dejar claras las ventajas de un urbanismo compacto frente a la opción de la ciudad dispersa.

BILIOGRAFÍA

- ABELAIRAS-ÉTXEBARRIA, P., y ASTORKIZA, I. (2012): «Farmland prices and land-use changes in periurban protected natural areas», *Land Use Policy*, 29 (3), pp. 674-683.

- ALTES, W. K. K. (2009): «Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate», *Land Use Policy*, 26, pp. 233-241.
- AQUACHAR-CHARPENTIER, M. (1997): *Le péri-urban*. Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Université de Toulouse, Unité de recherches associée au CNRS, 1146, p. 110.
- BOON, F.; GAYDA, S., y SCHAILLÉE, N. (2002): «Monographic report case city Brussels», en *Sprawling cities and transport: from evaluation to recommendations*, European Commission under the «Energy, Environment and Sustainable Development Programme» of the 5th Framework Programme, Key Action 4: City of Tomorrow and Cultural Heritage. Disponible en <http://www.casa.ucl.ac.uk/scatter/download/Brussels.pdf>, p. 43.
- CALVET PUIG, M. D. (2005): *Incidència de l'urbanisme en la funció econòmica i social de la ciutat: el rol de les ciutats mitjanes en un entorn metropolità*. Tesis doctoral de la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC). Departament d'organització d'empreses, p. 291.
- CARRETHERS, J. I., y ULFARSSON, G. F. (2003): «Urban sprawl and the cost of public services», *Environnement and planning B: planning and design*, 30 (4), pp. 503-522.
- DEMATTEIS, G. (1998): «Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas», en Monclús (ed.) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Colección Urbanismo, ciudad, historia (I), Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 17-33.
- ENTRENA DURÁN, F. (2005): «Procesos de urbanización y cambios en los modelos de ciudad», *Papers*, 78, pp. 59-88.
- EWING, R. (1997): «Is Los Angeles style sprawl desirable?», *Journal of the American Planning Association*, 63 (1), pp. 107-126.
- FERRAS SEXTO, C. (1998): «El fenómeno de la contraurbanización en la literatura científica internacional», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXX (117/118), pp. 607-628.
- (2000): «Ciudad dispersa, aldea virtual y revolución tecnológica. Reflexión acerca de sus relaciones y significado social», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69 (68), p. 14.
- FERRERO, A. M. (2010): *Localización residencial en el suelo rústico de un espacio natural protegido periurbano. El caso de la reserva de la biosfera de Urdaibai*. Tesis doctoral. UPV/EHU (Bilbao), p. 573.

- FLORIDO TRUJILLO, G., y LOZANO VALENCIA, P. J. (2003): «La protección de espacios y especies dentro de la ordenación territorial. Las diferentes escalas legislativas: Europa, España y País Vasco», *Lurralde: investigación y espacios*, 26, pp. 181-200.
- FONT DE ARELLANO, A. (1997): «Anatomía de una metrópoli discontinua: la Barcelona metropolitana», *Papers del Institut d'estudis regionals i metropolitans de Barcelona*, 26, pp. 9-19.
- GALINDO, A., y MUÑIZ, I. (2005): *Estructura metropolitana y funciones de densidad residencial. El caso de la región metropolitana de Barcelona*. Document de Treball 05.03. Departament d'economia Aplicada, Faculta de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, p. 34.
- HEINS, S. (2004): «Rural living in city and countryside: Demand and supply in the Netherlands», *Journal of Housing and the Built Environment* 19, pp. 391-408.
- HENGER R., y BIZER K. (2010): «Tradable planning permits for land-use control in Germany», *Land Use Policy*, 27, pp. 843-852.
- HERVOUET, V. (2005): *La périurbanisation dans la métropole nantaise: de nouvelles mobilités pour de nouveaux liens d'urbanité*. Tesis doctoral. Universidad de Nantes, p. 549.
- HOLMES, J. (2006): «Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: gaps in the research agenda», *Journal of Rural Studies*, 22 (2), pp. 142-160.
- MICELI, T. J., y SIRMANS C. F. (2007): «The Holdout Problem, Urban Sprawl, and Eminent Domain», *Journal of Housing Economics*, 16 (3-4), pp. 309-319.
- MUÑIZ, I., y GALINDO, A. (2005): «Urban form and the ecological footprint of commuting. The case of Barcelona», *Ecological Economics*, 55 (4), pp. 499-514.
- MUÑIZ I.; GARCÍA, M. A., y CALATAYUD, D. (2006): *Sprawl: Definición, causas y efectos*. Document de Treball 06.03. Departament d'Economia Aplicada, Faculta de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, p. 39.
- MUÑOZ RAMÍREZ, F. (2004): «La producció residencial segons tipologies edificatòries a la província de Barcelona», en tesis doctoral *Urbanització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona, 1985-2001*, p. 32.
- (2007): «La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona», en *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y*

- contención*. Serie Territorio, Vol. 1 (coord. F. Indovina). Diputación de Barcelona. Barcelona, pp. 51-83.
- MURUA, J. R.; ASTORKIZA, I.; FERRERO, A., y ETXANO, I. (2001): «Retos del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai», en *XXVII Reunión de Estudios Regionales*, Madrid.
- NEEDHAM, B. (2000): «Land taxation, development charges and the effects on land-use», *Journal of Property Research*, 17 (3), pp. 241-257.
- NEL·LO I COLOM, O. (1998): «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa», en Francisco Javier Monclús (ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Colección Urbanismo, Ciudad, Historia (I), Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, pp. 35-57.
- PENDALL, R. (1999): «Do land use controls cause sprawl?», *Environment and planning*, B, 26 (4), pp. 555-571.
- POUYANNE G. (2005): «The motives of mobility: an infra-urban level analysis. The case of Bordeaux, France», *Cahiers du GRES*, 9, p. 29.
- RUEDA I PALENZUELA, S. (2001): *Los costes ambientales de los modelos urbanos dispersos*. Agencia de Ecología Urbana, Barcelona, p. 34.
- (2003): «Los costes ambientales de los modelos urbanos dispersos», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* (año 5), 54, páginas 14-23.
- SALINGAROS, N. A. (2007): «La ciudad compacta sustituye a la dispersión», en *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención* (coord. F. Indovina). Ed. Diputación de Barcelona. Barcelona. Serie Territorio, 1, pp. 481-498.
- SCHMITZ, S., y TAZINI, T. (2005): «Vivre à quarante kilomètres de Rome: Juxtaposition des modes d'habiter dans les campagnes romaines», en Valérie Jousseume, *Faire campagne*, 17-18 mars 2005. Rennes, CNRS-UMR 6590, Espaces Géographiques et Sociétés, 1, pp. 53-60.
- TIETENBERG T. (1995): «Tradeable Permits for Pollution Control when Emission Location Matters: What Have We Learned?», *Environmental and Resource Economics* 5, pp. 95-113.

La gestión de los residuos municipales en España: ¿vamos por el buen camino?

Miren Artaraz Miñón

Javier Forcada Sainz

Oihana García Alonso

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

RESUMEN

La correcta gestión de los residuos municipales es un problema cada vez más acuciante en España, fruto del incesante incremento de las cantidades generadas y del aumento de la gravedad de sus efectos sobre el medio ambiente. Los principales agentes responsables de la gestión de los residuos son las Administraciones, que se enfrentan al importante reto de invertir esta tendencia mediante la optimización de dicha gestión. Una de las vías posibles para ello es la aplicación de políticas públicas por parte de las autoridades, con el objetivo de maximizar el desvío de residuos de vertedero. Las políticas desarrolladas en los países comunitarios más avanzados en la gestión –Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Bélgica, Alemania y Austria– evidencian que la aplicación conjunta de una serie de instrumentos se traducen en índices de desvío muy elevados, por lo que pueden servir como guía para el diseño de las políticas de gestión en España.

Palabras clave: desarrollo sostenible; problemática de los residuos; Unión Europea; residuos municipales en España; políticas públicas; desvío de residuos de vertedero; tratamientos alternativos al vertido.

1. INTRODUCCIÓN

Las actividades económicas, productivas y de consumo de los seres humanos se traducen en una presión cada vez mayor sobre el

entorno. Una de las consecuencias de la actividad humana es la generación de residuos, es decir, la producción de sustancias u objetos carentes de uso o valor para quien se desprende de ellos. Los problemas derivados de la generación de residuos son muy diversos. En la consecución del desarrollo sostenible, desde su triple perspectiva –económica, social y medioambiental–, destacan los problemas medioambientales, dado que los residuos contaminan el aire, el suelo y las aguas superficiales y subterráneas, tanto a nivel local como global, a corto y a largo plazo. A su vez, no es fácil cuantificar estos impactos medioambientales. Los defensores del enfoque de la economía medioambiental proponen metodologías evaluativas que tienen como medio o sistema objetivo el medio ambiente (Erias y Álvarez-Campana, 2007), pero la dificultad del mercado para internalizar las externalidades y los daños irreversibles que producen los residuos sobre el medio ambiente suponen que el rigor científico de estos medios de valoración sea cuestionado en ocasiones (Castilla, 2009).

Tampoco hay que olvidar los aspectos sociales de la gestión de los residuos, como la presión pública creciente sobre las autoridades para conocer las consecuencias de los distintos sistemas de tratamiento (Giusti, 2009), la oposición social a algunos de estos sistemas (Minerhart y Neeman, 2002; Hsu, 2006) o que el éxito o fracaso de determinados sistemas de gestión de residuos depende de la implicación y la participación ciudadana.

Por último, las consideraciones económicas son una cuestión determinante: los sistemas de tratamiento alternativos al vertido, considerado el método menos recomendable por sus impactos medioambientales, requieren el uso de importantes cifras de recursos económicos que las autoridades muchas veces no tienen capacidad de asumir. Por otro lado, no hay que olvidar que las cantidades totales de residuos generadas representan una pérdida de recursos y que el uso excesivo de las materias primas se traduce en su progresivo encarecimiento.

La tipología de residuos generados es muy diversa, por lo que es posible clasificarlos considerando multitud de criterios: en función de sus potenciales efectos –peligrosos e inertes–, según su estado físico –sólidos, líquidos y gaseosos–, en función de la fracción de material que contengan –vidrio, papel, envases, etc.– o según la naturaleza de su origen –urbanos, industriales, mineros, hospitalarios, de construcción y demolición, agrícolas, ganaderos o forestales–, entre otros. Si lo que se tiene en cuenta es su estado físico, los residuos sólidos constituyen para la sociedad el referente de lo que son los resi-

duos, dado que el término para referirse a los residuos gaseosos es el de *emisiones*, y los residuos líquidos son conocidos como *vertidos*.

Según la legislación española vigente¹, se consideran residuos sólidos urbanos o municipales los generados en los hogares y comercios como consecuencia de las actividades domésticas y comerciales; los residuos producidos en servicios e industrias similares a éstos; los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, y los animales domésticos muertos. Este tipo de residuos es frecuentemente analizado por diversos motivos. En primer lugar, por su naturaleza heterogénea y potencial impacto sobre la población. Además, porque son los residuos directamente generados por los individuos y, por tanto, los más visibles y molestos en las actividades diarias. Cabe apuntar como última razón la cercanía de los agentes encargados de su gestión, que son las Administraciones Locales.

En este flujo de residuos hay una fracción que requiere especial atención, tanto por el importante porcentaje que supone sobre el total de residuos municipales como por sus efectos secundarios si no son correctamente gestionados, y su potencial como fuente de energía renovable: los residuos municipales biodegradables. Éste es el motivo de que se hayan establecido en la Unión Europea unos objetivos concretos de reducción de esta fracción para el año 2016.

El análisis de la gestión de residuos municipales requiere la aplicación de un enfoque global para así abarcar la mayoría de aspectos que inciden en la generación y gestión de los residuos: las diversas alternativas de tratamiento, el papel de cada uno de los agentes implicados –administraciones, empresas y ciudadanía– y los diferentes instrumentos aplicables por parte de las autoridades de los distintos niveles.

En este análisis hay que considerar que la gestión de residuos no empieza una vez que el residuo ha sido producido, sino en una etapa previa. Por eso se dice que *el mejor residuo es aquel que no se produce*. La vía para lograr la «no producción» de residuos es la prevención, y por este motivo el enfoque *pre-consumo* es la primera prioridad en la gestión de residuos comunitaria². En realidad, medir la efectividad

¹ El anteproyecto de la *Ley de Residuos y Suelos Contaminados*, que transpone la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y que sustituye a la *Ley 10/1998 de Residuos* vigente hasta el momento, fue aprobado el 4 de marzo de 2011 por el Consejo de Ministros.

² Las líneas estratégicas para lograr la prevención de residuos quedan recogidas en la *Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005), en la que se recomiendan algunas medidas de prevención a escala supranacional, entre otras.

real de un plan de gestión conlleva considerar tanto los residuos producidos que se desvían de vertedero como los residuos que no se llegan a producir como resultado de las medidas preventivas.

También hay que tener presente la existencia de una pluralidad de niveles de actuación, desde los órganos competentes de la Unión Europea, que definen las principales directrices de actuación, hasta las autoridades locales, que son las que desarrollan en la práctica las distintas políticas y las que ponen en marcha las medidas necesarias para gestionar correctamente el flujo de residuos municipales.

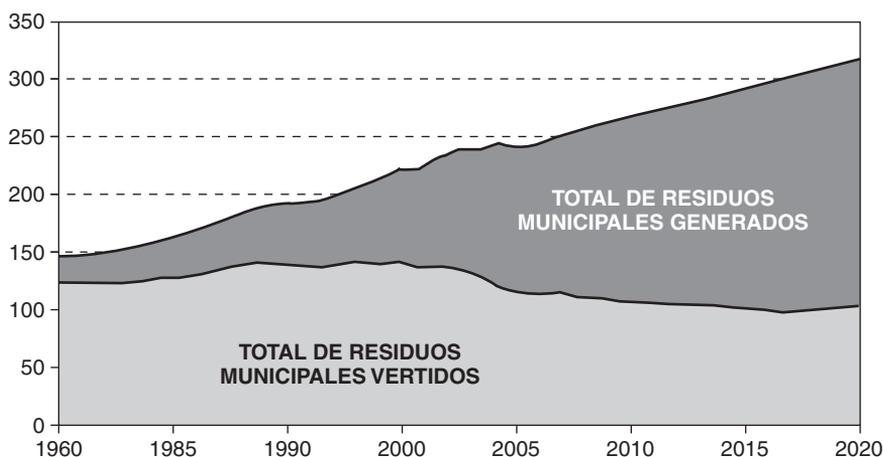
2. HACER FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS: UN RETO NO EXENTO DE DIFICULTADES

La solución a la problemática de la gestión de los residuos municipales, referida no sólo a someter a tratamiento el residuo una vez generado, sino también a prevenir su generación, no es una tarea sencilla. Por un lado, está empíricamente demostrada la existencia de una clara relación positiva entre el incremento de los residuos generados y el crecimiento económico (Beigl *et al.*, 2004; Johnstone y Labonne, 2004; Vijay *et al.*, 2005; Karousakis, 2006). El volumen de residuos generados, además de crecer, lo hace a un ritmo superior al incremento del PIB, fruto de una serie de factores muy diversos, entre los que se destacan los siguientes: aumento de la población (Seoánez, 1999); incremento de la opulencia de la población (Sokka *et al.*, 2007); procesos ineficientes de producción; corta duración de los bienes; reemplazo frecuente de los mismos sin haber agotado su vida útil, y pautas de consumo insostenibles que identifican la posesión de bienes con la calidad de vida (European Environment Agency, 2002). Éstos son los motivos que explican que uno de los principales objetivos comunitarios sea la disociación entre el crecimiento económico, el uso de recursos y la producción de residuos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Fruto del vínculo existente entre la generación y el crecimiento económico, la tasa de generación de residuos es cada vez mayor en los países comunitarios, muestra de la insostenibilidad del modelo actual. Este incremento constante, unido a las dificultades existentes para invertir la tendencia, se traduce en que las previsiones para la próxima década, incluso asumiendo un aumento de las ratios de recuperación y reciclaje, no sean en absoluto halagüeñas, como es posible comprobar en la Figura 1. Valga como ejemplo la gestión de la fracción de envases. Hoy en día parte de los residuos de envases son gestionados correctamente de forma diferenciada respecto al resto

de residuos, pero la innovación desarrollada en su gestión ha sido el resultado de intentar paliar una nueva complicación surgida: el cambio en el modelo de producción y consumo producido en las últimas décadas ha derivado en el uso masivo de envases como técnica de conservación y venta, y ha supuesto la necesidad de gestionar la cada vez más abundante fracción de envases.

FIGURA I.
PREVISIÓN DE LA GENERACIÓN Y VERTIDO DE LOS RESIDUOS
MUNICIPALES EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: European Topic Centre on Resource and Waste Management (2007:32).

La prevención en la generación es el objetivo prioritario en las directrices y la jerarquía establecidas para una gestión de residuos óptima. A pesar de ello, se ha avanzado muy poco en esta línea (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005). Los esfuerzos para lograr la prevención en origen han sido escasos y las pocas medidas que se han puesto en marcha no han resultado suficientemente eficaces. Tampoco la legislación ha establecido objetivos cuantitativos de prevención, a diferencia de lo que ocurre con los objetivos de recuperación y reciclaje de determinadas fracciones de residuos. Dado que determinadas medidas de prevención –como el fomento de la durabilidad de los productos– son propuestas contrarias a los modelos de producción y consumo vigentes en los países desarrollados, en la práctica la prevención de la generación de residuos no se postula como una cuestión prioritaria en las políticas económicas nacionales.

Entre los distintos métodos de tratamiento aplicados, el método más extendido es el vertido, a pesar de ser la opción menos recomendable en la jerarquía de gestión de residuos, tanto por los daños irreparables que producen los gases de efecto invernadero y las emisio-

nes de lixiviados a las aguas de los vertederos como porque los residuos depositados en vertedero representan una pérdida de recursos naturales.

La elección entre los diversos métodos de tratamiento alternativos al vertido no es una tarea fácil, fruto de la complejidad del mundo de los residuos, en consecuencia, se recomienda la combinación de distintos métodos. Existen obstáculos de diversa índole para promover el uso de los métodos más adecuados, por un lado, por el incremento de costes que éstos suponen y, por otro, por la búsqueda de un equilibrio social. «No es posible catalogar uno de los métodos de tratamiento de los residuos como indiscutiblemente superior al resto en todos los casos, ni descartar por completo el empleo de ninguno de ellos» (André y Cerdá, 2005:9). Cada método genera o evita generar diversos impactos, que variarán si en el enfoque empleado para su evaluación priman los aspectos económicos, medioambientales o sociales.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS CON MEJOR GESTIÓN DE SUS RESIDUOS

En este contexto, dado que el mercado no funciona como un sistema de asignación eficiente, es habitual que la sociedad recurra a la utilización de políticas públicas como vía para corregir los fallos de mercado derivados de la falta de cauce económico entre los diferentes agentes, para que las externalidades relacionadas con los residuos no sean asumidas por la sociedad en su conjunto, para reducir la cantidad de residuos generados e incentivar el desvío de residuos de vertedero. Las investigaciones realizadas al respecto confirman que las políticas públicas implementadas mediante diversos instrumentos, tanto a nivel nacional como autonómico y local, inciden en el desvío de residuos.

En el ámbito de la Unión Europea se han desarrollado diversas medidas legislativas a lo largo de las últimas décadas con el objetivo de que los Estados miembros desarrollen políticas de gestión de residuos que minimicen el impacto de éstos sobre el medio ambiente. Las medidas aplicables a nivel estatal incluyen tanto las preventivas, con el objetivo de que el residuo no se llegue a generar —a partir del enfoque denominado *pre-consumo*—, como las destinadas a valorizar o eliminar el residuo una vez generado mediante alguno de los métodos de tratamiento disponibles —lo que se conoce como *post-consumo*.

Se puede llegar a conocer en qué medida son determinantes las políticas públicas para cumplir con el objetivo de minimizar los resi-

duos depositados en vertedero tomando como referencia las políticas desarrolladas en diversas regiones de los países comunitarios más avanzados. Los elevados índices de desvío de vertedero de países de la Unión Europea que figuran en cabeza –Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Bélgica, Alemania y Austria– evidencian que existen fórmulas de gestión verdaderamente eficientes. Para nuestro estudio hemos identificado las políticas públicas aplicadas en los países citados y los instrumentos de gestión de residuos puestos en servicio para poder determinar su relación con el desvío de residuos y así valorar su grado de eficacia, de eficiencia³ y aplicabilidad. De esta forma estaremos en disposición de extraer consecuencias y recomendaciones para el diseño de las estrategias de gestión, estableciendo las condiciones necesarias para asegurar, en la mayor medida posible, el éxito de las políticas.

Dada la variada tipología de instrumentos aplicables, se ha considerado apropiado realizar su clasificación considerando su naturaleza, analizando los instrumentos legislativos, económicos y formativos. Los instrumentos económicos, basados en los principios de «responsabilidad del productor» y «quien contamina paga», son los de mayor eficacia y eficiencia. No obstante, su aplicación habitualmente requiere el establecimiento simultáneo de normas y criterios legales. Además, para consolidar el éxito de ambos tipos de herramientas es recomendable la aplicación de instrumentos formativos dirigidos a los diversos agentes relacionados con los residuos.

Una de las características comunes de los países más avanzados en la gestión de residuos es la precocidad en la puesta en marcha a nivel nacional de las medidas establecidas por las autoridades comunitarias. Muchas de las políticas desarrolladas con el objetivo de minimizar la generación y maximizar el desvío de residuos –la prohibición de depósito en vertedero de residuos reciclables o incinerables, por ejemplo– se aplicaron incluso antes de la aprobación de la Directiva 1999/31/CE, Directiva clave para la correcta gestión de los residuos municipales.

Asimismo, la aplicación de instrumentos económicos, como los impuestos sobre el vertido y los sistemas integrados de gestión⁴ (SIGs

³ El *grado de eficacia* permite estimar en qué medida inciden las políticas en los objetivos de desvío propuestos; el *grado de eficiencia*, por su parte, si se cumplen los objetivos establecidos al menor coste económico, medioambiental y social posible.

⁴ Los sistemas integrados de gestión suponen que los fabricantes paguen un canon o *ecotasa* por introducir un producto en el mercado a la asociación integrante del SIG para que ésta se encargue de la gestión cuando dicho producto se convierte en residuo. El canon es mayor cuando el producto no es reciclable.

en adelante) son una realidad en todos estos países. Estos instrumentos, acompañados de la utilización de instrumentos legislativos, como las limitaciones y prohibiciones al vertido de determinados materiales –reciclables, incinerables, fracción orgánica, etc.–, han supuesto una reducción muy considerable del porcentaje de residuos vertidos.

Se ha demostrado que resultan más eficaces los instrumentos dirigidos a fracciones de residuos específicas y que son aconsejables las políticas basadas en la aplicación sincrónica de instrumentos coadyuvantes sobre los diversos colectivos relacionados con los residuos, con el fin de que cada uno asuma la responsabilidad que le corresponde: por ejemplo, impuestos al vertido a los gestores, pago según residuos generados a los individuos e impuestos por generación a los productores. En estos casos es indispensable la implantación de un sistema de control para evitar un incremento de vertido ilegal y la existencia de sistemas de gestión alternativos.

También se ha verificado, respecto a la aplicación de instrumentos sobre un mismo colectivo, como es el caso de la ciudadanía, que la aplicación simultánea de determinados instrumentos para incentivar el desvío puede resultar contraproducente. Por ejemplo, tanto los sistemas de depósito y reembolso como los SIGs requieren la devolución del residuo, el primero con compensación económica y el segundo sin tal compensación. Por consiguiente, la implementación de un sistema de depósito invalidaría la devolución del residuo al SIG.

En este sentido se debe tener presente que el comportamiento ciudadano está determinado por la interacción de numerosos factores de diversa índole: socioeconómicos, culturales, actitudinales, personales y técnicos, entre otros. Todos ellos –edad, estatus económico, nivel formativo, motivos morales, etc.– inciden en mayor o menor medida en su comportamiento y, por tanto, en las cantidades de residuos recogidas y desviadas. Por este motivo se recomienda tenerlos en consideración para el diseño de las políticas de gestión.

El uso de instrumentos económicos y legislativos se ha traducido a su vez en el uso más intensivo de métodos alternativos al vertido. De hecho, en todos estos países citados se combinan los elevados porcentajes de incineración con recuperación energética con altos ratios de recuperación de materiales mediante reciclaje, compostaje y sistemas de tratamiento mecánico-biológico (European Environment Agency, 2007), con resultados por encima de la media comunitaria.

De forma simultánea, en estos países está muy extendido el uso de sistemas de imposición diferenciada para incentivar la no generación

y el reciclaje por parte de los ciudadanos. Los sistemas de mediciones directas utilizados permiten la combinación de un gravamen fijo con un gravamen variable, que depende de la generación de residuos en los domicilios en base a diferentes criterios, como el peso, el volumen, el tamaño de los contenedores o la frecuencia de recogida.

La vigencia conjunta de todos estos instrumentos se traduce en los altos niveles de desvío existentes en estos países punteros, tanto de los residuos municipales en general como de los residuos municipales biodegradables, para los que ya existen unos objetivos de desvío establecidos a nivel comunitario. Éste es el principal motivo de analizar su aplicación en España.

4. LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

Antes de estudiar el grado de implantación de las políticas públicas en España, consideramos conveniente exponer la situación de la gestión de los residuos y cuáles son los sistemas de tratamiento utilizados en nuestro país.

4.1. Sistemas de tratamiento empleados

La magnitud de la brecha existente en las ratios de desvío entre los países punteros, donde el porcentaje de residuos municipales que son depositados en vertedero tiende a cero, y España, donde los residuos que terminan en vertedero son más de la mitad, queda claramente reflejada⁵ en la Figura 2.

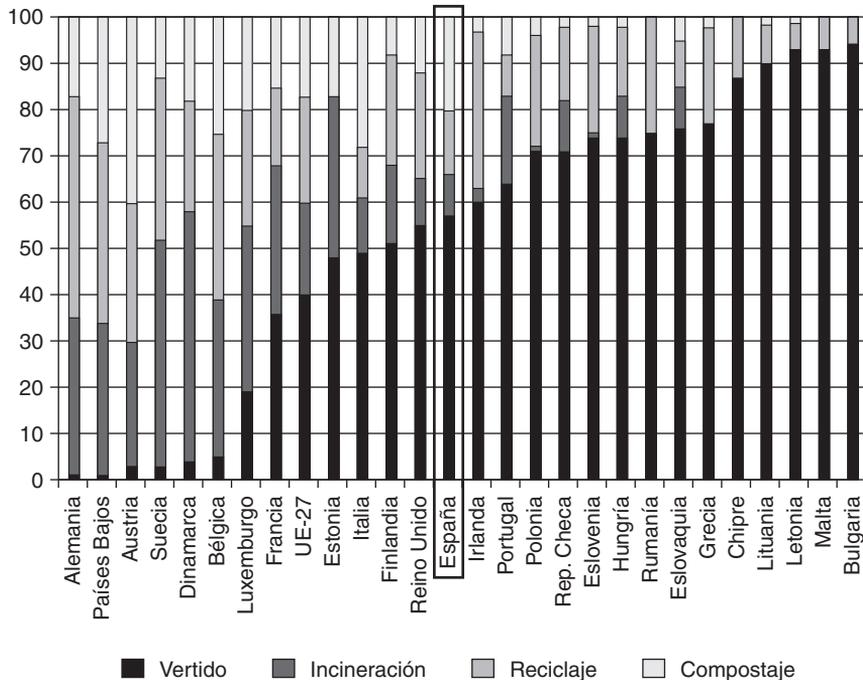
La gestión de los residuos municipales en España, a pesar de haber mejorado a lo largo de las últimas décadas, está muy lejos de la excelencia. Aunque son cada vez más las mancomunidades, provincias y ayuntamientos que impulsan sistemas de recogida y tratamiento alternativos al vertido para el aprovechamiento integral de las fracciones que componen los residuos municipales⁶, en general la gestión de residuos desarrollada en España es muy mejorable. Entre otros aspectos, el vertido sigue siendo el método de tratamiento predominante, la implantación de las medidas se produce de forma tardía, los medios materiales y humanos son insuficientes, las Adminis-

⁵ Los datos de compostaje se refieren a *otras formas de reciclaje, incluido el compostaje*, pero se emplea este término por ser el sistema de tratamiento alternativo más conocido.

⁶ Valga citar como ejemplos las iniciativas de desvío promovidas en algunas Mancomunidades de Navarra, Córdoba, los Ayuntamientos de Molins de Rei, Torrelles de Llobregat, Sant Cugat del Vallés y Barcelona y Madrid (VAL, 2004).

traciones Públicas de los diferentes niveles no son capaces de trabajar con la coordinación precisa y no se dedican los recursos económicos necesarios.

FIGURA 2.
TRATAMIENTO DE RESIDUOS MUNICIPALES EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (%)



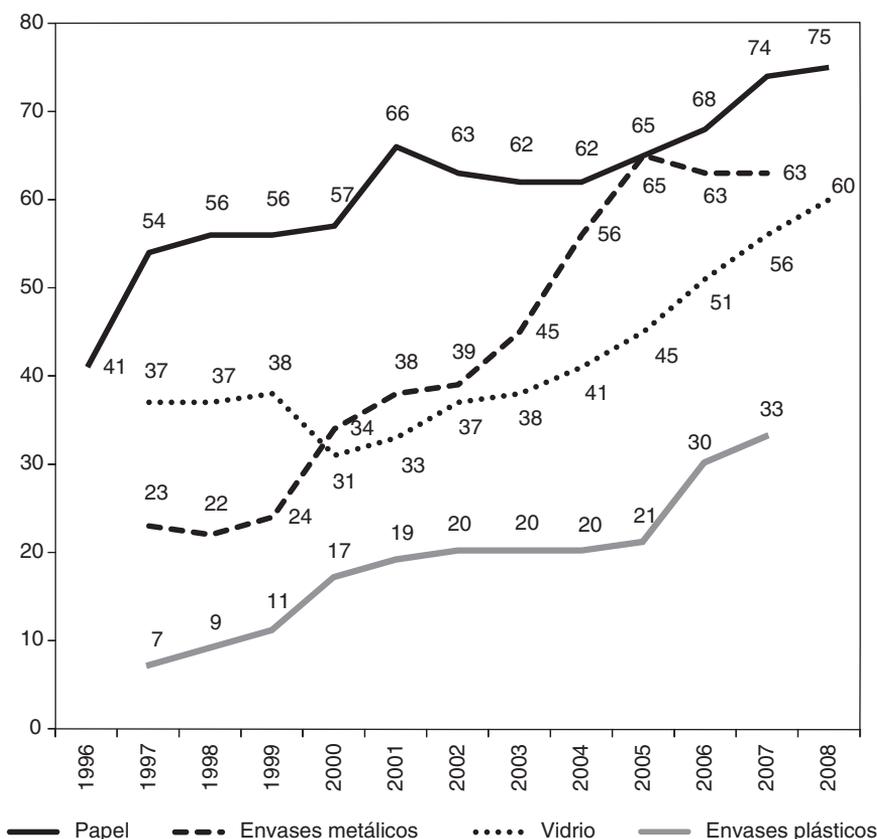
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (año 2009) (<http://ep.eurostat.ec.europa.eu>).

Interesa analizar con algún detalle las principales características de esta gestión. En España, hasta la década de los ochenta, todos los residuos municipales eran depositados en vertedero –en el mejor de los casos, dado que también era frecuente el vertido ilegal–. Comenzó entonces a promoverse la recogida selectiva y aprovechamiento de determinados materiales contenidos en los residuos mediante sistemas de tratamiento diferenciados del vertido. De hecho, el término *residuo* se refiere al material cuyo destino comprende tanto su eliminación como su posible recuperación y reintegración en el circuito económico⁷. Los resultados de este cambio en las políticas de residuos quedan patentes en la Figura 3, que muestra la evolución

⁷ Hasta entonces, la legislación hacía referencia al término *desecho*: material cuyo destino es la eliminación mediante métodos seguros.

de las cantidades de algunas fracciones recogidas selectivamente en España durante la última década.

FIGURA 3.
TASA DE RECICLAJE DE DIVERSAS FRACCIONES DE RESIDUOS URBANOS EN ESPAÑA (%)



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad (2009:120).

Al igual que en los países comunitarios, la mayoría de ayuntamientos subcontratan los servicios de recogida y tratamiento al sector privado, posibilidad que queda recogida en la Ley de Bases de Régimen Local⁸. Esta tendencia hacia la privatización de los servicios de gestión de residuos –una práctica común en los países de la Unión Europea– es especialmente destacable en España. La mayor competitividad, agilidad y eficiencia del sector privado y la falta de recursos personales y equipamientos del sector público son algunas

⁸ Más concretamente, en el artículo 25, apartado 2, de dicha Ley.

de las causas más destacables de esta práctica (Dijkgraaf y Gradus, 2003; Bel, 2006), aunque no existe consenso respecto a la relación entre la privatización y la rentabilidad.

Tanto la disponibilidad de medios como la normativa respecto al medio ambiente presentan diferencias considerables entre Comunidades Autónomas (Bautista, 1998). Cataluña es la Comunidad Autónoma en donde se recoge mayor cantidad de residuos de forma diferenciada⁹, seguida de Madrid, Andalucía y el País Vasco; las Comunidades con menores ratios de recogida selectiva son La Rioja, Cantabria, Ceuta y Melilla. En el País Vasco y Navarra es donde más vidrio y papel/cartón se recicla, y Cataluña donde la recuperación de envases metálicos es mayor (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010). Estas diferencias aparecen reflejadas¹⁰ en las Figuras 4 y 5.

FIGURA 4.
RESIDUOS URBANOS RECOGIDOS SELECTIVAMENTE
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

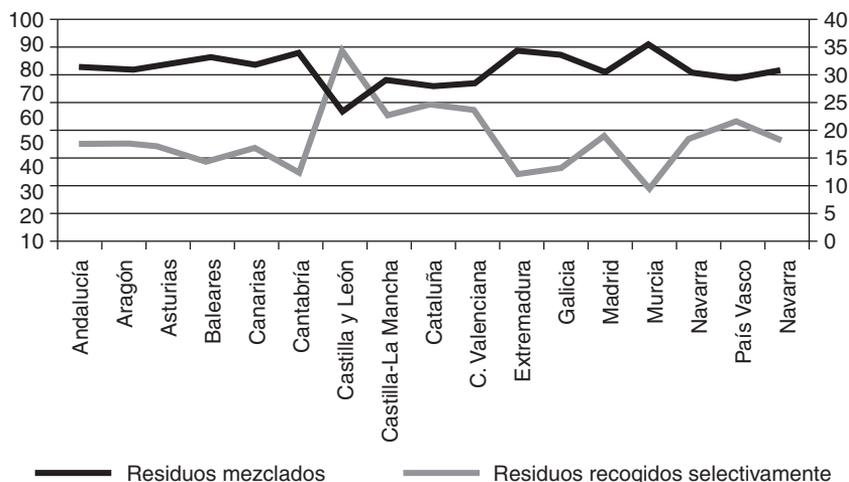


Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad (año 2008) (2010).

⁹ Las fracciones a las que se hace referencia son las siguientes: vidrio, papel/cartón, envases y residuos orgánicos.

¹⁰ Cabe reseñar que la Figura 4 se refiere a los residuos urbanos, y la Figura 5 a los residuos municipales, que no son estrictamente lo mismo: en los residuos municipales se incluyen en general, además de los urbanos, otras fracciones, como los lodos de depuradora.

FIGURA 5.
RESIDUOS MUNICIPALES SEGÚN EL TIPO DE RECOGIDA
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de residuos del INE (año 2008) (<http://www.ine.es>).

El uso de los métodos alternativos al vertido empleados en España, a lo largo de los últimos años ha ido aumentando progresivamente, pero el incesante incremento de la generación de residuos supone que, a pesar de ello, el vertido también siga aumentando. Como se puede apreciar en la Figura 6, el método de tratamiento más utilizado es el de vertido, siendo Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias las regiones que más lo emplean, seguido del compostaje y del reciclaje. Una fracción minoritaria es sometida a incineración (8,6%), cifra que se aleja significativamente de la media europea. Las regiones que mayores cantidades de residuos incineran son Cataluña, Galicia, Baleares y Madrid (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010).

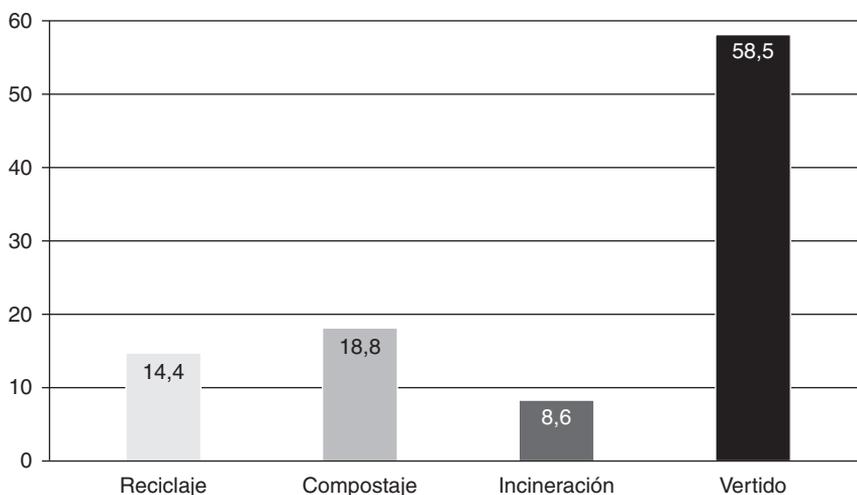
El porcentaje de residuos depositados en vertedero en España con respecto a la media comunitaria es considerablemente mayor¹¹, como se indica en la Tabla 1.

En España dos terceras partes de los residuos biodegradables terminan en vertedero, por lo que los objetivos de desvío establecidos para el año 2016 para este flujo de residuos están muy lejos de alcanzarse. La recogida selectiva de la fracción de papel/cartón es una

¹¹ La divergencia entre los porcentajes mencionados y los que aparecen reflejados en la Tabla 1 es debida a las diferencias en las fracciones de las fuentes incluidas (consideraciones para los diversos tipos de tratamiento, etc., de las fuentes, Instituto Nacional de Estadística y Agencia Europea de Estadística).

práctica habitual en los municipios españoles, pero no es frecuente la recogida de forma diferenciada del resto de fracciones que componen los residuos biodegradables –textiles, madera y fracción orgánica–. España, por lo tanto, no está cumpliendo con los niveles establecidos en la Directiva 1999/31/CE –cuestión clave en una fracción tan relevante como la orgánica, teniendo en cuenta el considerable porcentaje de residuos municipales que representa–, ni en general con el resto de Directivas relevantes relacionadas con los residuos.

FIGURA 6.
SISTEMAS DE TRATAMIENTOS EMPLEADOS PARA LOS RESIDUOS
MUNICIPALES EN ESPAÑA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de residuos del INE (año 2008) (<http://www.ine.es>).

TABLA I.
PORCENTAJE DE RESIDUOS MUNICIPALES VERTIDOS
EN ESPAÑA Y EN LA UE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	57,3	56,2	55,0	53,4	51,1	49,6	46,7	42,9	42,3	41,0	39,5	37,3
UE-15	51,9	50,5	49,2	48,1	45,8	43,9	40,8	37,1	36,3	34,9	33,3	29,9
España	56,0	53,8	51,2	55,3	55,7	55,6	50,8	48,9	59,8	59,5	56,9	51,9

Fuente: EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

4.2. Grado de aplicación de las políticas públicas

Del análisis del apartado anterior se deduce que es importante el margen de actuación de las autoridades nacionales, autonómicas y

locales para desarrollar una gestión de residuos más eficiente. En España, la responsabilidad sobre la gestión de los residuos se divide en tres niveles.

En el primer nivel, la Administración estatal tiene competencia exclusiva para elaborar y aprobar la legislación básica de protección del medio ambiente. Dado que los residuos son una faceta del concepto global de medio ambiente, «el régimen jurídico de distribución de competencias en materia de medio ambiente es de aplicación en su totalidad a los residuos» (Martínez, 2002:78). Fruto de esta competencia, el Estado elabora los Planes Nacionales de Residuos y promulga leyes, reales decretos y órdenes¹².

En un segundo nivel competencial están las Comunidades Autónomas, que ejecutan la legislación estatal y tienen potestad para establecer normas adicionales de protección más restrictivas. En muchas autonomías es el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma el encargado de la gestión de los residuos urbanos. Durante los últimos años, el papel de estas autoridades regionales ha ido adquiriendo paulatinamente mayor importancia a partir del incremento producido en la escala de tratamiento de los residuos (Hafkamp, 2002).

Las autoridades locales se encuentran, en el tercer y último nivel, como principales responsables del desarrollo de infraestructuras y la implementación y evaluación de las políticas de gestión de residuos (Callan y Thomas, 1997; Zotos *et al.*, 2009). Cuando éstas determinan su política y elaboran sus planes de gestión, optan entre las diferentes opciones de infraestructuras y tecnologías de tratamiento disponibles, considerando para ello tanto los factores institucionales, técnicos y tecnológicos como los económicos, legislativos y sociales.

Una vez analizadas las características comunes a los países europeos más avanzados en la gestión de residuos municipales respecto a la aplicación de políticas públicas, se trata de comprobar hasta qué punto los instrumentos a favor del desvío son también propios de las

¹² El primer Plan Nacional de Residuos Urbanos (Ministerio de Medio Ambiente, 2000) abarcó el periodo 2000-2006 y se puso en marcha mediante cinco programas sectoriales de prevención, valorización energética, envases, compostaje y eliminación; el segundo Plan Nacional de Residuos Urbanos, 2008-2015 (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2009), es uno de los trece planes que componen el Plan Nacional Integrado de Residuos, que considera, además de los residuos urbanos, otros residuos con legislación específica (como los lodos de depuradora), así como algunos que carecen de legislación determinada (por ejemplo, los residuos industriales no peligrosos). Por otro lado, la ley más relevante relacionada con los residuos urbanos/municipales es la ya mencionada *Ley de Residuos y Suelos Contaminados*.

autoridades españolas. En general, la aplicación de muchos de los instrumentos de políticas públicas se encuentra aún en fase incipiente, fruto de una serie de factores que se analizan a continuación.

En primer Lugar, en España la transposición de las Directivas comunitarias se produce de forma tardía. Valga citar como ejemplo la última Directiva marco comunitaria de 2008, cuyo plazo límite era diciembre de 2010; en mayo de 2011, la transposición está aún en la fase de Anteproyecto de Ley. Algo similar sucede con la aplicación del *principio de responsabilidad del productor*¹³. Mientras los países punteros se adelantan a la promulgación de las normativas, España va generalmente a la zaga¹⁴.

Por otro lado, el uso de impuestos al vertido –una herramienta que parece efectiva para el incremento de residuos desviados de vertedero– prácticamente no existe en España. Sólo la Comunidad Autónoma de Cataluña aplica desde 2004 un impuesto a los titulares de los vertederos por el depósito de los residuos municipales y asimilables¹⁵. La recaudación obtenida es destinada a un Fondo de Gestión de Residuos, que se utiliza para primar sistemas de tratamiento alternativos, financiar el tratamiento de la fracción orgánica recogida selectivamente y realizar campañas de sensibilización ambiental.

En España no existe ningún tipo de prohibición de vertido de materia orgánica, reciclable o combustible. A diferencia de los países europeos más avanzados, la transposición de las Directivas europeas a la legislación española se ha limitado a cumplir las exigencias mínimas.

Respecto a los sistemas de imposición diferenciada sobre el conjunto de ciudadanos, en España el importe de las tasas por prestación de los servicios de recogida, transporte y eliminación de resi-

¹³ En la legislación española, este principio se aplica por razón de la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases, el Real Decreto 1383/2002 sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, el Real Decreto 1619/2005 sobre la gestión de neumáticos fuera de uso, el Real Decreto 208/2005 sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos y el Real Decreto 106/2008 sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

¹⁴ Citemos dos ejemplos: este principio se aplica a los neumáticos fuera de uso en Suecia desde 1994, siendo la Directiva comunitaria de 2000 y el Real Decreto español data de 2002. En el tratamiento de los envases y residuos de envases, Alemania se adelantó con la promulgación de legislación nacional en 1991 a la Directiva comunitaria de 1994, y en España la Ley es de 1997.

¹⁵ Este impuesto es de 10 €/t y se duplica para aquellas entidades locales que a partir de 2004 no hayan iniciado el desarrollo de la recogida selectiva de la fracción orgánica, siempre y cuando dispongan de las correspondientes instalaciones de tratamiento de la fracción orgánica de residuos municipales previstas en el programa de gestión de residuos municipales.

duos sólidos, «en general se determina en función del coste efectivo del servicio prestado y no pretende jugar un papel incentivador de comportamientos respetuosos con el medio ambiente» (Cimadevilla, 1998a:78). De hecho, las experiencias de los sistemas de pago por generación son minoritarias. La primera experiencia de un sistema basado en pago por bolsa se puso en marcha en 2003 en el municipio de Torrelles de Llobregat, de la provincia de Barcelona. También en el ayuntamiento barcelonés de Molins de Rei está en vigor un sistema de pago por contenedor para los residuos comerciales, en donde cada comercio gran generador tiene un cubo para materia orgánica y otro para inorgánica.

El exiguo uso de estos sistemas es debido a la baja conciencia medioambiental, a que la separación en origen está todavía en estado embrionario y a la poca experiencia en el campo de la imposición medioambiental (Puig-Ventosa, 2008). Por otro lado, la tasa que pagan los ciudadanos por la recogida y gestión de los residuos es muy reducida en relación con la mayoría de países europeos, ya que apenas supone un tercio de lo que se paga en países como Alemania, Dinamarca y Países Bajos (Val, 2002). De esta forma el sistema de tasación vigente no contribuye a paliar el déficit generado en la prestación del servicio municipal de gestión de los residuos.

En España los sistemas integrales de gestión se crean para financiar «la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos (...), y deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar»¹⁶ mediante los fondos obtenidos de las empresas adheridas al SIG. Las autoridades competentes para aplicar esta medida son las estatales, que firman los convenios con las empresas productoras de las fracciones de residuos para las que después se crea el SIG. Las asociaciones que integran los SIGs, además de proporcionar asesoramiento técnico, son las responsables directas de la gestión del proceso de reciclado, que incluye recogida, transporte, clasificación y envío de los residuos a los gestores autorizados.

En España, al igual que en los países comunitarios punteros, han ido implantándose progresivamente los SIGs como una herramienta que permite el cumplimiento del principio de responsabilidad del productor. La Ley 11/1997 de envases y residuos de envases fue pionera en la implantación de los SIGs, que posteriormente

¹⁶ Como queda recogido en la Ley 10/1997 de envases y residuos de envases (artículo 10, apartado 2).

han ido extendiéndose a otras fracciones de residuos. En la Tabla 2 se muestran las asociaciones de los SIGs con mayor implantación en España.

TABLA 2.
ALGUNAS ASOCIACIONES DE SIGs EN ESPAÑA

Flujo de residuo	Fracción de residuo	Asociación
Envases	Envases de vidrio	Ecovidrio
	Envases ligeros (1)	Ecoembes
	Envases fitosanitarios	Sigfito Agroenvases
Residuos peligrosos del hogar	Medicamentos	Sigre
	Pilas y acumuladores	Ecopilas Ecolec
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	Aparatos de alumbrado	Ambilamp Ecolum Gerelux
	Grandes y pequeños electrodomésticos	Ecolec
	Aparatos eléctricos y electrónicos	Ecoraee's Ecoasimelec
	Equipos informáticos	Ecofimática Ecotic Tragamovil

(1) El término *ligero* se aplica a los envases de uso y consumo doméstico, para distinguir éstos de los envases utilizados exclusivamente en las industrias, comercios, servicios o explotaciones agrícolas y ganaderas.

Fuente: Elaboración propia.

Ecoembes es desde 1996 la asociación encargada del reciclaje de envases de uso doméstico; doce años después de su creación, en 2008 estaban adheridas a este SIG 12.376 empresas envasadoras (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010). Para el reciclaje de los envases de vidrio, en 1982 algunas Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y fabricantes de vidrio comenzaron a colaborar, y en 1995 se creó Ecovidrio, que tiene actualmente más de 2.000 empresas envasadoras adheridas. Ecopilas, implantado en 2002, fue el primer SIG para gestionar pilas y acumuladores. Sigre, por su parte, es uno de los principales SIGs de medicamentos creado por la industria farmacéutica española¹⁷. La plataforma de la gestión logística de

¹⁷ Concretamente, fue creado por la Asociación Nacional Empresarial de la Industria Farmacéutica, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos y la Federación Nacional de Asociaciones de Mayoristas Distribuidores de Especialidades Farmacéuticas.

residuos de aparatos eléctricos y electrónicos es OfiRae, que actúa como punto de encuentro y coordinación de todos los agentes que participan en el reciclaje: los SIG autorizados, los entes locales y los puntos limpios¹⁸.

El SIG como instrumento para mejorar la gestión es adecuado porque tiene en consideración la responsabilidad de todos los agentes sobre los residuos generados, mas para su éxito es fundamental diseñar y planificar bien el sistema para que su puesta en marcha promueva el compromiso de todos los agentes y sea, por tanto, eficaz en el desvío. En caso contrario, puede suceder que no sirva como herramienta de mejora de la gestión. De hecho, los SIGs son organizaciones cuyo ámbito de actuación se limita a los residuos objeto de su autorización en función de su naturaleza comercial y no ambiental. Así, determinadas corrientes de residuos, como los periódicos y las revistas usadas –sobre cuya producción no se aplica el principio de responsabilidad del productor–, no son financiadas por Ecoembes como SIG responsable de los envases de papel/cartón, aunque la composición de los residuos de cuya recogida se encarga sea la misma. Algo similar sucede con el SIG responsable de la recogida y tratamiento de lámparas Ambilamp, que sólo recoge determinados tipos de lámparas¹⁹.

Cabe concluir, por tanto, que, salvo en el uso de los SIGs creados para dar cumplimiento a la aplicación del principio de responsabilidad del productor, las diferencias en la gestión de residuos y en el grado de aplicación de los instrumentos son importantes entre España y los países más avanzados en este campo.

5. CONCLUSIONES

Del análisis de la gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Comunidad Europea y en España se derivan una serie de conclusiones que se exponen brevemente.

La evolución de la gestión de residuos en España es, en general, positiva. Entre otros aspectos, ha descendido considerablemente el vertido ilegal, se han establecido normas más restrictivas referidas al

¹⁸ El funcionamiento es el siguiente: el punto limpio envía la solicitud de recogida de RAEEs, OfiRae asigna la solicitud a uno de los SIGs, el SIG traslada los RAEE a la planta de tratamiento para su descontaminación y reciclaje, y OfiRae emite facturas de los entes locales a los SIGs.

¹⁹ Ambilamp se encarga de la recogida de fluorescentes, bombillas de bajo consumo y lámparas de descarga, pero no recoge bombillas de filamentos ni halógenas.

vertido de residuos y ha mejorado la infraestructura de recogida y reciclaje –se ha extendido el funcionamiento de puntos verdes fijos y móviles, contenedores, etc., que permiten la recogida diferenciada de múltiples fracciones–. No obstante, queda todavía mucho camino por recorrer, ya que un porcentaje elevado de residuos continúa siendo depositado en vertedero. Ello, unido al incremento continuado de la tasa de generación de residuos, manifiesta la necesidad de la puesta en marcha de medidas urgentes que inviertan las tendencias actualmente dominantes en la generación y gestión de residuos.

Las claves están en producir menos residuos y gestionar mejor aquellos residuos que se producen. El crecimiento económico –y especialmente el consumo– es uno de los principales motores de la generación, por lo que una de las vías más claras para prevenirla es modificar las pautas de producción y consumo de nuestra sociedad mediante el desarrollo de modelos de producción y consumo responsables. Ello requiere una modificación radical en la política industrial por parte de las autoridades que se traduzca en el cambio de modelo de consumo incontrolado existente. En la medida que avancemos hacia el consumo responsable de los recursos, lo haremos a su vez hacia la reducción de residuos.

Otra de las realidades detectadas tras el análisis de las políticas de gestión de residuos en España es la evidente diferencia existente entre la jerarquía de gestión de residuos recomendada a nivel comunitario y la gestión desarrollada en la práctica. Aunque el uso de métodos alternativos al vertido, como la biometanización o el compostaje, son imprescindibles para alcanzar las ratio de desvío de los residuos biodegradables planteados a nivel comunitario para 2016, actualmente el vertido es la práctica mayoritaria.

No hay que olvidar que la correcta gestión de residuos requiere un esfuerzo económico importante y que los recursos financieros que la Administración española dedica actualmente a la gestión de residuos son insuficientes para lograr los objetivos de desvío establecidos a nivel comunitario, ya que el desvío tiene costes más elevados que el vertido.

A partir del análisis realizado, consideramos que la estrategia óptima de gestión debe estar basada en la aplicación de las diversas políticas públicas, cuyo principal objetivo sea integrar la prevención en la generación con el uso de una combinación de los distintos métodos de tratamiento disponibles a partir de los siguientes principios básicos: la importancia de la prevención en la generación y de la formación y sensibilización social, junto con la necesi-

dad de un enfoque integral sostenible, unido a la implicación de todos los agentes.

En la aplicación de un enfoque integral sostenible existe consenso en afirmar que una gestión medioambientalmente recomendable tiene que ser a su vez económicamente viable y socialmente aceptable. Si no se cumple alguna de estas tres premisas, la gestión será siempre mejorable. Lo más habitual es la priorización de los criterios económicos respecto a los medioambientales y sociales. Pero, además de la viabilidad económica de los distintos sistemas, hay que considerar tanto las preferencias y actitudes de la ciudadanía del lugar en el que se ponen en marcha nuevos métodos como que los métodos y tratamientos empleados sean respetuosos con el medio ambiente.

Por otro lado, la prioridad a la prevención en la generación está en la línea del lema «el mejor residuo es aquel que no se produce», dado que se evitan todos los costes económicos, medioambientales y sociales derivados de posterior gestión. Prevenir la generación de residuos, aunque complicado, dado el modelo de crecimiento, producción y consumo en el que nos encontramos inmersos, en el que, por ejemplo, se elaboran productos con obsolescencia programada para garantizar el funcionamiento del sistema, es una política clave. Entendemos primordial la búsqueda de un cambio de paradigma, valores y actitudes y la investigación de modelos alternativos que prioricen el bienestar a través del uso.

La implicación de todos los agentes es otra de las claves de la gestión. Aunque las Administraciones son las principales responsables y, por tanto, promotoras de la optimización de la gestión de residuos, no son los únicos agentes implicados. Todos los individuos producimos residuos y, por tanto, es necesario que asumamos nuestras responsabilidades: los ciudadanos como consumidores y las empresas como productoras de productos que después se convierten en residuos. En este sentido es recomendable la creación y/o fortalecimiento de alianzas y otras formas de colaboración entre las Administraciones competentes de los diferentes niveles, las propias autoridades locales, las asociaciones y las ONGs, dado que una correcta planificación de la gestión requiere la participación de los agentes sociales implicados.

El modelo de gestión que proponemos está basado en la puesta en marcha de instrumentos sobre todos los agentes. Se plantea así, por un lado, la aplicación de instrumentos de políticas públicas dirigidos a las empresas con el fin de fortalecer los sistemas integrados

de gestión y la política de productos integrada, así como la aplicación de impuestos al residuo potencial de los productos. La puesta en marcha de estos instrumentos debe ser precedida por instrumentos formativos que traten de que estos agentes interioricen su responsabilidad en la generación de residuos.

De forma simultánea se propone la aplicación de instrumentos formativos destinados a la ciudadanía. Una vez que ésta ha interiorizado su responsabilidad con los residuos y dado que las tasas de recogida aplicadas son bajas en relación a los costes que la gestión de residuos supone, se propone una modificación de la tasa de recogida que permita cubrir dichos costes.

Por último, se sugiere potenciar el establecimiento de impuestos y restricciones al vertido sobre las autoridades y el desarrollo por parte de éstas de mecanismos de recogida sistemática de la información relacionada con la generación y gestión de residuos. La elaboración y puesta en marcha de dicho sistema de recogida de datos es fundamental para el diseño adecuado de políticas de gestión más sostenibles. Nos referimos concretamente a datos estadísticos actualizados regulares, representativos y comparables de todas las fracciones de residuos municipales (incluidos los de poda y jardinería, industriales asimilables, industriales no peligrosos, etc.), sistemas integrados de gestión en funcionamiento, campañas publicitarias, comportamiento ciudadano y variables determinantes de éste, herramientas aplicadas para promover el desvío, etc. La aplicación de instrumentos formativos destinados a los agentes responsables de la gestión de residuos en las Administraciones de los diferentes niveles es también muy recomendable.

Disponer de esta información permitiría la elaboración de indicadores de reciclaje, participación, recuperación y desvío fiables para conocer con detalle la evolución de la gestión y de la prevención en la generación, el comportamiento ciudadano y el efecto sobre el desvío de las políticas de gestión desarrolladas. También posibilitaría planificar la política de gestión futura más eficazmente, incidiendo en aquellos instrumentos cuya aplicación estimule el desvío y asegurando en mayor medida el éxito de las políticas de gestión.

En cuanto a la relevancia de la formación y sensibilización social, en España se llevan muchos años de retraso respecto a los países comunitarios punteros en la gestión en lo que respecta a la educación, concienciación y actitud hacia el medio ambiente de los diferentes agentes sociales. La concienciación resulta ser un determinante básico del comportamiento los individuos. La sensibilización social es fundamental porque todos los agentes, sin excepción,

están relacionados de alguna manera con la generación de residuos municipales. De hecho, las investigaciones realizadas sobre el comportamiento de la ciudadanía ante los residuos corroboran la importancia de la formación educativa y la variable actitudinal. Éste es el motivo de la importancia del diseño y aplicación de instrumentos formativos dirigidos a todos y cada uno de los agentes sociales para incrementar así la concienciación social e incidir en el desvío de residuos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, F. J., y CERDÁ, E. (2005): «Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas», Centro de Estudios Andaluces, *Documentos de Trabajo*, Serie 1, nº 23.
- BAUTISTA, C. (1998): *Residuos. Guía Técnico-jurídica*, Ed. Mundiprensa, Madrid.
- BEIGL, P.; WASSERMANN, G.; SCHNEIDER, F., y SALHOFER, S. (2004): «Forecasting Municipal Solid Waste Generation in Major European Cities», en Pahl-Wostl, C.; Schmidt, S.; Jakeman, T. (Eds.): *iEMSS 2004 International Congress: Complexity and Integrated Resources Management*, Osnabrueck, Germany.
- BEL, G. (2006): «Un análisis de los gastos municipales por el servicio de residuos sólidos urbanos», *Revista de Economía Aplicada*, 41 (XIV), pp. 5-32.
- CALLAN, S. J., y THOMAS, J. M. (1997): «The impact of state and local policies on the recycling effort», *Eastern Economic Journal*, 23 (4), páginas 411-423.
- CASTILLA, C. (2009): «Sostenibilidad, concepto guía para el eterno debate entre economía y medio ambiente», *Clm.economía*, 15, páginas 105-120.
- CIMADEVILLA, E. (1998): «Instrumentos fiscales y medio ambiente», *Análisis Local*, 17, pp. 76-79.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, COM (2001) 264, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- (2005): *Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos*, COM (2005) 666 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

- DIJKGRAAF, E., y GRADUS, R. H. J. M. (2003): «Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection», *Empirica*, 30 (2), pp. 149-161.
- DIRECTIVA 2008/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas texto pertinentes a efectos del EEE, *Diario Oficial*, L312 de 22/11/2008, pp. 3-30.
- DIRECTIVA 1999/31/CE DEL CONSEJO de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos, *Diario Oficial*, L182 de 16/07/1999, pp. 1-19.
- ERIAS, A., y ÁLVAREZ-CAMPANA, J. M. (2007): *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, Ed. Pirámide, Madrid.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2002): *Case Studies on waste minimisation practices in Europe*, Topic Report 2/2002, European Environment Agency, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- (2007): *The road from landfilling to recycling: common destination, different routes*, European Environment Agency, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN TOPIC CENTRE ON RESOURCE AND WASTE MANAGEMENT (2007): *Environmental outlooks: municipal waste*, Working Paper 1/2007, European Topic Centre on Resource and Waste Management, Denmark.
- GIUSTI, L. (2009): «A review of waste management practices and their impact on human health», *Waste Management*, 29 (8), pp. 2227-2239.
- HAFKAMP, W. (2002): «Comparison of national solid waste regimes in trajectories of change», en Buclet, N. (Ed.): *Municipal Waste Management in Europe. European policy between harmonisation and subsidiarity*, Kluwer Academic Publishers, pp. 7-26.
- HSU, S. H. (2006): «NIMBY opposition and solid waste incinerator siting in democratizing Taiwan», *The Social Science Journal*, 43 (3), pp. 453-459.
- JOHNSTONE, N., y LABONNE, J. (2004): «Generation of household solid waste in OECD countries: An empirical analysis using macroeconomic data», *Land Economics*, 80 (4), pp. 529-538.
- KAROUSAKIS, K. (2006): «Municipal Solid Waste Generation, Disposal and Recycling: A Note on OECD Inter-Country Differences», Applied Environmental Economics Conference, 24th March 2006, The Royal Society, London.

- LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local, *BOE*, nº 80 de 03/03/1985, pp. 8945-8964.
- LEY 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, *BOE*, nº 99 de 25/04/1997, pp. 13270-13277.
- LEY 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, *BOE*, nº 96 de 22/04/1998, páginas 13372-13384.
- LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS (Proyecto de Ley), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 114-1, serie A, de 11/03/2011, páginas 1-38.
- MARTÍNEZ, M. F. (2002): *La ordenación jurídica de los residuos urbanos*, Ed. Comares, Granada.
- MINEHART, D., y NEEMAN, Z. (2002): «Effective Siting of Waste Treatment Facilities», *Journal of Environmental Economics and Management*, 43 (2), pp. 303-324.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2009): *II Plan Nacional de Residuos Urbanos, 2008-2015*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2009): *Sostenibilidad en España 2009*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- (2010): *Sostenibilidad en España 2010*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- PUIG-VENTOSA, I. (2008): «Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain», *Waste Management*, 28 (12), páginas 2767-2771.
- SEOÁNEZ, M. (1999): *Residuos. Problemática, descripción, manejo, aprovechamiento y destrucción*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- SOKKA, L.; ANTIKAINEN, R., y KAUPPI, P. E. (2007): «Municipal solid waste production and composition in Finland. Changes in the period 1960-2002 and prospects until 2020», *Resources, Conservation and Recycling*, 50 (4), pp. 475-488.
- VAL, A. DEL (2002): «Residuos. El binomio recursos-residuos desde una perspectiva mediterránea. Análisis de la situación española dentro de la Unión Europea», en Naredo, J. M., y Parra, F. (eds.): *Situación diferencial de los recursos naturales españoles*, páginas 261-297.

— (2004): «Tratamiento de los residuos sólidos urbanos», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 41, pp. 19-48.

VIJAY, R.; GUPTA, A.; KALAMDHAD, A. S., y DEVOTTA, S. (2005): «Estimation and allocation of solid waste to bin through geographical information systems», *Waste Management & Research*, 23 (5), páginas 479-484.

ZOTOS, G.; KARAGIANNIDIS, A.; ZAMPETOGLOU, S.; MALAMAKIS, A.; ANTONOPOULOS, I. S.; KONTOGIANNI, S., y TCHOBANOGLIOUS, G. (2009): «Developing a holistic strategy for integrated waste management within municipal planning: Challenges, policies, solutions and perspectives for Hellenic municipalities in the zero waste, low-cost direction», *Waste Management & Research*, 29 (5), página 1686-1692.

Incidencia en la jurisdicción contable de la reforma del proceso civil establecida por la Ley 13/2009 para la implantación de la nueva oficina judicial

Gonzalo Caruana Font de Mora
Magistrado Audiencia Provincial Valencia
(Sección Novena)

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial, dio salida a un cambio en la Administración de Justicia, consecuencia del pacto de Estado para la reforma de la justicia suscrito por los principales partidos políticos en fecha de 28 mayo de 2001, con la intención de lograr una justicia que actúe con rapidez, eficacia, agilidad, con métodos modernos y procedimientos menos complicados y cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles. Para tal fin era necesario, ante la evidente insatisfacción del servicio público, una reforma de la Administración de Justicia, conceptuando una nueva forma de organizar la oficina judicial, relevando el sistema tradicional de organización y método de trabajo del Juzgado por otro con una nueva estructura, un mejor y moderno diseño organizativo, adecuado a la incorporación de las nuevas tecnologías, a la realidad de un Estado autonómico con unas transferencias en esta materia, necesitada de una delimitación en los ámbitos competenciales, y todo ello con el propósito de lograr un servicio de calidad en favor del ciudadano, destinatario del mismo. La práctica del foro judicial venía demostrando que, no obstante el aumento de medios personales en los Juzgados o de dotaciones de las nuevas tecnologías o incluso el incremento de órganos judiciales, no se conse-

guía la prestación de un servicio satisfactorio. De ahí la concepción de un nuevo modelo de organización de oficina judicial que rompe con el tradicional (vertical en que el Juez debe dirigir y controlar no sólo el procedimiento, sino la organización y funcionamiento del órgano judicial) y donde la figura del Secretario judicial pasa a ocupar una posición relevante, porque se le dota de mayores competencias aprovechando su capacidad profesional, redefiniéndose sus funciones competenciales frente al Juez. A esta nueva forma de trabajo, con una mejor racionalización y actualización de los medios personales y materiales, tiende esa nueva oficina judicial.

Seis años más tarde, el legislador adecúa o acomoda las normas procedimentales a esa nueva concepción organizativa, y en concreto en lo que aquí interesa, los procesos civiles reglados en la Ley Enjuiciamiento Civil 1/2000 a esa forma de gestión del trabajo en la administración de justicia y promulga la Ley 13/2009 de 3 de noviembre de reforma de la legislación procesal para la implantación de la oficina judicial, título harto significativo sobre la finalidad expuesta, entrando en vigor el pasado 4 de mayo 2010. La Ley Procesal Civil es el texto legal más afectado (se varían 398 arts.), con la importancia añadida que para otros órdenes jurisdiccionales reporta, al jugar esta Ley con carácter supletorio, pues ya la Exposición de Motivos de la Ley 1/2000 la calificaba en diversos momentos de «ley procesal civil y común» y «llamada a ser ley procesal supletoria y común», de ahí la trascendencia que implica en otras normas legales esa modificación del proceso civil. En este sentido, las innovaciones legislativas afectan a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas y a los aspectos procesales del enjuiciamiento contable, porque, no obstante, el silencio del texto legal a la normativa propia de esta jurisdicción, dada la remisión supletoria anunciada en la disposición final segunda de la **Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, acotada posteriormente por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu)**, al ser una remisión de carácter preferente en la tramitación de los procedimientos de reintegro por alcance, los incidentes de recusación contra Consejeros, Secretarios y resto de funcionarios intervinientes en la jurisdicción contable y ejecución de sentencias, cuyos trámites procesales están afectados por la reforma legislativa del proceso civil, sin perjuicio de la complejidad que a su vez representa para determinadas actuaciones dentro de esos concretos procesos la remisión, también, a la Ley Contencioso-Administrativa, igualmente modificada por la Ley 13/2009, o armonizar normas procesales específicas que en dichos procesos contables fija la Ley 7/1988, con las modificaciones que para tales materias ha implicado la reforma de la Ley Enjuiciamiento Civil y de la

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El objeto y marco del actual trabajo consiste en exponer las novedades de mayor relevancia en el proceso civil afectantes a los trámites del enjuiciamiento contable y ejecución de sus sentencias.

No obstante esa importancia, de entrada es de reseñar que las modificaciones procesales legales en el Código Procesal Civil no traen como causa directa una finalidad de reforma de los procedimientos judiciales civiles, no se configura o instituye una nueva clase de proceso judicial, no se cambian los procesos declarativos y de ejecución existentes, pues la clase y estructura básica de los procedimientos declarativos (ordinarios y verbales), especiales y de ejecución fijados en los diversos libros de la Ley Enjuiciamiento Civil 1/2000 se respetan. Las innovaciones legales son esencialmente consecuencia de la nueva organización de los Juzgados y Tribunales, de la concepción del sistema de trabajo, de la novedad en la gestión del proceso. La finalidad ahora perseguida se narra claramente en el inicio del Preámbulo de la Ley 13/2009; es un objetivo crucial e inaplazable la reforma de la Justicia, pues «los ciudadanos tienen derecho a un servicio público de la Justicia ágil, transparente, responsable y plenamente conforme a los valores constitucionales». Se trata, conforme se lee, de que los Jueces y Magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les viene encomendadas por la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Por tanto, la intención es clara, acabar con que el Juez sea responsable, ejecutor, director y controlador de todo el procedimiento desde que se inicia hasta que se acaba, cuando existen tareas fijadas en la Ley Procesal que, claramente, no entran dentro de esas funciones constitucionales y pueden ser desarrolladas por la oficina judicial bajo la dirección del Secretario, no por el Juez o Tribunal y, por tanto, que sea la Administración quien asuma esa tramitación del proceso y se reserve al poder judicial su enjuiciamiento. Se pretende que el trámite procesal jurisdiccional sea solucionado por el Juez, mientras que el trámite procesal no jurisdiccional sea ejecutado por el Secretario judicial. Se aspira con tal propósito conseguir no sólo una respuesta por los Tribunales más ágil a la tutela que instan los ciudadanos, sino también, al disponer el Juez de más tiempo para su ceñida función, que la respuesta judicial sea más rápida, fundada y, por ende en su conjunto, eficaz.

Hasta que no esté implantada totalmente la nueva oficina judicial (NOJ), proceso complejo sometido a un importante decurso temporal no exento de dificultades, agravado por la actual crisis económica, queda en suspenso el veredicto sobre la eficacia de la reforma procesal.

II. REFORMA EN LOS JUICIOS DECLARATIVOS. LAS BUENAS PRÁCTICAS PROCESALES

No obstante el fundamento y finalidad esencial de la Ley 13/2009 expuesta, ciertamente el legislador ha aprovechado el texto legal para introducir unas modificaciones legales en la Ley Enjuiciamiento Civil que apenas vincula con tal finalidad primordial de la reforma y afectan al propio proceso, tendentes a solventar en cierta medida cuestiones de práctica problemática cuyas soluciones no eran pacíficas en las decisiones de los órganos judiciales. Estas innovaciones legislativas se adoptan por dos motivos: la mejora de la práctica procesal y una mayor garantía de los derechos de los justiciables, afectando, en este último apartado, a la grabación de las vistas y documentación de las actuaciones procesales.

1. Intervención provocada. Costas procesales

Se regula el plazo para la petición de tal intervención en los juicios verbales por la parte demandada, que se establece antes de cinco días de la celebración del juicio.

La regulación de la imposición de costas en los supuestos de intervención provocada cuando quien es llamado al proceso, no originalmente sino derivadamente por petición de parte, sale del mismo indemne (sin agravio alguno en el fallo dictado), no ha reportado solución pacífica en las decisiones judiciales. Ahora, el artículo 14.2-5º establece: «Caso de que en la sentencia resultase absuelto el tercero, las costas se podrán imponer a quien solicitó su intervención con arreglo a los criterios generales del artículo 394 de esta Ley.»

Por tanto, las reglas de vencimiento objetivo y sus excepciones de las dudas de hecho o de derecho no son de obligado cumplimiento por el Juzgado, sino mera facultad para imponer las costas a quien llamó al tercero.

2. Desistimiento

Si no existe oposición o es consentido por el demandado (art. 20), el Secretario debe acordar el sobreseimiento del proceso, y caso de haber tal oposición es el Juez quien decide lo que estime procedente. Sigue suscitándose el problema cuando el demandado, ante el desistimiento del actor, no se opone a la finalización del proceso, pero exige la imposición de costas al demandante, surgiendo la duda, si se acuerda el sobreseimiento, de si debe ser a cargo del Secretario o del Juez. Si entendemos que tal manifestación del demandando es un no

consentimiento al desistimiento, debe ser este último quien debe acordarlo por auto.

Los desistimientos por incomparecencia de la parte actora en los actos orales ante el Tribunal (véanse supuestos en el juicio verbal –art. 422– y en la audiencia previa del ordinario –art. 414.3–) no son acordados por el Secretario, sino por el Juez.

Parecido trámite se establece en el artículo 74.3 y 4 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) al que remite el **artículo 78.2 de la LFTCu**, si bien se añade que cuando el Secretario aprecie que concurre daño para el interés público debe dar cuenta al Tribunal para resolver lo procedente.

3. Incompatibilidad del ejercicio de función de Abogado y Procurador

La incompatibilidad del ejercicio simultáneo de las funciones de Abogado con las de Procurador se recoge en el artículo 23.3, final Lec. cuando dispone: «*Es incompatible el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.*» En la actualidad resulta más trascendente, si cabe, por las nuevas funciones otorgadas al Procurador en practicar comparecencias sin necesidad de estar presente el Abogado y en los actos de comunicación, de los que luego se expondrá. Claro, por tanto, es el deseo del legislador de finiquitar las intervenciones en el proceso civil por parte de abogados ejerciendo funciones de representación procesal propia de los Procuradores.

Debe excepcionarse en el proceso contable en el que el Abogado puede ejercer funciones de representación dado el contenido del **artículo 57-1 de la LFTCu** al decir: «*1. Las partes deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto, notarial o “apud acta”*», por lo que será viable la actuación representativa por Abogado. Como esta norma es especial y de preferente aplicación a la Ley Enjuiciamiento Civil, nada impide la representación por Abogado. Cuestión diversa es si el letrado puede efectuar los actos de comunicación que la Ley Enjuiciamiento Civil ha facultado a los Procuradores para su práctica, cuando dicha función no es propiamente de representación de la parte, sino de ejecución de un acto judicial, cooperando con la Administración de Justicia (art. 26.1-8º de la Ley Enjuiciamiento Civil), pero tal función se ha ceñido a los funcionarios judiciales y Procurador de la parte que lo solicite. Repárese que en la Ley Enjuiciamiento Civil los procesos verbales comunes que por su cuantía no exceden de 2.000 euros, dada la reforma operada por la Ley 41/2011, de 24 de marzo, la parte puede compa-

recer por sí misma sin necesidad de Procurador, pero con Letrado, y la ley Procesal no regla en tales casos que el Abogado pueda efectuar actos de comunicación. Por consiguiente, debe negarse al Letrado que representa a la parte en la jurisdicción contable la posibilidad de realizar tales actos.

En cambio, al admitirse que el poder *apud acta* sea también a favor del Letrado, deberá otorgarse ante el Secretario del órgano contable, quien deberá documentar las facultades que expresamente le sean conferidas al Abogado.

Se fija la viabilidad incluso de tal representación en fase de ejecución de sentencia siempre que no se revoque o se renuncie la representación, lo que cobra más importancia en agilidad procesal, dado que el auto de despacho de ejecución y decreto de medidas puede ser notificado a quien ostenta la representación (es decir, incluido en la jurisdicción contable, al Abogado)

4. Acumulación de autos

El **artículo 61 de la LFTCu** contiene una norma específica sobre acumulación y dice:

«1. Serán acumulables en un mismo proceso las pretensiones que no sean incompatibles entre sí y se deduzcan en relación con el mismo supuesto de responsabilidad contable.

2. Lo serán igualmente las que se refieran a varios supuestos cuando entre ellos exista cualquier conexión directa que justifique la unidad de tramitación y decisión.»

Los requisitos para proceder a la acumulación de autos siguen siendo similares respecto a la Ley Procesal Civil, donde las novedades más importantes son:

– Se puede acordar de oficio (art. 75) por el Juez en los casos del artículo 76. Es decir, cuando concurren las situaciones siguientes:

1º) La sentencia que haya de recaer en uno de los procesos pueda producir efectos prejudiciales en el otro; 2º) entre los objetos de los procesos de cuya acumulación se trate exista tal conexión que, de seguirse por separado, pudieran dictarse sentencias con pronunciamientos o fundamentos contradictorios, incompatibles o mutuamente excluyentes.

No se trata de una facultad del Juez, sino de un deber, pues literalmente expone:

«La acumulación podrá ser solicitada por quien sea parte en cualquiera de los procesos cuya acumulación se pretende o será acordada de oficio por el Tribunal, siempre que se esté en alguno de los casos previstos en el artículo siguiente.»

¿Qué consecuencia tendrá no acordar tal acumulación de oficio concurriendo los requisitos para su adopción y luego dictar una sentencia sin entrar en el fondo por falta de acumulación de procesos? Nos encontraríamos ante una infracción de norma imperativa (el citado art. 75) e indefensión para la parte al dejar imprejuzgada la acción (art. 24 Constitución Española). La consecuencia debe ser la nulidad de las actuaciones procesales de acuerdo con el artículo 225.3 de la Ley Enjuiciamiento Civil y 238.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, nulidad que en vía jurisdiccional contable se tendrá que articular en los términos previstos en el **artículo 64 LFTCu**.

– No es obstáculo, tanto si la solicitud es a instancia de parte como de oficio, que el procedimiento más antiguo sea el verbal y haya que acumular un proceso ordinario (art. 77.2), pues la pérdida de derechos procesales, de proseguir por las normas del juicio ordinario (más garantista), la soluciona el legislador con que en su caso es el verbal el que se retrotrae al momento de la admisión de la demanda y se continúe por las normas previstas para el ordinario. Finalidad acorde con el **artículo 61.4 de la LFTCu** al ordenar, caso de llevarse a cabo la acumulación, respetarse los trámites y garantías establecidos por esta Ley.

– Aunque las partes estén conformes en la acumulación que en la precedente redacción de la Ley Enjuiciamiento Civil implicaba su otorgamiento, ahora se deja en manos del Tribunal, que podrá, incluso, negarla por no concurrir los presupuestos necesarios (art. 83.2).

– Cuando la acumulación se promueve de oficio, su tramitación distingue si los autos están o no en el mismo Juzgado. En ambos casos siempre hay que dar audiencia por el Secretario a las partes, y posteriormente el Juez decidirá sobre la misma. Cuando se siguen en diversos Juzgados, se fijan como trámites, además: *a*) debe plantearla el Tribunal ante el que se sigue el proceso más antiguo (art. 79.1), criterio consonante con el **artículo 61.5 de la LFTCu**, y *b*) no suspende la tramitación del proceso hasta que esté para sentencia; si bien, excepcionalmente, el Juez puede suspender la vista o juicio a fin de evitar que tal celebración pueda afectar al resultado y desarrollo de las pruebas a practicar en los demás procesos (art. 88.2).

– Se impone a la parte que interesa la acumulación de procesos adjuntar con la solicitud la documentación justificativa de la fecha de la demanda que da origen al procedimiento que interesa se acumule, siendo a cargo del Secretario la decisión de inadmisión por incumplimiento de tal requisito.

– El artículo 78 impide la acumulación a instancia de parte cuando concurren determinadas circunstancias, en concreto no justificar que con la primera demanda o su ampliación o reconvencción no pudo promoverse un proceso que comprendiese pretensiones sustancialmente iguales a las suscitadas en los procesos que se solicitan se acumulen, pero no excluye o proscribe que, concurriendo tales circunstancias, la acumulación se acuerde de oficio.

– En el juicio verbal la acumulación de autos debe resolverse en la vista, siendo a tal momento cuando debe ser planteada por el Tribunal.

5. Tiempo hábil para las actuaciones judiciales

Conforme al **artículo 63 LFTCu**: «2. *El tiempo hábil para las actuaciones judiciales del Tribunal de Cuentas será el regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial para los diferentes órganos de la Administración de Justicia.*» En materia procesal se adapta la Ley Enjuiciamiento Civil a la reforma habida en la Ley Orgánica del Poder Judicial por la LO 19/2003 (arts. 182 y siguientes), y expresamente se mencionan, además, como inhábiles (art. 130) los sábados y los días 24 y 31 de diciembre. A efectos de su habilitación debe distinguirse si son actuaciones encomendadas al Secretario –actos de comunicación– será éste quien acuerda la habilitación de días y horas, y, en cambio, tal decisión corresponde al Tribunal en las actuaciones de sus cometidos y con carácter urgente. En los plazos por actuaciones urgentes se excluyen, además, los sábados, pues en la regulación legal precedente sólo eran los domingos y festivos.

6. Límite cuantitativo de los procesos declarativos

El **artículo 73 de la LFTCu**, ceñido al procedimiento de reintegro por alcance, remite del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil. La reforma legal incide en este punto al modificar el criterio cuantitativo de los dos juicios declarativos. El juicio ordinario es por cuantía superior a 6.000 euros; luego el verbal llega hasta tal tope (art. 249.2).

7. Medios probatorios

I) Prueba anticipada

Su admisión es competencia del Juez (art. 294.2), pero el señalamiento para su práctica es función del Secretario. Si se peticiona antes de interponer la demanda, resulta que, luego, la admisión de ésta es cometido del Secretario, quien puede plantear al Juez su inadmisión.

II) Pericial

a) De parte

– Los dictámenes periciales anunciados en demanda o contestación deben presentarse para traslado a la contraria cinco días antes de iniciarse la audiencia previa en juicio ordinario o vista en verbal (art. 337.1). Luego se acaba con la indeterminación precedente de que en tal supuesto los dictámenes periciales podían ser aportados el mismo día de la audiencia previa o del acto del juicio, a su inicio o inmediatamente antes de su celebración.

– Diverso es que el demandado en el juicio verbal puede presentar el dictamen pericial de parte en el mismo momento del acto del juicio, con los inconvenientes que ello implica para la parte demandante a efectos de contradecirlo o desvirtuarlo. La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 2007 (STC 60/2007) afirmó que en tal tesitura el precepto procesal aplicable es el artículo 265.4 de la Ley Enjuiciamiento Civil y no el artículo 337 de igual texto legal.

– Las periciales que se consideren necesarias para desvirtuar las alegaciones defensivas de la contestación a la demanda o para justificar las alegaciones complementarias deducidas en la audiencia previa se tienen que aportar con cinco días de antelación a la celebración de la audiencia previa o juicio, o de la vista para los juicios verbales que siguen tramitación escrita y manifestar si se desea la presencia del perito en el acto de juicio (art. 338.2).

b) Designación judicial

– En el caso del juicio verbal común, es decir, sin contestación escrita, se impone al demandado titular del derecho de asistencia gratuita a solicitar la designación judicial de perito al menos con diez días antes al señalado para el juicio para que éste pueda emitirlo con anterioridad a dicho acto (art. 339).

– El demandado que en esa igual clase de juicio no ostente el derecho de asistencia gratuita puede solicitar perito de designación judicial con la antelación de diez días. Pasado dicho plazo no se puede solicitar perito de designación judicial (339.2). Su designación en estos juicios verbales debe hacerse en plazo de dos días (art. 339).

– Sea el demandante o el demandado quien solicita pericial de designación judicial, bien en demanda o en contestación, se obliga al Juzgado a examinar tal petición y sólo acordarla si es pertinente y útil –art. 339– (es decir, se atiende a los criterios de admisión general de cualquier medio de prueba del art. 285 de la Ley Enjuiciamiento Civil). Por ende, no está el Juez obligado a admitir la prueba pericial a tal momento, aunque es evidente la dificultad de valorar tal pertinencia cuando, siendo la parte demandada quien la solicite en juicio verbal común, no existe todavía contestación a la demanda y por ende se desconocen las defensas a esgrimir.

c) No aceptación del cargo por el perito

El juicio de valor sobre la excusa del perito designado para el ejercicio del cargo recae en el Secretario y no en el Tribunal (art. 342.2).

d) Provisión de fondos

El Secretario judicial es quien decide sobre la provisión de fondos instada por el perito y ordena a la parte su abono (art. 342.3).

III) Testifical

– Se suprime la rigidez formal de que las preguntas al testigo sean en sentido afirmativo (art. 368).

– La indemnización a testigos es por comparecer ante el Juzgado atendiendo la citación, no como se establecía anteriormente al hacerla devengar por la declaración, creándose situaciones conflictivas sobre la procedencia de tal indemnización cuando comparecidos a juicio bien éste se suspendía por cualquier causa, bien la parte proponente renunciaba a su práctica. Ahora principia el artículo 375: «1. Los testigos que atendiendo a la citación realizada comparezcan ante el Tribunal tendrán derecho a obtener de la parte que les haya propuesto...» Con ello se refuerzan los derechos económicos de quienes como testigos cumplen con su obligación de acudir al acto del juicio.

Los Secretarios fijan por medio de Decreto la indemnización a los testigos que comparecen ante el Tribunal que los citó, tanto por la comisión judicial o por Procurador. Luego están excluidos de tales derechos los testigos que comparecen voluntariamente y a los que no

se expide citación. Omite la Ley Procesal si esta decisión del Secretario es recurrible cuando, además, constituye título de ejecución (el art. 375.2 dice que sirve para la vía de apremio). Si se aplican las normas generales de recursos contra los Decretos cabrá recurso de reposición frente al mismo Secretario.

– En el juicio verbal el interrogatorio de personas jurídicas o entidades públicas debe ser pedido adjuntando las preguntas por escrito dentro de los tres días siguientes a la citación para juicio (art. 440).

IV) Documental

La parte apelante debe pronunciarse sobre los documentos que aporte el apelado impugnante al darse traslado de tal escrito. Luego, no habrá que celebrar vista por dicha razón (art. 461.4).

V) Medidas cautelares

En medidas cautelares (art. 728), a cuya regulación remite el **artículo 67 de la LFTCu**, en concreto para el embargo preventivo de bienes, la apariencia del buen derecho o el *fumus bonis iuris*, que en principio debe justificarse con documentos, puede acreditarse con otros medios de prueba, pero deben ser (a diferencia de la redacción anterior de la Ley Enjuiciamiento Civil) propuestos en la misma demanda, no basta con su mero ofrecimiento o propuesta en el acto de la vista.

El alzamiento de tales medidas, caso de absolverse al demandado, corresponde decretarlo al Secretario judicial. En nada afecta esta reforma, en cambio, a las medidas cautelares previstas para la fase de actuaciones previas en **el artículo 47 de la LFTCu**, ya que dichas medidas deben articularse a través del Reglamento General de Recaudación y no de la LEC.

III. ACTOS DE COMUNICACIÓN

Todos los preceptos de la Ley Enjuiciamiento Civil en la materia de notificaciones, comunicaciones y citaciones modificados por la Ley 41/07, de 7 de diciembre, que ya adelantó la aplicación efectiva de las nuevas tecnologías y uso necesario de las mismas, se mantienen sin modificación. Se pasan a colacionar las novedades legislativas, distinguiéndose en la exposición unos aspectos generales, las comunicaciones y actos de cooperación realizadas por el Procurador y la intervención en tales actos del Secretario judicial. En materia de

comunicaciones por vía telemática se está desarrollando una experiencia piloto en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas como base para el avance en nuevas iniciativas tecnológicas a implantar.

1. Cuestiones generales

– Se fija, como contenido imperativo en la cédula del emplazamiento o citación (art. 155.1), advertir al demandado de la facultad de solicitar la asistencia jurídica gratuita y el plazo para pedirla. Según el artículo 33.2 de la Ley Enjuiciamiento Civil, caso de que la petición de profesional de oficio la realice el demandado debe ser en los tres días siguientes a recibir la cédula. Si esta petición acontece pasado ese plazo, el efecto que produce es el alzamiento de la suspensión del proceso, pero no el derecho a tal designación. Así, se modifica el artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que somete tal suspensión a que la solicitud del derecho se hubiera formulado en los plazos establecidos.

– Cuando se demanda a una persona jurídica, se puede designar también como domicilio el de su administrador, gerente o apoderado (art. 155.3). Ello no quiere decir que se demande también a este último, sólo es a efectos de comunicación y no afecta a la competencia territorial.

– La diligencia comunicativa en el domicilio del receptor puede entenderse también con quien con aquel convive, por lo que se amplía la eficacia de la diligencia practicada con aquellas personas que mantienen relación personal o profesional, «empleado, familiar o persona con la que conviva», afirma el artículo 161.3.

– La posibilidad de comunicarse a través de la dirección de correo electrónico (obviamente los emplazamientos están excluidos de esta vía comunicativa y se refiere a comunicaciones de la parte ya personada en el proceso) introducida por la reforma procesal de 7 diciembre de 2007 se completa, y cuando se está utilizando tal vía con la oficina judicial existe el deber de comunicar la nueva dirección ante el cambio de la misma (art. 155.5).

– La parte que notificada a su dirección e-mail no apertura el correo electrónico enviado, se la tiene por notificada, según el artículo 162.1, a salvo justificación de no funcionamiento del sistema. Luego no es necesario, como estableció la reforma operada por Ley 41/2007, volver a entregar la cédula. No es en tal tesitura un «intento sin efecto», como reglaba la precedente norma, sino una plena y eficaz notificación.

2. Procurador

Se refuerza la posición del Procurador, que tiene asignado su papel en los juicios de responsabilidad contable en el **artículo 57 de la LFTCu**, dándole más funciones con el nuevo apartado del artículo 23.3 LEC por el cual está perfectamente habilitado para comparecer (sin efectuar petición) a oír y recibir actos de comunicación, pues el artículo 26.2-8º de la Ley Procesal le encomienda funciones de comunicación y actos de cooperación con la administración de justicia que su representado le solicite. Esta novedad legislativa es la única que entró en vigor al día siguiente de publicarse la Ley 13/2009 en el *BOE* (4-11-2009). Por tanto, en esas comparecencias ante el Juzgado, puede intervenir el Procurador sin necesidad de la presencia del cliente y Abogado. Se persigue acabar con una práctica generalizada en algunos Juzgados de posibilitar comparecencias del Procurador *motu proprio* manifestando peticiones o alegaciones.

Procede distinguir los actos de comunicación de los de cooperación, dejando para apartado diferente su incidencia en el proceso de ejecución.

a) Actos de comunicación

Se le habilita (importando del sistema francés e inglés, pero no de forma idéntica) para llevar a cabo cualquier acto de comunicación (notificación, emplazamiento, citación y requerimiento), pero bajo la dirección del Secretario judicial (art. 152). No es posible imponer a un Procurador tal cometido; para su ejecución, tal profesional debe solicitarlo expresamente de acuerdo con el artículo 26.2, apartado 8º.

La encomienda asumida por el Procurador releva al Servicio Común Procesal de Actos de Comunicación de su realización. (art. 163).

El Procurador deberá llevar a efecto el acto de comunicación de igual forma y contenido que si fuera el correspondiente funcionario judicial. Así;

i) Comunicación positiva.

En la diligencia que levante (art. 152) deberá expresar la identidad del destinatario y receptor de la comunicación; se justifica con la copia que debe ser firmada por este último, por el Procurador y con su fecha.

ii) Negativas a recibir la comunicación o práctica con resultado negativo.

La equiparación en esta función entre Procurador y funcionario judicial no es absoluta, sino que a aquél se le ha exigido (art. 161.5) en determinadas situaciones un complemento en su actuación, cual es valerse de unos medios externos que en cierta manera las adveren, requisito para la eficacia de la certificación que no se exige al empleado público. Éstas son las siguientes;

– Si el destinatario se encuentra en el domicilio, pero no quiere recibir la comunicación o no quiere firmar la diligencia de entrega, el Procurador le hará saber que la copia de la resolución queda a su disposición en la oficina judicial, produciendo sus efectos (art. 161.2), siempre que acredite tales circunstancias (carga justificativa no exigible al funcionario público).

– Como se permite la práctica comunicativa con personas que convivan con el receptor en el domicilio de éste (también con el conserje del edificio), si el Procurador se entienda con alguna de ellas por ausencia del destinatario, igualmente el artículo 161.5 le impone la carga de acreditar tal circunstancia.

– En caso de diligencia negativa, el afectado no es hallado y no puede llevarse a cabo el acto de comunicación, para la eficacia de la diligencia del Procurador y poder solicitar la averiguación del domicilio del artículo 156 o en su caso producir la comunicación por edictos, debe expresar las circunstancias por las que no pudo ejecutarse ese acto y acreditarlas.

Para la justificación de las tres situaciones precedentes, el Procurador puede valerse de los medios que estime idóneos, uno de la cuales puede ser el auxilio de dos testigos; luego éstos no constituyen la única forma de acreditación y podrá justificarse, también a título de ejemplo, a través de medios de reproducción de imagen y sonido, intervención notarial etc. (art. 161.5).

Toda la documentación de que disponga en tal sentido el Procurador por esas diligencias es la que debe aportar al Secretario, quien debe cerciorarse de que se ha practicado la comunicación. Se amplía la responsabilidad del Procurador a los casos de negligencia en la ejecución de tales actos, también como motivo de sanción, pues precedentemente sólo era por incurrir en dolo o morosidad (art. 167.1).

Por los gastos que al Procurador, al fin y al cabo a la parte, generan tales comunicaciones, surge la pregunta: ¿podrán ser incluidos en la tasación de costas si esa parte obtiene el pronunciamiento en tal

sentido a su favor? El artículo 243.2, párrafo segundo de la LEC, dispone con carácter general la no inclusión en tasación de costas de derechos de los Procuradores por actuaciones meramente facultativas que pudieron ser practicadas por las oficinas judiciales. El precepto habla de derechos, pero no de gastos, aunque el fundamento para la exclusión de tales derechos habrá de ser idéntico para los gastos devengados por tales actos de comunicación. Luego deben excluirse de la tasación. Este criterio se refuerza con la redacción del artículo 32, apartado 5, que ha sido modificado y da a entender que las actuaciones voluntarias (postulación en verbales de cantidad inferior a 2.000 euros conforme la modificación operada por la Ley 41/2011) no devengan en costas al disponer: «*También se excluirán, en todo caso, los derechos devengados por el Procurador como consecuencia de aquellas actuaciones de carácter meramente facultativo que hubieren podido ser practicadas por las oficinas judiciales.*»

b) Actos de cooperación

Se prevé la intervención del Procurador en los actos de comunicación que deban tener lugar por vía del auxilio judicial siempre que sean solicitados por tal profesional (art. 165). Deberá llevarse a cabo en ese otro partido judicial, pero por otro Procurador habilitado en tal lugar para su ejecución y en la misma forma que la establecida precedentemente.

3. Secretario

Es el director de los actos de comunicación y responsable directo de la organización del servicio a tal efecto implantado (art. 152), con independencia de que los lleven a cabo los auxiliares. Se pueden en este ámbito fijar como novedades:

– Los mandamientos a los Registros (Propiedad, Mercantil, Venta a Plazos, etc.) son emitidos por el Secretario, al igual que los destinados a los Notarios (art. 149), suprimiéndose que sean actos del Tribunal.

– Es quien debe instar a los respectivos registros (REGIN) para la averiguación del domicilio (art. 156.1).

– Controla el cumplimiento de las disposiciones legales para la efectiva comunicación y por ende quien acuerda como último remedio la comunicación por edictos (arts. 156.4 y 157.2) que pueden ser realizados de la forma tradicional (colocación en el tablón de anuncios) o por la utilización de los medios telemáticos, informáticos o electrónicos (art. 164 en relación con el art. 236 de la Ley Orgánica del Poder Judi-

cial). En este punto se establece la especialidad respecto al demandado declarado en rebeldía con ignorado paradero, a quien no es necesario notificarle personalmente la sentencia ni tampoco publicarla en edictos en aquellos procedimientos que no tengan cosa juzgada, basta la publicación del edicto en el tablón de anuncios (art. 497.3 y 4).

IV. NUEVAS FUNCIONES DEL SECRETARIO

La configuración del sistema de organización del trabajo con la nueva oficina judicial, potenciando la intervención del Secretario como director de la tramitación del proceso, conlleva la atribución de nuevas funciones no sólo atinentes al impulso procesal a él asignada –art. 179–, sino también por su preparación técnico-jurídica, la atribución de capacidad de decisión en materias colaterales a la función jurisdiccional que en la legislación precedente correspondían al Juez. Si bien ya se han ido mencionando algunas de ellas, se tratan bajo este apartado su competencia exclusiva en las siguientes actuaciones:

1º Poder *apud acta*

Dada la nueva estructura de la oficina judicial, el expediente no va a estar en el Juzgado, por lo que el otorgamiento del apoderamiento a Procurador *apud acta* (previsto en el art. 57.1 LFTCu) puede realizarse en cualquier oficina judicial (art. 24), es decir, ante cualquier Secretario y no ante el Juzgado de Primera Instancia que conozca del asunto, y no es necesario que esté presente el Procurador designado. El Secretario autoriza el poder y documenta los poderes según el artículo 146.1-4º (luego deberá recoger las facultades otorgadas por el poderdante, parte del proceso). Este poder *apud acta* despliega sus efectos igualmente en el proceso de ejecución.

2º Dación de cuenta

Cambia el contenido de las daciones de cuenta al Juez o Tribunal (art. 178). Sólo se efectúa en aquellos casos en que la petición de la parte requiera un pronunciamiento del Juez o Tribunal. El expediente físicamente no se va a encontrar en sede del Juzgado, y como la tramitación ordinaria del mismo pasa a ser controlada por el Secretario (arts. 181.1º y 179.1: «... *el Secretario judicial dará de oficio al proceso el curso que corresponda, dictando al efecto las resoluciones necesarias*»); es a éste a quien corresponde advertir al Juez del transcurso de plazos y/o estado de los autos cuando a su vencimiento debe dictarse la oportuna resolución judicial y de las dictadas que no sean de mera tramitación.

3º Control del reparto

Conforme al artículo 68.2, no debe permitir el Secretario el curso del asunto si no consta la diligencia de reparto correspondiente.

4º Provisiones de fondos y «juras de cuentas»

Compete la tramitación y solución de las tradicionalmente denominadas provisiones de fondo (art. 29) y juras de cuentas, tanto por los derechos del Procurador como por honorarios de letrado. Además, el Decreto solutivo no es susceptible de recurso alguno (arts. 34 y 35 Ley Enjuiciamiento Civil).

5º Tramitación y decisión de las impugnaciones de la tasación de costas

El **artículo 87 de la LFTCu** establece que *«sin perjuicio de las diligencias a que se refieren los artículos anteriores, firme que sea la sentencia, se procederá a la tasación de las costas por los trámites establecidos para el proceso civil.»* Los criterios o reglas para el pronunciamiento de imposición de costas procesales no se modifican (art. 394 y siguientes de la Ley Enjuiciamiento Civil), a los que remiten los preceptos de la **LFTCu, artículos 56 y 71 apartado g** (*«el pronunciamiento sobre el pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil»*), pero sí da un cambio importante la tramitación y decisión de las impugnaciones de las tasaciones de costas.

El escrito interesando la tasación de costas no se presenta en un Juzgado, sino en la oficina judicial, al ser ya un procedimiento de tramitación y solución a cargo del Secretario. Le compete, por ende, la inadmisión a trámite del escrito de impugnación de la tasación de costas cuando no cumple el requisito del artículo 245, por no estar concretadas las cuentas o partidas impugnadas y su razón. Es Decreto frente al que sólo cabe interponer reposición.

Si no hay impugnación de la tasación, el Secretario aprueba la tasación por Decreto (art. 244.3), que es título de ejecución. Distinguiendo según la clase de impugnación:

i) Impugnación de la tasación de costas por excesivas

El Secretario judicial decide, una vez cumplidos los trámites (se mantienen los fijados en la Ley Enjuiciamiento Civil 1/2000), por Decreto en mantener la tasación o introducir las modificaciones oportunas. Contra tal Decreto cabe recurso de revisión directamente, y contra

el auto que resuelve éste no cabe recurso alguno (art. 246.3). El Secretario impone las costas al impugnante si la impugnación es desestimada. Si es estimada, el Secretario impone las costas al Abogado o perito, cuyos honorarios se reducen. Ha sido objeto de crítica esta facultad conferida al Secretario (el Consejo General del Poder Judicial informó desfavorablemente al contenido del precepto, en igual sentido e idéntica razón, respecto del artículo 730.2, que establece incluso la facultad al Secretario, además de imponer costas procesales, de declarar la responsabilidad por daños y perjuicios), dado que nos encontramos ante un pronunciamiento que afecta al patrimonio del justiciable y por ende tal afectación debería dimanar del poder jurisdiccional.

ii) Tasación de costas por indebidas

Cambia de forma relevante el trámite y su decisión (art. 246.4); el Secretario da traslado del escrito de impugnación a la otra parte, para pronunciarse sobre partidas objeto de reproche. Acto seguido se produce la decisión del Secretario. Silencia la Ley si en este caso hay pronunciamiento de costas. Ya no se tramita un proceso a diferencia de la precedente Ley Procesal (vista por los trámites del juicio verbal). Luego debe entenderse, a falta de expresión legal y que no se tramita por una clase de juicio, no debe haber pronunciamiento en costas procesales. Contra el Decreto solutivo del Secretario cabe recurso de revisión, y frente al auto que resuelve éste no cabe recurso.

6º Interpretes y traducciones

Habilita por medio de Decreto a los intérpretes (cualquier persona conocedora de la lengua) y les debe tomar juramento o promesa de fiel traducción (art. 143). Respecto a los documentos en idioma diverso al castellano o al oficial propio de Comunidad Autónoma, el Secretario ordena la traducción oficial a costa de quien la haya presentado (art. 144.2) sobre aquello que es objeto de discusión.

7º Traslado de copias (art. 277)

Debe no admitir los escritos cuando no consta tal traslado, pues las partes han de tener copias de tales escritos, conforme al **artículo 66 de la LFTCu**.

8º Grabaciones y documentos de actuaciones

En cuanto a la fe pública respecto a escritos y documentos, desaparecen las «notas» y se reducen a actas y diligencias.

Se impone en todas las jurisdicciones efectuar grabación de las actuaciones orales en vistas, audiencias y comparencias ante el Tribunal, y el Secretario garantiza la autenticidad de la grabación y reproducción (art. 146.1). La Ley Enjuiciamiento Civil distingue:

a) Disposición de medios de grabación y reproducción, ostentando el Secretario la firma electrónica reconocida u otro sistema de seguridad que conforme a ley garantice la autenticidad e integridad de lo grabado; entonces, el documento electrónico constituye el acta a todos los efectos (146.2, apartado segundo). Con tal sistema no es necesaria la presencia del Secretario, a no ser que sea pedido con antelación por ambas partes o que excepcionalmente el Secretario lo considere conveniente, con arreglo a los criterios fijados en el precepto para producir esa intervención (complejidad del asunto, número y naturaleza de las pruebas a practicar, número de intervinientes, posibilidad de incidencias que no puedan registrarse u otras circunstancias excepcionales que lo justifiquen, art. 147). Es únicamente el Secretario quien debe valorar esas consideraciones a efectos de promover su presencia en esa sesión judicial, no el Juez o Tribunal; es más, no se ha dispuesto en la ley procesal que el Juez o Tribunal pueda acordar la presencia del Secretario aun con la disposición de esos medios tecnológicos. Por consiguiente, la regla general en tal tesitura es la no presencia del Secretario, y la excepción, que debe justificarse, su intervención. Esta intervención, no obstante disponerse de documento electrónico, exige levantar acta sucinta informática.

b) Disposición de medios de grabación y reproducción, pero sin ostentar firma electrónica reconocida u otro sistema de seguridad que conforme a ley garantice la autenticidad e integridad de lo grabado. Es necesaria la presencia del Secretario y levantar acta sucinta informática.

c) No disposición de los medios de grabación y reproducción. Es necesaria la presencia del Secretario y acta extensa informática con el contenido mínimo del artículo 146.2, apartado tercero: *«lugar y fecha de celebración, tiempo de duración, asistentes al acto, peticiones y propuestas de las partes, proposición de prueba, pertinencia y orden de práctica de las mismas y resoluciones del Juez y demás circunstancias e incidencias que no pudieran recogerse en el soporte.»*

d) No disposición de medios de grabación ni de reproducción ni informáticos. Es requisito necesario la presencia del Secretario y levantar acta manuscrita extensa con el contenido mínimo fijado en el apartado precedente.

9º Señalamientos y suspensiones

9º-a) Señalamientos

Corresponde al Secretario (182.4) el señalamiento (fecha y hora) de las vistas o trámites equivalentes (audiencias o comparecencias), pero a tal efecto han de seguir los criterios generales, así como instrucciones, que le den los Jueces o Presidentes de Sala o Sección de Tribunales colegiados. El contenido de tales instrucciones viene establecido en el artículo 182.3, y si el Decreto del Secretario no se ajusta a esos criterios e instrucciones, se ha fijado que el Juez o Presidente decidirá sobre el señalamiento (art. 182.5).

9º-b) Suspensiones

Procede distinguir:

1) Suspensión del procedimiento

Pedida por ambas partes la suspensión del proceso de mutuo acuerdo el Secretario ha de acordarla por Decreto y por plazo no superior a sesenta días (art. 19). Este precepto establece que, de concurrir perjuicio al interés general o a tercero, no procede tal suspensión, decisión negativa que igualmente corresponde al Secretario, competente para emitir y apreciar ese juicio de valoración.

2) Suspensión del señalamiento

a) Por causa alegada de parte.

Corresponde al Secretario acordarla y, por tanto, es a éste a quien compete valorar la situación de fuerza mayor de la parte y/o del Abogado (art. 183). Si el Secretario aprecia que el promotor incurre en dilación injustificada debe dar cuenta al Juez para imposición de multa. No está previsto que pueda el Tribunal imponerla, aunque no dé cuenta el Secretario.

b) Por causa alegada por testigo o perito.

El Secretario tramita la audiencia a las partes, pero es el Tribunal quien decide (art. 183.5º) por constituir una cuestión que afecta al fondo litigioso (estrictamente función jurisdiccional) determinar si tal medio de prueba es o no relevante a efectos de proceder o no a la suspensión del juicio. Si observa dilación injustificada, el Tribunal puede imponer multa.

3) Suspensión de la vista

Antes de iniciarse su celebración. La valoración sobre la causa de imposibilidad de asistencia del citado a interrogatorio y su justificación

compete al Secretario (art. 188.1-4^a). La solicitud en común de suspensión por los litigantes necesita de una justa causa y su valoración es función exclusiva del Secretario (188.1-3^a). Igualmente compete a éste valorar la suficiencia de la justificación en los casos de muerte, enfermedad o imposibilidad absoluta o baja por maternidad o paternidad del Abogado (188.1-5^a). Si en estos casos la acuerda, debe comunicarla al Tribunal, a las partes y personas (testigos y peritos) citados a la vista (art. 188.2) y proceder a un nuevo señalamiento.

4) Interrupción del juicio o vista

Iniciada la vista, su interrupción por la causa que produce la suspensión de la misma es competencia exclusiva del Juez o Presidente del órgano colegiado (art. 193.4), y si se señala de nuevo es éste quien efectúa el señalamiento en el mismo momento, acomodándose al contenido de la agenda programada. Si el señalamiento no se puede efectuar a tal momento será fijado posteriormente y por el Secretario.

V. INICIO Y TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCEDIMIENTO

1. Inicio del procedimiento. Admisión de la demanda

Expone el legislador en el Preámbulo de la Ley que la admisión de la demanda es una actividad reglada cuyo examen se reduce a una mera comprobación material de los poderes, postulación, cuantificación, jurisdicción, competencia objetiva y territorial. La admisión a trámite de la demanda es decisión competente del Secretario en el juicio ordinario (art. 404.1) y en el juicio verbal (art. 440.1). Igual conclusión lógicamente hay que mantener respecto a la ampliación de la demanda, no obstante el silencio legal. En consecuencia, el Secretario judicial es quien examina tales presupuestos y así procede deslindar:

a) Deberá el Secretario constatar la capacidad de la demandante y el cumplimiento de la postulación (suscripción de Abogado, intervención de Procurador, poder conferido etc.), posibilitando la subsanación ante cualquier defecto que presente.

b) El control de la jurisdicción y competencia objetiva por el Secretario, afirma el legislador, se salva con la posibilidad de la parte demandada de plantear la declinatoria o su revisión de oficio por el Juez en cualquier momento. En el caso de que tal examen determine la falta de esos presupuestos, tras trámite de audiencia a las partes y Ministerio Fiscal, dará cuenta al Juez, quien directamente decide.

Igual trámite y control de oficio se ha dispuesto en el artículo 5.2 de la LJCA, al que remite el **artículo 49.2, párrafo segundo, de la LFTCu**.

Surge la duda de si podrá el Secretario que decretó la admisión de la demanda promover de oficio en momento posterior su inadmisión por falta de competencia objetiva, pues el artículo 48.1 Ley Enjuiciamiento Civil dice que ese presupuesto procesal se puede apreciar en cualquier momento, dar traslado a las partes, que sí impone el artículo 48.2, y dar cuenta al Juez o Tribunal, o no será posible tal actuación, debiendo esperar al planteamiento de la declinatoria de parte o que el Juez plantee tal cuestión de oficio en la audiencia previa o acto del juicio verbal.

c) Si el Secretario observa que la clase de proceso elegido por el demandante no se corresponde por la cuantía o materia, no sanciona la ley su inadmisión, sino, al contrario, debe admitirse con la tramitación que corresponda, decisión contra la que cabe revisión directa, que no suspende el trámite (254.1, párrafo segundo). Sobre el aspecto de la cuantía en el proceso civil inexistente un incidente para resolver su determinación (sólo está prevista su discusión y solución a efectos de determinar la clase de proceso en el art. 422), mientras que **el artículo 62 LFTCu** establece que *«el órgano de la jurisdicción contable que conociere del asunto hará la determinación de la cuantía en resolución motivada una vez tenga los datos a que se refieren los párrafos anteriores, previa audiencia de las partes comparecidas por plazo no superior a cinco días y sin que por ello se interrumpa el curso de los autos»*. Deberá ser igualmente el Secretario judicial quien deba resolver tal cuestión, pues así está asignada en la LJCA; se ha suprimido el incidente de fijación de cuantía y su artículo 40.1 establece la competencia del Secretario judicial en la fijación de la cuantía del recurso contencioso-administrativo, incluso cuando el demandado no está de acuerdo con la cuantía fijada por el demandante (srt. 40.3 LJCA). La decisión final sobre tal cuantía es del Juez o Tribunal (srt. 40.4 LJCA).

d) En cuanto a la acumulación de acciones operada en la demanda, el Secretario es quien va a estimar que la acumulación de acciones es correcta al ser el competente para la admisión de la demanda. Si aprecia que están mal acumuladas las acciones deducidas en la demanda debe dar plazo para su subsanación, y si no se subsana dar cuenta al Juez, que será quien decide (art. 73.3).

La Ley Enjuiciamiento Civil no permite al Secretario denegar el trámite de la demanda, decisión reservada al Juez por afectar al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Establece el artícu-

lo 404.2.2 que cuando existan defectos formales subsanables el Secretario debe conceder plazo para tal subsanación, y si ésta no acontece dar traslado al Juez para resolver sobre su admisión. Puede que la demanda adolezca de un defecto de entrada insubsanable (falta de capacidad del actor), caso en que el Secretario deberá dar cuenta directa al Juez para su inadmisión.

2. Contestación

Igualmente es el Secretario quien debe acordar su admisión y sólo en el caso de presentar defectos no subsanados dar cuenta al Juez, con la especialidad de que si afectan a la personación a su vez el Juez tendrá que inadmitir tal escrito y devolver al Secretario para que acuerde la rebeldía del demandado, dado que es a éste a quien únicamente compete decretarla (art. 496), a excepción de cuando se produce en el juicio verbal, que es decretada por el Juez en el acto del juicio.

3. Terminación anormal del proceso

En aquellos supuestos de conclusión del proceso sin oposición, desistimiento, renuncia, circunstancias sobrevenidas determinantes de la carencia de objeto litigioso (arts. 20, 22 LEC) corresponde al Secretario mediante Decreto acordar tal decisión. Igualmente cuando concurra la caducidad del proceso (art. 237 LEC).

Si existe oposición sobre esa terminación anormal del proceso es el Tribunal quien debe pronunciarse, y caso de acordar su terminación dictar el sobreseimiento (arts. 414, 421, 423 y 424 LEC).

La **LFTCu, en su artículo 78**, establece entre los modos de terminación del proceso el auto de sobreseimiento, allanamiento, desistimiento y caducidad, y en su **punto 2.2.** dice que «*el allanamiento, desistimiento y caducidad se regirán por lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo*», cuando el proceso por alcance se sigue por trámites de la Ley Enjuiciamiento Civil y la comparación entre ambos cuerpos legales en la regulación de dichas causas anormales de fin del proceso determina: *a)* la similitud en el trámite y solución del desistimiento en los términos ya fijados *supra*; *b)* en la jurisdicción civil la caducidad del procedimiento es competencia del Secretario; *c)* la caducidad de la acción o de la demanda tanto en el proceso civil como en el contencioso-administrativo al que remite la normativa de la jurisdicción contable es a cargo del Juez o Tribunal; *d)* el fin procesal por allanamiento en todas las jurisdicciones es competencia del Juez o Tribunal.

VI. MODIFICACIONES EN RESOLUCIONES Y RECURSOS

1. Clases de resoluciones

Dada la nueva y mayor capacidad resolutoria de los Secretarios, el legislador ha usado la expresión «RESOLUCIONES PROCESALES» para designar el género en que se incluyen tanto las resoluciones de los Jueces y Tribunal como las dictadas por el Secretario. Así, el capítulo VIII del título V, libro I, pasa a denominarse «De las resoluciones procesales». Deslindando unas de otras,

a) *Judiciales*

Las del Juez siguen siendo las mismas: providencias, autos y sentencias.

Por ser el curso del proceso y su impulso competencia del Secretario se restringe el campo de las providencias sólo para cuestiones procesales así asignadas expresamente en la Ley Procesal (art. 206.1º). Los autos se establecen también para resolver los recursos de reposición frente a los Decretos de los Secretarios y la admisión de la demanda, pues es perfectamente factible que el Secretario diligencie al Juez para inadmisión de la demanda y el Tribunal decida admitirla si concurren los presupuestos para su admisión, dictando en tal caso el auto correspondiente.

b) *Resoluciones del Secretario*

Es novedad legislativa dada la ampliación de las funciones competenciales del Secretario en el orden procesal. Deben llevar constancia siempre del lugar, fecha e identificación del Secretario que las dicta.

Según los artículos 206.2 y 208 podemos colacionar las siguientes resoluciones:

i) Diligencias. Dos clases:

1º) De ordenación para el impulso procesal del curso de los autos. Pueden ser motivadas de forma sucinta.

2º) De constancia, comunicación o ejecución: sólo reflejan el hecho o acto de trascendencia procesal (ejemplo: presentación de documentación del Procurador con la diligencia de comunicación encomendada).

ii) Decretos.

Siempre motivados en párrafos enumerados y separados los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho (al igual que los autos

del Juez). Así, sin ser exhaustivos, deben adoptar dicha forma de resolución, entre otras:

- Admisión de la demanda (art. 206.2-2º).
- Fin del procedimiento en casos que tiene la competencia (sobreseimiento por desistimiento consentido de las partes, art. 20; por pérdida de interés o satisfacción extraprocésal, art. 22.1).
- Suspensión del proceso (art. 19.4).
- Caducidad de los autos (art. 237).
- Aprobación de tasación de costas cuando no hay impugnación (art. 244.3).

Al igual que los Jueces, los Secretarios ostentan la posibilidad bien de oficio bien a instancia de parte de aclarar sus resoluciones (art. 214.2) y corregir los errores aritméticos o gramaticales de las mismas en cualquier momento (art. 214.3). La aclaración de oficio o a instancia de parte no es susceptible de recurso, sin perjuicio del recurso que quepa contra la resolución objeto de aclaración (art. 214.4). Igualmente cabe el trámite de subsanación y complemento de Decretos, al igual que el de la sentencia (art. 215.2). No cabe recurso respecto a los mismos, sí contra el Decreto que es objeto, o no, de complemento. Se recurre la sentencia, auto o Decreto, pero el plazo del mismo se interrumpe con tal solicitud y se reanuda desde la resolución que complementa o no (art. 215.5).

No podrá el Secretario judicial adoptar en esa clase de diligencias o Decretos cuestiones que tienen asignada su solución a la clase de resolución propia del Juez o Tribunal so pena de nulidad plena y absoluta conforme al artículo 225.6º. Esta nulidad puede ser apreciada de oficio por el Juez o Tribunal.

Si bien las resoluciones de los Secretarios deben ser escritas, en las comparecencias por ellos dirigidas, así a título de ejemplo las reguladas en los artículos 631 y 640 de la Ley Enjuiciamiento Civil en el proceso de ejecución, pueden ser de forma oral (art. 210).

2. Recursos

Establece el **artículo 80 de la LFTCu** que contra las providencias y autos de los órganos de la jurisdicción contable se darán los recursos prevenidos en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, y añade igual remisión para el recurso de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia. Por consiguiente, nos encontramos ante determinados procesos que si bien siguen los trá-

mites de la Ley Enjuiciamiento Civil, en cambio a la hora de recurrir sus resoluciones la normativa aplicable es la Ley Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

No obstante esta doble regulación legal dentro de un mismo procedimiento, ante las nuevas resoluciones a cargo del Secretario, el legislador ha unificado para todas las jurisdicciones la misma clase y nomenclatura de recursos contra dichas decisiones, al igual que las competencias del Secretario para el control de los requisitos y su admisión (preparación e interposición), lo que afecta a los procesos de responsabilidad contable de acuerdo con la supletoriedad reconocida para los mismos, bien de la LEC en los reintegros por alcance, bien de la LJCA en los juicios de cuentas. También expresión de voluntad de tal unificación es la desaparición de la denominación del «recurso de súplica» en la jurisdicción contenciosa (al igual que en la social) a favor del término «recurso de reposición». En atención a tal finalidad legal se efectúa un tratamiento unívoco de los recursos con mención de los preceptos, tanto de la Ley Enjuiciamiento Civil como de la Ley Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2-a) *Tramitación*

Toda resolución (por ende, tanto de Juez como de Secretario), conforme al artículo 208.4 de la Ley Procesal, debe incluir la mención del recurso que cabe, órgano ante el que interponerse y plazo para su interposición. Se destaca esta preceptiva mención por su diferencia con la legislación precedente, pues no debe realizarse al notificarse la resolución, sino en la propia resolución.

El Secretario es quien controla el cumplimiento de los plazos y requisitos exigidos para la admisión de cualquier recurso ordinario y extraordinario (reposición por art. 453, apelación conforme art. 461 y casación de acuerdo con art. 480).

Pasado el plazo para recurrir en apelación o casación la resolución sin efectuarse, dispone la LJCA (85.1 y 89.4) que el Secretario debe dictar su firmeza por Decreto, declaración judicial inexistente en el proceso civil.

Si concurren los requisitos admitirá a trámite el recurso y ordenará su preparación. Si aprecia que no concurren, como el Secretario no puede inadmitir recursos de plano, debe dar traslado al Juez o Tribunal para que proceda, pudiendo decidir –art. 85.2 LJCA– su inadmisión (auto) o admisión (providencia).

La tramitación de los recursos es exclusivamente competencia del Secretario; así, reposición (arts. 453 LEC; 79.4 LJCA), apela-

ción (arts. 461 LEC; 85.2 LJCA), casación (arts. 482 LEC; 90 LJCA), revisión (art. 454 bis LEC, al que remite el art. 102.2 de la LJCA). En consecuencia, la declaración de desierto del recurso pasa a ser atribución y decisión del Secretario por dos razones: 1º Porque dado plazo para formalizar el recurso, no lo hace la parte recurrente (art. 458.2 para la apelación y art. 471 para la casación). 2º Porque emplazada la parte por el Secretario para comparecer ante el Tribunal superior en el plazo de 30 días, transcurre ese plazo sin producirse tal personación. En ese caso se establece que el Secretario impone las costas causadas (art. 463.1, párrafo segundo, para apelación y art. 472 para la casación).

El artículo 74.8 LJCA para el caso de desistirse del recurso de apelación o casación indica al Secretario, quien por Decreto debe acordar el archivo del procedimiento y devolver las actuaciones al órgano procedente.

2-b) Clases de recursos

Las nuevas atribuciones en decisiones procesales conferidas al Secretario judicial han implicado igualmente modificar el sistema de recursos para facilitar el control de tales decisiones por parte de los Tribunales, lo que tiene incidencia en el recurso de reposición y el nuevo recurso de revisión que a continuación se examina, señalando que no está reglado que el Tribunal pueda de oficio revisar las resoluciones del Secretario, a excepción de aquellas materias que son apreciables con tal carácter (ej.: jurisdicción y competencia objetiva).

i) Recurso de reposición (arts. 451 a 454 LEC/79 LJCA)

a) Resoluciones del Secretario.

Conforme al artículo 451-1, caben contra diligencias de ordenación (no se ha dispuesto para las diligencias de constancia; no están mencionadas en el art. 451, luego son irrecurribles) y Decretos no definitivos (no ponen fin al procedimiento o impiden su continuación). Ello a excepción de que la propia Ley asigne directamente la revisión.

– Órgano: Se interpone ante el Secretario que dictó la resolución y resuelve el mismo por Decreto.

– Plazo de interposición: cinco días.

– Contenido: Expresión de la infracción en que incurre la resolución. Si no se cumple debe proceder un Decreto de Secretario de inadmisión del recurso, y contra esta decisión cabe revisión.

– Resolución: El Secretario resuelve por decreto.

b) Resoluciones de Juzgados y Tribunales.

Autos y providencias no definitivos. No se modifica, si bien su admisión y trámite es a cargo del Secretario.

ii) Recurso de revisión (art. 454. bis, LEC/102 bis LJCA)

Contra el Decreto resolutivo de una reposición no cabe recurso; hay que reproducir la cuestión al recurrir, si es factible, la resolución definitiva. La reproducción hay que efectuarla en la primera audiencia ante el Tribunal tras la toma de decisión objeto de recurso, y si no es posible se puede solicitar antes de que se dicte la resolución definitiva para que se trate de la misma.

– Cabe: directamente contra Decretos que ponen fin al procedimiento o impiden su continuación y Decretos que la Ley señale directamente la revisión. Ejemplo: Decreto que acuerda la caducidad de autos.

– Plazo de interposición: cinco días.

– Contenido: Expresión de la infracción en que incurre la resolución. Si no se cumple, el Juez o Tribunal dictará providencia de inadmisión. La admisión o inadmisión del recurso es irrecurrible.

– Órgano: Se interpone ante el Secretario que dictó el Decreto, quien en caso de admitirlo dará el trámite, traslado a la otra parte.

– Resuelve el Juzgado o Tribunal por Auto sólo apelable si pone fin al procedimiento o impide su continuación.

También debe suscitarse la cuestión de si tanto a los recursos del Secretario como a los del órgano contable ha de ir acompañado en su preparación del correspondiente depósito que se ha introducido para todas las jurisdicciones por la Ley Orgánica 1/2009, de 2 de noviembre, complementaria de la Ley de Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, introduciendo la disposición adicional decimoquinta, cuyo fundamento afecta en materia de recursos, imponiendo el depósito en las jurisdicciones civil, social y contencioso-administrativo, y en la penal sólo cuando la parte recurrente sea la acusación particular, según el Preámbulo de la Ley, «cuyo fin principal es disuadir a quienes recurran sin fundamento jurídico alguno para que no prolonguen indebidamente el tiempo de resolución del proceso en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes personadas en el proceso». Ciertamente que no se ha mencionado la jurisdicción contable, pero también lo es que la Ley reguladora de la misma, a la hora de fijar los recursos, remite, como se ha dicho, a la Ley Contencioso-

Administrativa, y la sustanciación de tales recursos en tal jurisdicción exige el previo depósito. La exigibilidad o no de dicho depósito en la vía jurisdiccional contable dependerá del alcance que se dé a la supletoriedad de la LJCA, a la que acabamos de referirnos, que debe interpretarse en conexión con la especialidad que para la jurisdicción contable implica la LFTCu.

VII. PROCESO DE EJECUCIÓN DINERARIA

La incidencia en este campo en la jurisdicción contable viene sentada por la remisión efectuada en **el artículo 85.1. LFTCu** (encabezado bajo el título Ejecución de Sentencia): *«Una vez firme la sentencia recaída en los procedimientos jurisdiccionales a que se refiere el presente título se procederá a su ejecución, de oficio o instancia de parte, por el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia en la forma establecida para el proceso civil.»* Por tal razón se ciñe este apartado a expresar las reformas más relevantes habidas en la ejecución dineraria, que es la que debe operar trascendencia en la ejecución de la jurisdicción contable.

La reforma legal desarrolla y aplica el artículo 456 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su punto 3.a), de atribución de la ejecución a los Secretarios, a salvo las competencias que las leyes procesales reservan a Jueces y Magistrados. Se ha tendido a liberar al Juez de la multiplicidad de trámites significativos del proceso de ejecución que ahora pasan a ser decididos por el Secretario, sin perjuicio de la revisión de su actuación, vía recurso, por el Juez. De hecho en varios preceptos se habla del Secretario como «responsable de la ejecución» (arts. 551.3, 634, 650.4 y 676) o de «encargado de la ejecución» (arts. 627.1, 672.2 y 673). Se dispone por esa razón que la tramitación ordinaria es a través de diligencias (art. 545.7), ya que no corresponde al Juez. Pero ¿qué Tribunal conoce y debe resolver los recursos? Téngase en cuenta que el proceso de ejecución se va a desarrollar prácticamente en el servicio común de ejecución practicando desde las medidas de ejecución efectivas hasta la obtención de la satisfacción del ejecutante. Pues bien, debe ser el Juez que acordó la orden general del despacho de ejecución quien deberá resolver todos los recursos que se interpongan contra el Secretario de la ejecución. El Juez, en la ejecución, se va a limitar a declarar el despacho de ejecución (orden general de ejecución, art. 551), resolver la oposición, tanto por motivos procesales (art. 559) cómo de fondo (art. 561), las tercerías de dominio (art. 603) y aquellas cuestiones señaladas por ley (art. 545.5).

1. Diferenciación entre la orden general de ejecución (Auto) y su efectividad (Decreto)

La contestación judicial a la demanda de ejecución es del Juez (no se modifica el art. 551), nunca del Secretario, aun cuando el título que se ejecuta sea una resolución del Secretario a la que la Ley Enjuiciamiento Civil reconozca título ejecutivo. Por ejemplo, los Decretos aprobando la tasación de costas.

A diferencia del proceso declarativo, en el proceso de ejecución es el Juez quien debe examinar el título ejecutivo, ver si cumple los requisitos para despachar ejecución, los presupuestos procesales y decidir si procede o no la orden general de ejecución (el art. 552 no se modifica), y caso positivo despachar ejecución (art. 551). La resolución del Juez fija las personas demandantes, demandadas y cantidades por todos los conceptos, objeto de ejecución que no es recurrible.

Después del auto dando la orden general de ejecución, es el Secretario quien debe llevarla a cabo, es decir, darle efectividad (art. 545.4). Por medio de Decreto (revisable) debe determinar el requerimiento de pago, los bienes a embargar, diligencias de averiguación patrimonial (art. 551.3). Incluso se ha conferido autoridad al Secretario judicial para imponer multas coercitivas al ejecutado que no cumple con el requerimiento de manifestación de bienes (art. 589.3) susceptibles de revisión ante el Tribunal.

Por ello la redacción del artículo 581, modificada por la Ley 19/2009, que dice: «1. Cuando la ejecución para la entrega de cantidades determinadas de dinero no se funde en resoluciones judiciales o arbitrales, despachada la ejecución, se requerirá de pago al ejecutado por la cantidad reclamada en concepto de principal e intereses devengados, en su caso, hasta la fecha de la demanda, y si no pagase en el acto, el Tribunal procederá al embargo de sus bienes en la medida suficiente para responder de la cantidad por la que se haya despachado ejecución y las costas de ésta», es errónea en cuanto fija que el Tribunal acuerda el embargo de bienes del ejecutado, pues el artículo 587 deja claro que el embargo es competencia exclusiva del Secretario.

Si el Secretario provee en contra de la orden general de ejecución, cabe recurso directo de revisión (art. 563.1, párrafo segundo). No puede el Secretario acordar la nulidad de actuaciones reservada exclusivamente para el Tribunal conforme al artículo 562.2.

Ambas resoluciones (Auto y Decreto) se notifican de forma simultánea al demandado. En este punto una modificación legal de relevancia es la contenida en el artículo 553 de la Ley Enjuiciamiento

Civil; esa notificación se hará al ejecutado o también, «en su caso, al Procurador que lo presenta», extremo con clara finalidad de agilización del proceso.

2. Normas para la agilización del proceso de ejecución

– Acumulación de oficio de procesos de ejecución por Decreto del Secretario (art. 555) sólo cuando es el mismo ejecutante y el mismo ejecutado y convergen en el proceso más antiguo.

– Otra de las manifestaciones de agilidad está en el propio artículo 587.1 de la Ley Enjuiciamiento Civil: practicado el embargo de bienes, la parte ejecutante ya no tiene la carga de pedir las medidas de garantía (aseguramiento) y publicidad de la traba (anotación registral), pues tienen que ser acordadas y emitidas de oficio por el Secretario de forma inmediata. Se establece la novedad ya expuesta *supra* que los mandamientos a los Registros (Propiedad, Mercantil, Venta a Plazos, etc.) son cometido no del Juez, sino del Secretario.

– La parte debe pedir las medidas de investigación patrimonial del ejecutado. Cuando el ejecutante no puede designar bienes es el Secretario quien por diligencia de ordenación acuerda dirigirse a las entidades financieras y organismos públicos a efectos de facilitar relación de bienes o derechos de los que tengan constancia (590). El procurador de la parte ejecutante (art. 590) puede llevar a cabo el diligenciamiento de los oficios expedidos para averiguación del patrimonio del ejecutado, y en consonancia con tal función se impone el deber de colaboración a las personas, entidades, públicas o privadas, no sólo con la oficina judicial sino también con los Procuradores que hayan pedido tal gestión y tengan encomendado su diligenciamiento (art. 591).

3. Novedades en materia de embargos

Como la orden de embargo de bienes y la concreción del mismo corresponde al Secretario, igualmente las peticiones de mejora, reducción y modificación del embargo son a cuenta del Secretario susceptible de revisión (art. 612.3). En cambio, en la tutela cautelar, el embargo preventivo de bienes, su mejora, reducción o modificación sigue siendo competencia del Juez (art. 738.2).

Por tal razón, la demanda de tercería de dominio cuyo objeto es alzar un embargo de un bien que no pertenece al deudor ejecutado tiene que ser presentada ante el Secretario responsable de la ejecución (art. 599), no ante el Juez, quien la admite conforme al

artículo 598.2, debiendo notificarse al ejecutado la admisión a trámite de la demanda, pues la inadmisión es función del Tribunal.

Según la naturaleza de los bienes trabados se distingue:

a) *Embargo de bienes inmuebles*

– Una vez anotado el bien inmueble trabado, el Procurador directamente puede pedir al Registrador de la Propiedad (es decir, no hace falta orden o mandamiento del Secretario) el certificado de cargas y de titularidad (art. 656). El Secretario de oficio se dirige a los acreedores anteriores preferentes al que ha servido a la ejecución.

– El perito interviniente en ejecución para tasación del bien a subastar tiene que ser designado por el Secretario. Igualmente ostenta la facultad de obtener la provisión de fondos, y es el Secretario quien decide sobre la misma (art. 638.3) de igual manera que en los procesos declarativos. Caso de concurrir peritajes contradictorios sobre la valoración del bien será el Secretario quien decide la valoración definitiva (art. 639), decisión recurrible en revisión.

b) *Embargo de bienes muebles*

El nombramiento de depositario recae por Decreto del Secretario (art. 626), quien tiene facultades para removerlo, incluso de oficio (art. 627). Si recae en el Colegio de Procuradores, a éste corresponde proceder a la localización del bien, gestión y depósito (art. 626).

c) *Embargos de saldos en cuentas y sueldos*

– Cuando el banco reciba el oficio de retención y embargo del saldo de cuenta, que puede ser presentado por el Procurador, debe cumplimentarse en el acto y se debe expedir recibo de tal recepción, haciendo constar las cantidades disponibles por el ejecutado en ese instante (con ello se pretende acabar con la práctica no inusual de distinguir entre la fecha de recepción del oficio del Juzgado de aquella en que el banco decide retener la cuenta). La contestación del Banco, o se manda a la NOJ o se entrega al Procurador (art. 621).

– Las cantidades que provengan de embargos de sueldos o pensiones que de forma periódica se van trabando pueden ser ingresadas (art. 607.7) directamente por la entidad que practica la retención a favor del ejecutante en la cuenta que designe éste. No obstante se necesita previamente autorización por el Secretario (recurrible en revisión), y la entidad y el ejecutante deben informar al Secretario cada tres meses de las sumas que aquélla ha remitido y éste recibido.

d) Embargo de frutos o rentas

La administración judicial para llevar a cabo la efectividad de tal traba debe ser decretada por el Secretario judicial, que, por tanto, designará al administrador (art. 622). En cuanto al nombramiento de la persona del administrador y su régimen parece que habrá que estar al artículo 632 de la Ley Enjuiciamiento Civil, dado el contenido del artículo 632.2, que dice: «*También podrá constituirse una administración judicial para la garantía del embargo de frutos y rentas en los casos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 622.*»

e) Embargo de empresas

Se fija una comparecencia sólo ante el Secretario judicial, quien determinará los términos y contenido de la administración y fijación de la persona que debe llevarla cabo, si hay acuerdo en las partes. Si no, es el Tribunal quien decide. Acordada la administración es el Secretario quien nombra al/los interventor/es designados por los titulares de la empresa (art. 631).

Caso de instarse por el administrador judicial la venta de algún activo debe obtener la autorización del Secretario (art. 632).

4. Mejora de la práctica procesal de ejecución

– Se posibilitan las subastas vía internet, y, por tanto, las pujas electrónicas, en aras a posibilitar la transparencia y claridad de las subastas judiciales (art. 649). Como novedad introducida con la Ley se prevé también que los Colegios de Procuradores puedan ser designados como entidad especializada en la subasta de bienes (art. 641); la facultad de acordar tal vía radica en el Secretario judicial.

– El Secretario, como director de la subasta, es quien aprueba el remate por Decreto (art. 650.1) y quien va a dictar el Decreto de adjudicación (art. 650.6).

– Decreto de suspensión de ejecución (art. 557) en caso de concurso. Se deja claro que, siendo varios los ejecutados, si alguno de ellos se encuentra declarado en concurso o se le declara una vez puesta en marcha la ejecución, el proceso de ejecución continúa respecto a los no concursados (art. 568.3), y el Secretario por Decreto suspende la ejecución respecto al concursado.

5. Procedimiento de liquidación de daños y perjuicios

Dice el artículo 86.2 de la LFTCu: «*Cuando la sentencia no hubiere determinado el importe de los daños y perjuicios en que se cifren las responsa-*

bilidades contables se procederá a su liquidación por el órgano del Tribunal que conociere de la ejecución en la forma establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil.»

La Ley Enjuiciamiento Civil 1/2000 introdujo, dentro del título de la ejecución no dineraria el capítulo IV, para la liquidación de los daños y perjuicios que la Ley 13 /2009 modifica en el sentido de corresponder al Secretario dar traslado de la relación de daños y perjuicios para su contestación y de haber acuerdo o estar conforme el obligado, es igualmente el Secretario quien aprueba la cantidad resultante mediante Decreto, que a su vez pasa a constituir título de ejecución dineraria (art. 714).

6. Terminación del proceso de ejecución

Si se produce, ante el requerimiento, el pago por todos los conceptos debe decretarse por el Secretario el Decreto de terminación de la ejecución (art. 583.3). También de concurrir completa satisfacción del ejecutante y debe dictarse Decreto del Secretario acordando la finalización (art. 570).

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAIZ SERRANO, Amaya, y TOMÁS PORTER, José Juan: «La nueva oficina judicial y el nuevo modelo procesal», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 33/2010 (Tirant lo Blanc).
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Carlos: «Comentarios al Proyecto de Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2/2009.
- LACUELA BERTOLACCI, Rodrigo: «Los Secretarios judiciales y la ejecución civil: la reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial», *Diario La Ley*, 8-6-2009.
- MAGRO SERVER, Vicente: «Análisis práctico de la reforma procesal civil por la Ley 13/2009 de 23 de noviembre, de la Oficina Judicial», *Diario La Ley*, 23-2-2010.
- PERDIGUERO BAUTISTA, Eduardo: *Las reformas procesales para la implantación de la nueva oficina judicial en el proceso declarativo civil*, La Ley, 11388/2009.
- VVAA: «La nueva oficina judicial y el nuevo modelo procesal», *Boletín Información*, febrero 2010. Ministerio de Justicia.
- : «Las últimas reformas procesales, Seminario», ICAV-Enfoque XXI, Valencia, 4 de mayo 2010.

Eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Aproximación a su realidad desde la perspectiva del enfoque del marco lógico

Sonia Chirinos Rivera

I. RESUMEN

Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, creados y diseñados por la LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, entraron en funcionamiento el 30 de junio de 2005.

La aparición de los denominados Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el escenario judicial no ha resultado ni pacífica, ni mucho menos indiferente.

Pues bien, teniendo en cuenta que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) han superado con largueza los primeros cinco años de existencia, ¿es posible proceder a su evaluación de una forma desapasionada, vale decir, objetiva?

Con este artículo pretendemos demostrar que lo es. Y que una herramienta, asociada normalmente al campo y estudio de la cooperación internacional, conocida bajo el nombre de «Enfoque de Marco Lógico», nos va a ser muy útil a la vez que nos va a permitir llevar a cabo una evaluación sistemática, objetiva y, sobre todo, libre de apriorismos.

La LO 1/2004 es tan clara en sus propósitos que de ella será posible obtener los insumos necesarios para proceder a esta exégesis, netamente objetiva. Porque, sin duda, el legislador creó los JVM pensando en unos objetivos y persiguiendo unos resultados. Éstos, como lo demostraremos, se encuentran perfilados en la Ley.

Una vez obtenidos éstos, es decir, identificados los objetivos y los resultados que se vienen persiguiendo con la creación y funcionamiento

de unos Juzgados especializados, es posible proceder a su evaluación. Presentaremos y explicaremos la Matriz del Marco Lógico del Proyecto. Todo ello, para acometer seguidamente el análisis de la realidad de los JVM, como si de un proyecto se tratara –que lo es–. Analizaremos la calidad del diseño del proyecto (proyecto que hemos denominado «Creación y puesta en marcha de los JVM»), su eficiencia, eficacia a la fecha, sus perspectivas de impacto y su sostenibilidad futura. Analizados éstos, llegaremos a unas conclusiones que podemos ir adelantando: los Juzgados de violencia sobre la mujer son adecuados y pertinentes para hacer frente a un problema grave. Sin embargo, su existencia empieza a presentar debilidades que conviene atajar en el plazo más inmediato.

II. INTRODUCCIÓN

En el mundo de la cooperación internacional, allá por la década de los sesenta apareció, en su vocabulario técnico, una expresión algo cáustica y oscura desde la perspectiva del castellano, pero tremendamente eficaz –o demoleadora–, según quien fuere el sujeto del verbo «evaluar»: si el país que suministra la cooperación o el país receptor de sus proyectos. Me refiero a la denominada Metodología del Marco Lógico (MML), cuyas directrices han dado lugar a un tipo de análisis u observación que se conoce a su vez como «Enfoque del Marco Lógico» (EML).

Esta Metodología¹ surge para hacer frente a tres concretos problemas que de una u otra forma solían aparecer como denominador común en las acciones de cooperación internacional:

– La existencia de *múltiples objetivos* en un proyecto y la paralela inclusión de actividades descoordinadas entre sí, que, por serlo,

¹ El uso de la MML fue formalmente adoptada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID– en la década de los setenta. USAID sigue recurriendo al método 40 años después.

Es la técnica en la que se apoya el sistema de monitoreo y evaluación de proyectos que ha sistematizado la Unión Europea para evaluar y calificar sus acciones o planes de cooperación internacional.

Lo utilizan la GTZ (empresa alemana de cooperación internacional para el desarrollo sostenible) y un sinnúmero de agencias de cooperación internacionales. AECID, la Agencia Española para la Cooperación y Desarrollo, ha comenzado a valerse de esta técnica en la formulación y evaluación de sus proyectos.

La extensión y generalización de su uso por parte de los países cooperantes ha generado en los países en los que recae la cooperación interés por el método y familiaridad con el sistema. No sólo los proyectos que se presentan a los países donantes se formulan de acuerdo con la teoría del Marco Lógico, sino que *los proyectos políticos propios se gestan y desarrollan, expresa o tácitamente, de acuerdo con la MML*. Lo que les permite ser mucho más objetivos a la hora de medir el impacto de sus políticas nacionales.

difícilmente pueden contribuir a la consecución de los objetivos perfilados.

– *Fracasos* en la realización de los objetivos por no estar claramente definidas las responsabilidades de cada cual, o por carecer de métodos adecuados de control y seguimiento.

– *Inexistencia de parámetros objetivos* con los que comparar lo planificado con lo conseguido².

La metodología del Marco Lógico, por tanto, basa su sistema en introducir una «lógica» en las acciones.

La lógica –como si de una formulación filosófica se tratara– requiere una reflexión previa antes de la acción.

Primero, se ha de identificar el problema que –entre los múltiples posibles– se quiere minimizar o eliminar.

Identificado éste, se han de establecer «los Resultados», la suma de los cuales lleva, en sentido ascendente, a la consecución, *a largo plazo*, del Objetivo General (OG).

El Objetivo General (volvemos a los aspectos filosóficos) es la meta final. Representa el *sumum* de las aspiraciones. En realidad, ningún proyecto aspira, sincera o metodológicamente hablando, a completar éste, en la medida en que se sabe, o se asume, que, por definición, es inalcanzable. O cuanto menos debe ser considerado como una meta o aspiración permanente. Se tiende hacia su consecución (hacia la –plena– Justicia; o hacia la –mayor– Igualdad o Libertad), aunque se es consciente de que no se alcanzarán. Si por ello se entiende la llegada a una meta definitiva a partir de la cual no reste nada por hacer.

Como consecuencia de estas características, el contenido esencial del OG irá cambiando por definición; haciéndose más ambicioso a la par que se van dando por superadas ciertas fases. Por eso abundan las descripciones de objetivos generales, tales como: «Modernización» de la Justicia (¿caso hay o puede haber un momento concreto en el que se tenga por modernizado el sistema, llegado al cual nos podamos quedar con los brazos cruzados?); «Eliminación» de la corrupción (¿puede eliminarse o darse por eliminada la corrupción como una especie de estado permanente y –hacia el futuro– irreversible?); «Fortalecimiento» del Poder Judicial (igual-

² En *Metodología del marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES (Santiago de Chile, 2005).

mente, ¿puede haber alguien tan ingenuo como para creer que a partir de un punto concreto se tiene un Poder Judicial fortalecido que no precise de posteriores intervenciones?). Podríamos seguir *ad infinitum* mencionando ejemplos que tenemos al alcance de la mano en la formulación de cualquier proyecto de cooperación internacional. En el campo que nos ocupa, por muchos que sean los escalones ascendidos, de alguna forma –o de varias– las exigencias de legalidad, o de independencia judicial, o de igualdad, siempre presentarán déficit. O se convertirán en nuevos retos de ulteriores actuaciones. No es que se descarte su consecución plena, sino que se es consciente de que, aunque todas las actividades del proyecto redunden en el Objetivo General, éste, de forma definitiva y «cerrada», no se puede conseguir. Resulta interesante que retengamos esta idea cuando apliquemos el EML a la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Así, pues, y volviendo a la lógica de las actuaciones, hay que señalar que, mientras el Objetivo General representa una meta posible, pero lejana en el esquema de la formulación del proyecto, juega un papel primordial el Objetivo Específico (OE): representa la aspiración final concreta de la inversión realizada. Todo se ha de medir, prevenir y diseñar en función de él.

La lógica del (valga la redundancia) «Marco Lógico» es, pues, abrumadoramente sencilla. Hay que definir un Objetivo; hay que describir en forma narrativa los Resultados; los Resultados se expresan, en nuestro idioma, en pretérito perfecto, porque, cuando uno evalúa la acción desarrollada, comprueba que, en efecto, «se ha construido el puente de paso»; o «se ha capacitado a los Jueces y Fiscales en una determinada técnica». Como hablamos en términos de lógica, la suma de los Resultados propuestos debe dar lugar al Objetivo Específico.

Para conseguir los Resultados definidos se ha de desarrollar una serie de Actividades previamente planificadas y presupuestadas, de forma tal que las Actividades de cada Resultado deben estar enlazadas a éste en una secuencia también lógica. No sería, pues, consecuente (es decir, sería *ilógico*) que para alcanzar el Resultado «se ha logrado que las mujeres maltratadas denuncien a sus maltratadores», se asigne y pretenda como actividad una, absolutamente ajena al Resultado, por loable que parezca. Por ejemplo, «adquisición y distribución de novelas sobre aspectos de género para su distribución entre mujeres que han sufrido maltrato». No hay lógica ni «enlace natural» entre la gestión de esta actividad y el resultado que se perseguía con ella. En otras palabras, ni aun forzando el objetivo de la actividad

(por ejemplo, fortalecer la dignidad de las mujeres) puede haber una secuencia entre ésta y el resultado buscado. La inversión de la actividad (recursos humanos y materiales) sería injustificada e injustificable.

Estos pasos previos, que conforman la MML, permiten valorar la eficacia de la acción desde su gestación hasta la total ejecución. Ponderar su eficiencia, realizar juicios de sostenibilidad futura, medir su impacto y, sobre todo, permitir (o urgir a) la adopción de medidas urgentes en los casos en los que se detecte que, por ejemplo, las actividades no se están realizando de acuerdo con lo planificado, o que su coste (político y económico) es demasiado elevado. O que, por el contrario, los beneficiarios finales de las acciones no son los que la planificación había previsto. O que las llamadas «hipótesis» (término que en cooperación internacional no ha de entenderse en el sentido semántico de la palabra), es decir, *aquellas condiciones externas que, aunque no dependen de la ejecución del proyecto, ni son consecuencia de él, afectan, sin embargo, al mismo*, han resultado imposibles de mitigar o atenuar, con el efecto negativo que sin duda tendrán en la consecución de los objetivos..., salvo que se hayan iniciado –y previsto– las acciones adecuadas para neutralizar o eliminar su impacto negativo. Todo lo cual vendrá debidamente expuesto y señalado en la Matriz del Marco Lógico.

En síntesis, con la Metodología del Marco Lógico se planifica certeramente. A la par que se establecen las bases sobre las cuales realizar la correcta evaluación de las acciones proyectadas y, en su caso, para la corrección de las acciones en curso.

III. ENFOQUE DE MARCO LÓGICO. CONSIDERACIONES GENERALES

La cooperación internacional volcada en los países en vía de desarrollo supone una importante inversión de fondos públicos.

Fondos públicos cuya puesta a disposición de terceros países ha de cumplir una serie de requisitos. Pues dos exigencias claras se han de satisfacer al mismo tiempo: por un lado, las internas; las que surjan de las propias interioridades del Estado que aporta los bienes. Bienes fundamentalmente económicos, pero también humanos. El contribuyente del Estado que aporta la cooperación puede cuestionar por qué se llevó a cabo esta o aquella acción de cooperación en detrimento de cualesquiera otras. Las instituciones implicadas tendrán que responder a las interrogantes, además de rendir cuentas de sus respectivas acciones y toma de decisiones.

Ahora bien, también desde la perspectiva del Estado receptor de los fondos de cooperación se ha de rendir y exigir cuentas. Éste tiene sus políticas propias que no pueden quedar sometidas o condicionadas a las decisiones arbitrarias del Estado inversor. Ambos Estado receptor/Estado facilitador de la acción de apoyo (respondiendo con ello a la idea de cooperación, que etimológica y políticamente han de significar una actuación en conjunto, solidaria), tienen que saber y coincidir en qué se invierte, para qué se invierte y cuáles son los efectos obtenidos, y, en su caso, conocer por qué la acción quedó frustrada. O por qué no se alcanzó el objetivo final, pese a la inversión de recursos humanos y económicos.

Como dice el *Manual para monitores*, elaborado por la Comisión Europea³, el «Enfoque de Marco Lógico» (en adelante, EML) es un *proceso* analítico por el que se afronta el problema que se quiere solucionar de una forma ordenada (analítica) y lógica. Y por el que nada, en el campo de la elaboración del proyecto, se deja a la improvisación⁴. Gracias a él todo queda acotado y expresado en una serie de variables. Pues bien, resultado de este proceso es un documento conciso y práctico denominado «Matriz del Marco Lógico». Documento donde han de quedar plasmadas todas las aspiraciones del proceso: los Objetivos de la actuación en concreto (es decir del «proyecto»), los Resultados perseguidos y las Actividades que deben llevar a la consecución de los anteriores Resultados. Todo ello en una secuencia lógica y clara de la que se infiera de una forma gráfica, y muy concreta, cómo la suma de cada una de las Actividades diseñadas y descritas para cada uno de los Resultados propuestos ha de –necesariamente– producir éstos. A su vez, la consecución de cada uno de los Resultados ha de llevar, de la misma forma lógica, hacia la obtención de los Objetivos. Así de fácil. Así de complejo. Pues el proceso analítico del que hablamos (como la esencia misma del EML) no es sencillo. Supo-

³ Me refiero al *Manual para monitores*, puesto en circulación como herramienta de trabajo a utilizar por los evaluadores de proyectos de cooperación financiado con fondos de la UE. Fue el producto del contrato EuropeAid/Contrato EVA/101-749. El cual se elaboró con la idea perfectamente expresada en el mismo de que fuera utilizado por los monitores contratados para llevar a cabo el trabajo de evaluación de proyectos en ejecución. Aunque, como también señala la introducción del texto, es muy pertinente su uso entre los gestores de las Delegaciones de la Unión Europea repartidas por el mundo, muy especialmente en la fase de informes de seguimiento y en el seguimiento de las recomendaciones.

⁴ Probablemente, de improvisación abundante, por cualificados que fueren los expertos, estuvo abonado en demasía el campo de la cooperación internacional. Para ponerle coto surgió, precisamente, la herramienta del EML. Para intentar cercenar ciertos voluntarismos se mantiene el criterio del EML. Lamentablemente, no siempre se consigue que la teoría o exigencia política y la praxis vayan de la mano.

ne un paradójico esfuerzo de abstracción y concreción al mismo tiempo. Abstracción para detraer del conjunto de elementos concurrentes la esencia misma del problema analizado. Concreción para diseccionar, describir y acometer las acciones a seguir con exclusión de todo lo demás. Aquí radica la esencia de la justificación de las acciones.

La Matriz de Marco Lógico (*logframe*) se convierte, entonces, en la materialización de ese proceso analítico, al que ya hemos hecho referencia. Pero se convierte en muchas cosas más: es el documento en el que los técnicos han de basarse a la hora de gestionar el proyecto; es la guía que sirve para medir la calidad de la intervención, y es, a su vez, la fuente a partir de la cual, y con base a la cual, es posible establecer criterios de evaluación objetivos y uniformes, garantizando con ello el suministro de una información segura que garantiza un proceso de toma de decisiones al más alto nivel, transparente y razonado, a la vez que altamente seguro y objetivo más allá de quienes sean los expertos encargados de cada una de las evaluaciones⁵.

Cierto es que (aunque sea en apariencia) carecemos, para nuestro análisis sobre *la eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer*, de ese documento preciso, concreto, y sintético que se llama Matriz de Marco Lógico. Pero vaticino desde este momento que la carencia es sólo aparente y que es posible evaluar la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) desde la perspectiva del Enfoque del Marco Lógico.

Una vez aplicada la herramienta del EML a la realidad de los JVM –y no antes– habrá llegado el momento de ofrecer una valoración objetiva (ayuna de prejuicios) sobre una acción política novedosa, muy avanzada socialmente hablando, con enorme e inusitada pro-

⁵ Piénsese que la Unión Europea, o los Estados Unidos de Norteamérica, o agencias nacionales como AECID, han de verificar la evaluación de sus proyectos a través de distintos técnicos que evalúan proyectos de cooperación diseminados en el mundo entero. Ninguno de ellos podría por sí solo evaluar todos esos proyectos en marcha y conclusos. Y, por otro lado, ni aun en el hipotético caso de que esto fuera posible –que no lo es– podrían actuar sin conocer previamente cuáles son los criterios a medir y de qué forma: qué es lo que la autoridad que le encarga el seguimiento o evaluación quiere saber y de qué forma se le ha de suministrar la evaluación. Si no se consiguiera eso, el resultado podría ser que se juzguen como positivas intervenciones que no merecen tal calificativo, o como cuestionables otras por el único y solo factor que los criterios de evaluación dependieron de la personalidad y formación de quien evaluó. La necesidad de introducir elementos objetivos en la evaluación y de lograr que la información se centre –precisamente– en lo que se quiere conocer dio lugar a una serie de acciones de la Comisión Europea destinadas a poder ofrecer un *Manual para el monitor*. Lo que finalmente se consiguió.

yección internacional, que ha contado con numerosos detractores, pero también con apasionados defensores. Análisis que llegará en un momento, por cierto (como si «cinco años después» se abriera la caja de Pandora de las críticas), en el que la lucha contra la violencia de género parece que ha de convertirse, primero, en lucha contra determinados estereotipos que no abogan, precisamente, por reconocer que la violencia contra las mujeres es una realidad que –nos guste o no– existe. Algunos quisieran que su realidad continúe condenada al silencio. Como si el silencio ejerciera la capacidad borgiana de eliminarlo de la faz de la sociedad. Si Borges decía que «en el *nombre* de la rosa está la rosa»; quizá si calláramos o silenciáramos la violencia de género conseguiríamos que ésta no existiera. Pero existe. Y su realidad, por encima de la poesía, es tozuda.

IV. ESQUEMA DEL MARCO LÓGICO CONCRETADO EN LA APARICIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

Superados con creces los primeros cinco años de funcionamiento de los llamados Juzgados de Violencia sobre la Mujer y una vez que la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género 1/2004 (en adelante, LMPIVG) ha pasado, no sin apuros, el control de constitucionalidad, parece ser que llega el momento del análisis desde la perspectiva de «Enfoque de Marco Lógico».

Este análisis podría –puede– ser considerado una tremenda osadía. Pues es obvio que los políticos, técnicos y los grupos de presión o asesoramiento que de una forma u otra trabajaron en España en el proyecto legal no se plantearon seguir los principios del Marco Lógico para materializar el proyecto de Ley Orgánica. Ello no impide, sin embargo, acometer su análisis recurriendo al «Enfoque de Marco Lógico».

Destacábamos al inicio de estas líneas⁶ que tal fue el «impacto» que generó la metodología del Marco Lógico en los países depositarios de las acciones de la cooperación internacional (y ello pese a la complejidad que su uso supone cuando no se está acostumbrado a una tal «planificación»), que de ser los espectadores pasivos de su aplicación pasaron a desarrollar y gestionar con esta metodología muchos de sus propios proyectos políticos.

Es decir, que el juego analítico que planteamos es una osadía. Pero no se trata de una absurda osadía, porque la larga experiencia

⁶ Cfr. nota 1.

de esta herramienta analítica nos permitirá salir del círculo vicioso en el que suelen estar inmersos los análisis o estudios que se han venido haciendo sobre la Ley 1/2004, en general, y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en particular. Viciados, en una parte considerable, de la necesaria objetividad, los prejuicios abundan en esta materia. Es como si el plano objetivo desde el cual se debe acceder al análisis de la problemática de la violencia de género y sus derivados estuviera irremediabilmente condenado a la ausencia de esos aspectos neutros.

Para muestra valga un ejemplo: en el informe de *Evaluación de la situación de los JVM a los tres años de su creación*⁷ se lee lo siguiente en el apartado relativo a la «Disponibilidad de los brazaletes o pulseras electrónicas»:

«Resulta por ello imprescindible poner a disposición de todos los JVM estos instrumentos electrónicos (el documento reconoce que sólo un 9,63% de los órganos evaluados tienen a su alcance este instrumento) que contribuyen de forma fundamental a la seguridad de las víctimas al permitir detectar con antelación la presencia en el radio geográfico que le viene prohibido al agresor (...) Desde esta perspectiva –continúa el informe– resulta difícil entender el escasísimo desarrollo de este recurso a fecha actual.»

En otras palabras, en un informe elaborado a partir de encuestas y sin otra finalidad que la de «poder trasladar los resultados alcanzados y, en su caso, las recomendaciones que resultaran oportunas a las Administraciones con competencias en la materia, al objeto de optimizar la respuesta jurisdiccional en un ámbito –la violencia contra las mujeres en el seno de las relaciones de afectividad, presente o pasada– en el que históricamente se han desconocido los derechos humanos de las mujeres», detectamos los siguientes defectos (a más del tono excesivamente farragoso del texto): por de pronto, la Presentación recoge «comentarios de parte»⁸ que, lamentablemente, anticipan la escasa objetividad del documento; pues una encuesta debe sistematizar el conjunto de la experiencia y comentarios recibidos, no pretender imponer los intereses del encuestador (el cual, en puridad, habría de carecer de ellos) por válidos que sean. Pues bien, entrando en el informe, y en concreto en el apartado reseñado, nos encontramos juicios que no fueron objeto de la

⁷ Elaborado desde la Sección del Observatorio contra la Violencia doméstica y de Género del CGPJ. Madrid, septiembre 2008.

⁸ El argumento final de la Presentación del documento: «... en el que *históricamente se han desconocido los derechos de las mujeres*» –haciendo mención a la violencia contra las mujeres en el seno de relaciones de afectividad– es fácilmente rebatible desde un punto de vista histórico y jurídico. Lo categórico de la afirmación se vuelve, pues, contra quien recurre a ella.

encuesta. Así, afirmar, como hace el informe, que los brazaletes «sirven a la protección de las víctimas de violencia de género» excede de la encuesta. Éste es un valor o criterio que no surge del resultado de la misma. Se trata, muy por el contrario, de un (pre)juicio introducido por el supuesto evaluador o recolector de la información.

Con este ejemplo, elegido al azar, salta a la luz lo que un informe de evaluación o análisis debe huir: de las consideraciones subjetivas del evaluador. Una exégesis científica debe estar (si aspira a serlo) necesariamente ajena a las valoraciones materiales, propias, del intérprete.

Así pues, si la evaluación de la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se tiñe de estas consideraciones subjetivas, el producto analítico final resultará, sin duda, malogrado desde el inicio mismo de su manifestación al exterior. Y como de valorar la eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de forma objetiva se trata, es por lo que nos aprestamos a hacer uso de la herramienta que ofrece el EML.

V. LA LEY DE MEDIDAS INTEGRALES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO

La Ley Orgánica 1/2004 sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género consta de 72 artículos, 20 Disposiciones adicionales y 7 Disposiciones finales. Esta Ley –conviene tener presente– fue aprobada en el Congreso de los Diputados por unanimidad. Resulta realmente sorprendente que una Ley tan polémica como ésta⁹; una Ley que decide franquear con decisión lo que para muchos constituía terreno vedado a la intromisión estatal (la vida privada), lograra esa unanimidad. Probablemente, ello no fue fruto de la convicción política de los votantes, sino, muy por el contrario, de cierto pudor político en «decir lo que se siente». Hoy por hoy no es difícil colegir que detrás de aquel consentimiento político, preñado sin duda de contradictorias razones, se escondiera el interés (igualmente político) de evitar la tacha de «machismo». Ningún partido político quiso correr este riesgo. Sin embargo, el entusiasmo inicial ha empezado a hacer aguas. No son pocas las voces de ciertos políticos, de los medios de comunicación y aun del

⁹ De ella se dice que ostenta el raro honor de ser la que ha dado lugar al mayor número de recursos de inconstitucionalidad.

sector judicial¹⁰ que empiezan a manifestar en voz alta sus objeciones a la Ley y a sus principios. Es decir, empezamos a asistir a un proceso de involución. Una especie de deseo instalado en no pocos estamentos, instituciones o medios sociales, de volver –poco a poco– al punto exacto de donde arrancó este viaje todavía inconcluso. Porque, en el fondo, de «eso» (del retorno a las cavernas) y nada más que de «eso» se trata. De volver al principio. Porque *al principio era la intimidad del hogar*, aquella en la que se hace lo que a uno le viene en gana sin tener que rendir cuentas a nadie. Es decir, y consecuentemente, volver a imponer la prohibición dirigida a los poderes públicos de inmiscuirse o adentrarse en el lugar donde (según esas voces) no han de regir los principios del Estado de Derecho, sino los principios del «sólo mía».

Pero volvamos a la Metodología del Marco Lógico.

Una planificación hecha según la indicada metodología debe definir un Objetivo General. Plantear y expresar uno o más Objetivos específicos, para cuya consecución el planificador debe establecer unos Resultados, la suma de los cuales debe conducir, de forma casi natural y ascendente¹¹, a la conquista de los Objetivos. Los Resultados a su vez dependen de la ejecución de las Actividades. Las Actividades deben responder a principios de racionalidad. No se trata de llevar a cabo actividades (acciones) a tontas y a locas. Se trata de planificar éstas y de asignarles unos medios presupuestarios con los cuales tener a nuestro alcance los recursos necesarios para su ejecución.

La LMPIVG es tan clara e inteligible en la definición de sus propósitos que resulta sorprendentemente sencillo y «natural» estructurar el proceso de creación y puesta en práctica de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de acuerdo con los postulados del Marco Lógico que acabamos de indicar.

¹⁰ Tuvieron en su momento gran repercusión (precisamente por proceder del sector judicial) declaraciones, tan significadas como la de una Juez de Violencia de Género criticando la Ley y rayando con sus apreciaciones en el racismo, o en un cierto elitismo intelectual, las de la Juez decana de Barcelona y últimamente las de un Juez de Familia en Sevilla.

¹¹ La lógica del marco lógico implica hacer el trabajo «de abajo hacia arriba» y de forma encadenada, de manera que los logros inferiores (resultado respecto del objetivo específico, objetivo específico respecto del general) van posibilitando la conquista de las fases superiores. Eso significa que sin Resultados no hay OE, y sin la previa consecución de éste no cabe pensar que se ha alcanzado, o puede alcanzarse, el OG. *Vid. supra* cómo queda la Matriz del Marco Lógico en relación a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y el establecimiento de los objetivos y resultados derivados de la Ley.

Para evaluar los resultados de la gestión de nuestro «proyecto» necesitamos este enfoque, pues de él depende que evitemos análisis subjetivos, o incompletos, o que recurramos o nos detengamos en datos que pueden ser interesantes, pero superfluos, a la hora de llevar a cabo la evaluación de su funcionamiento.

Quiero destacar, en este preciso momento, que aun cuando para llevar adelante nuestro análisis nos hemos propuesto recurrir a las herramientas que nos proporciona la «ciencia» (llamémosla así) del Marco Lógico, en realidad estamos hablando de una «evaluación» y no de una auditoría. Subraya Enrique Álvarez Tolcheff¹² el difícil o apenas perceptible deslinde entre evaluar y auditar. No obstante lo cual, el autor ha sido capaz de sistematizar las diferencias, las cuales las concentra en tres aspectos: la solidez con las instituciones (en virtud de la cual las entidades auditoras gozan de un estatuto del que carecen las evaluadoras); la relación con los evaluados y auditados (mientras detecta una relación de continuidad entre auditores y auditados, los evaluadores carecen de ella), y la fase de puesta –previa– o disposición de los resultados, mientras que tras la auditoría se abre una especie de «trámite de audiencia», o puesta de manifiesto de las actuaciones para que el auditado realice observaciones, éstas –en la evaluación– no se dan.

Los rasgos que Álvarez otorga a la evaluación puesta en relación con una auditoría no sólo son perfectamente trasladables a la evaluación (normalmente denominada «monitoreo») que se hace, en virtud de contrato técnico, a los proyectos en ejecución de la Unión Europea, sino que son fácilmente trasladables a la evaluación sobre la eficacia y eficiencia de los JVM que me propongo terminar a continuación.

VI. LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DESDE LA PERSPECTIVA DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVOS Y RESULTADOS PROPUESTOS

Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer iniciaron su andadura el 30 de junio de 2005.

La Ley 1/2004 dispuso, en la Disposición Final Séptima una *vacatio legis* de seis meses, limitada únicamente a lo dispuesto en los Títulos IV (Tutela penal) y V (Tutela Judicial). En todo lo demás, las dis-

¹² ÁLVAREZ TOLCHEFF, E.: REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 31, enero 2009.

posiciones de la Ley entraron en vigor treinta días después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Los JVM fueron concebidos, según reza la Exposición de Motivos de la Ley, como *Juzgados especializados dentro del orden penal*, si bien con competencias no sólo penales, sino también civiles, aunque limitadas a los procedimientos taxativa y excluyentemente identificados por el propio legislador. Ya se encargó éste de aclarar (por si alguien albergaba dudas al respecto) que los JVM son Juzgados de Instrucción con competencias civiles. Y no Juzgados civiles con competencia para la instrucción sobre determinados delitos. Como cuando de evaluar o auditar se trata¹³, la diferencia puede parecer sutil, mas se trata de una mera apariencia, pues no lo es en absoluto.

La historia de estos Juzgados es notablemente corta, aunque sumamente reveladora. Se crearon 17 Juzgados especializados con sede sólo en capitales de provincia. Y, por supuesto, no en todas; ni, mucho menos, en la mayoría de ellas.

El volumen de trabajo que inmediatamente pesó sobre estos órganos devino literalmente inasumible en un espacio sorprendentemente breve de tiempo. Hoy los Juzgados especializados son 103. Los hay no sólo en capitales de provincia, como en un principio, sino en ciudades de alta población e índice criminal. O con alto volumen de trabajo en la materia. O, simplemente, en ciudades con elevada capacidad de los dirigentes políticos locales para lograr su creación¹⁴.

Desde la perspectiva del EML, y para proceder a una correcta evaluación de los resultados conseguidos a la fecha, hemos de contar con una base sobre la cual estructurar nuestro análisis. Fundamentalmente, determinar o descubrir cuáles son los objetivos que se persiguieron con la creación de los JVM. Vale decir, identificar el Objetivo General, el Específico y los Resultados propuestos.

Estos tres ejes son fácilmente deducibles hoy por hoy. Pues la Ley y la experiencia obtenida nos prestan los materiales suficientes:

Objetivo General no puede ser otro que el que se configura como línea maestra o razón de ser de la aparición de la Ley: *erradicar la violencia de género*.

¹³ Vid. lo dicho más arriba en relación a las diferencias entre «evaluar» y auditar» que propone ÁLVAREZ TOLCHEFF, E., en REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, número 31, enero 2009, ya citada.

¹⁴ Pues sólo ello puede explicar que se haya podido poner en funcionamiento un Juzgado especializado en Villarreal, que tiene una carga «cualificada» de apenas 164 asuntos en un año, frente a los más de mil que soporta el JVM de Valladolid. Datos obtenidos del «Estudio sobre la situación de los órganos judiciales unipersonales» elevado en mayo de 2011 a la Comisión Permanente del CGPJ.

Este Objetivo General viene explicado y razonado en la Exposición de Motivos de la Ley:

«*La Ley pretende... dar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres.*»

Porque (también lo expresa y argumenta el legislador en su Exposición de Motivos) «*la violencia de género no es –ya– un problema que afecte al ámbito familiar*¹⁵. La violencia de género –continúa más adelante el texto– «*no es un delito invisible, sino que produce rechazo y una evidente alarma social*».

Resultaría ingenuo pensar que la creación de unos Juzgados especializados pueda determinar la erradicación del fenómeno criminal. Pero, precisamente, en esa especie de «inalcanzabilidad» (si se me permite el neologismo) del OG radica su esencia y significado¹⁶.

Sigamos avanzando con nuestro ejercicio de construir –bien que *ex post facto*– un marco lógico referencial para evaluar la realidad de los JVM. Es decir, si ya hemos extraído el OG procedamos a identificar el Objetivo Específico de éste, nuestro Proyecto.

El Objetivo Específico es conceptuado como aquel que marca el propósito final de la intervención o propósito operativo. En otras palabras, el *OE expresa la situación que ha de permanecer como consecuencia del proyecto o intervención*.

Es evidente que la LMPIVG llega a la conclusión de que para contribuir a resolver un problema tan complejo como el que representa la violencia de género, la respuesta ha de abarcar distintos campos: desde la organización institucional a la adopción de determinadas políticas sociales, pasando por aspectos de política judicial. Con acierto o no, pensó el legislador que la acción judicial podía tener un papel relevante en la lucha contra la violencia de género sólo si se abordaba el problema político criminal que representa con un instrumento judicial especializado. Llámese órganos judiciales, llámese procedimientos procesales, llámese nuevas figuras delictivas,

¹⁵ La Exposición de Motivos arranca precisamente con esta frase: «La violencia de género no es problema que afecte al ámbito privado.» El adverbio que hemos insertado entre guiones es, evidentemente, nuestro.

¹⁶ No puede extrañar que configuremos (mejor dicho, que la Ley lo haya hecho) el OG en los términos anteriormente propuestos, que indican un objetivo de consecución a largo plazo (erradicar la VG no puede pretenderse se produzca de forma instantánea) y que, además, LÓGICAMENTE, no puede depender únicamente de la mera existencia de los JVM. *Conviene tener este principio teórico muy presente para evitar cargar a la Ley con culpas que no le corresponden.*

llámese, inclusive, atribución de competencias a los órganos judiciales creados a tal fin.

Así pues, el autor de la Ley no pensó en ningún momento que la solución al problema de la violencia contra las mujeres fuera a quedar resuelto con la simple enumeración de medidas de distinta naturaleza. Tampoco consideró que la respuesta judicial fuera ni la única de las medidas posibles ni la más importante; pero sí puso el acento (y previó como *situación que permanecerá después de la creación y puesta en marcha de los JVM*) que se arbitrara una respuesta judicial especializada. Esto y no otra cosa ha de ser el Objetivo Específico de nuestro Proyecto. El cual viene claramente expresado en la Ley con el siguiente tenor: *se han puesto en marcha los mecanismos legales (procesales y sustantivos) específicos para dar una respuesta especializada a la violencia de género.*

Y éste es definitivamente el Objetivo Específico que el legislador se propuso —aunque no lo nominara así—, porque ésa es la situación que ha de permanecer como consecuencia del proyecto.

Basta leer, en el apartado III de la Exposición de Motivos, el párrafo que explica las acciones a emprender desde el punto de vista judicial para llegar a la conclusión de que nada invento. Sólo sistematizo.

La Exposición de Motivos argumenta que «una Ley para la prevención y erradicación (OG) de la violencia sobre la mujer ha de ser una Ley que recoja medidas procesales que permitan procedimientos ágiles y sumarios (...), pero, además, que compagine, en los ámbitos civil y penal, medidas de protección a las mujeres y a sus hijos e hijas, y medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia». A esta necesidad responde el OE de nuestro Proyecto.

Se podrá decir que tener una respuesta (judicial) especializada no es condición suficiente para alcanzar el OG, que es nada menos que erradicar la violencia de género de nuestro país. Lo que no equivale a considerar que nuestro OE esté mal planteado. Todo lo contrario. En el Manual de la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD¹⁷) se hace hincapié en que el Objetivo

¹⁷ Manual enfoque de Marco Lógico, de la Agencia NORAD (Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo), edición inglesa, febrero 1990. Este Manual es utilizado por la Agencia como documento a utilizar en los talleres tutoriales de proyectos. En la Introducción del mismo se destaca no sólo cómo «la mala planificación es un problema fundamental en la ayuda internacional al desarrollo», sino en sentido inverso cómo «la mejora del proceso de planificación se traduce en mejores proyectos y ahorros directos».

Específico es aquel que «expresa anticipadamente lo que espera lograr el proyecto». Nuestro proyecto espera dar una respuesta judicial especializada al problema que representa la violencia de género (OE) como paso previo para lograr la erradicación de la violencia de género (OG). Este último –el Objetivo General– representa el *sumum*; la concreción de una aspiración que puede tardar generaciones en alcanzarse si alguna vez se llega a alcanzar. Pero no convierte en fracaso los pasos concretos que se dan hacia su conquista. Lo importante es que los pasos a dar se den. Y que éstos tengan el carácter o condición de necesarios. Aquí radica, precisamente, la importancia del OE en los términos planteados: la creación de los Juzgados especializados aparece como paso necesario, previo, y necesariamente concurrente con otras medidas para alcanzar el Objetivo General: erradicar la violencia de género en nuestro país.

Avanzando en el Marco Lógico de nuestro proyecto, ¿cuáles han de ser entonces los Resultados que el legislador se propone con su proyecto de creación de JVM?

En los Resultados radica la esencia misma de la gestión de cualquier proyecto. Y donde se demuestra la inteligencia y oportunidad de la planificación. Porque de ellos (de los Resultados) depende la progresiva asunción o logro del OE, lo que a su vez constituye la condición necesaria para llegar posteriormente a la del OG¹⁸.

Los Resultados que avistamos son los siguientes (recordemos que de la suma de ellos depende la consecución del OE).

Primer Resultado: Se han puesto en funcionamiento los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer.

Segundo Resultado: Se ha creado un número de Juzgados especializados acorde con la carga de trabajo que asumen.

Tercer Resultado: Se han cubierto las plazas de los JVM por personal especializado.

Cuarto Resultado: Se han especializado en la materia de violencia de género Juzgados Penales y Secciones de las Audiencias Provinciales a fin de que el enjuiciamiento en la primera instancia o el conocimiento de los recursos interpuestos contra las sentencias o resoluciones dic-

¹⁸ Los Resultados en el ámbito del Marco Lógico son «*aquellos que el Proyecto puede garantizar se van a dar*». Cada uno de ellos representa el medio necesario para alcanzar el OE. En una buena planificación sólo deberían incluirse aquellos Resultados que puedan ser garantizados por el proyecto. *Vid.* lo que al respecto señala el Manual de la NORAD, *op. cit.*

tadas por los JVM sean conocidos por órganos judiciales, con competencia exclusiva y excluyente en la materia de violencia de género.

Con estos Resultados se puede defender, de un lado, que su realización entra en los márgenes de actuación del proyecto y que, de la suma de todos ellos, depende la consecución del OE.

Conviene, por último «cerrar» la presentación de nuestro proyecto con la enumeración de algunas de las hipótesis que pueden frustrar o afectar la consecución de los Resultados y, por ende, de los Objetivos propuestos.

Hipótesis son *aquellas circunstancias o factores que no dependiendo de la gestión del proyecto inciden en él*. Es decir, son los factores externos. Conviene prever su existencia. Mejor dicho, «debe» preverse su existencia, pues de lo contrario carecería el proyecto de medios para su neutralización.

Dada la trascendencia de nuestro proyecto, no es aventurado afirmar que las hipótesis que pueden afectarle son muchas, variadas y relevantes.

La primera hipótesis, la cual hay que ubicar a nivel de OG¹⁹, es que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de todo o parte del articulado que crea los Juzgados (título V), o bien afecta a la regulación de determinados tipos penales (Título IV).

Es evidente que esta hipótesis, de haber ocurrido, hubiera sido absolutamente fatal no para los objetivos de nuestro proyecto, sino para el proyecto mismo. De haber sobrevenido habría dejado vacío de contenido el proyecto en su integridad. No se ha dado, de momento. Porque no podemos olvidar que esta Ley es la que más recursos de inconstitucionalidad ha generado.

Sin perjuicio de la anterior, hay que reseñar otra hipótesis de imprevisibles consecuencias que convendría tener en cuenta: «Que el Tribunal de Justicia de la UE dicte resoluciones que afecten a la competencia o realidad de los JVM.» Esta hipótesis es mucho más real de lo que parece. Dentro de pocos meses²⁰, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deberá pronunciarse sobre una pregunta formulada por la Audiencia Provincial de Tarragona. La pregunta planteada es

¹⁹ De acuerdo con las pautas del EML, la planificación debe identificar y diferenciar las hipótesis en función de los niveles o planos de actuación (OG, OE, Resultados, Actividades). Cada uno de ellos tiene, por decir así, sus respectivas hipótesis.

²⁰ Noticia aparecida en el diario *El País* en la edición de fecha 13 de junio de 2011.

si puede considerarse contraria al Derecho comunitario la norma del Código penal español que establece como pena accesoria, en los casos de condena por un delito de violencia de género, la pena de alejamiento, impuesto aun en el caso de que la víctima quiera «libremente»²¹ reconciliarse con su agresor. La Abogada de Estado Juliane Kokott ha emitido opinión en el sentido de que la pena de alejamiento, tal como es concebida por el sistema español, puede ser considerada severa, que su ponderación puede provocar conflicto entre la actuación estatal contra la violencia de género y el respeto a la vida privada. Pero su opinión (aún no sabemos si el Tribunal la asumirá o no) es que se trata de una cuestión de Derecho constitucional nacional.

Así las cosas, es evidente que la jurisprudencia del Tribunal Europeo en torno al tema puede representar una seria hipótesis de consecuencias imprevisibles.

Junto a estas hipótesis que, de ocurrir, podrían resultar fatales, es posible señalar otras a nivel de Resultados:

- Que el número de víctimas de violencia de género se mantenga, o incluso ascienda, pese a la vigencia de la Ley.
- Que no se creen suficientes Juzgados de Violencia sobre la Mujer para atender las demandas.
- Que los Jueces y Fiscales destinados en estos órganos especializados adolezcan de la suficiente formación en igualdad y perspectiva de género.
- Que la Jurisprudencia de Audiencias Provinciales y del Tribunal Supremo surgida en torno a la materia, tanto en su aspecto penal como civil, no sea uniforme. O incluso sea contradictoria.
- Que las CCAA (con competencia en materia de Justicia) o el Gobierno de la nación no aprueben las leyes presupuestarias básicas para dotar de recursos humanos y materiales suficientes a los JVM.
- Que la opinión pública rechace el modelo que significan los JVM. Que el futuro de los JVM quede a merced de sucesivos avatares o cambios políticos.

Pues bien, lo dicho se expresa en la siguiente *Matriz de Marco Lógico* del proyecto que hemos denominado «Creación y Puesta en Marcha de los JVM».

²¹ ¿Es que acaso cabe hablar de «libertad», es decir, plena capacidad de acción y decisión, sin cortapisas de ningún tipo, ni influencias ajenas o propias, de la mujer víctima de maltrato frente a su –condenado– agresor?

1. OBJETIVO GLOBAL	FACTORES EXTERNOS
1. Erradicar la violencia de género.	El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la LMPIVG.
2. OBJETIVO ESPECÍFICO	FACTORES EXTERNOS
2. <i>Se han puesto en marcha los mecanismos legales (procesales y sustantivos) específicos para dar una respuesta especializada a la violencia de género.</i>	El Tribunal de Justicia de la UE declara contrarias al Derecho comunitario disposiciones que afectan a las leyes penales sustantivas o procesales en materia de violencia de género.
3. RESULTADOS	FACTORES EXTERNOS
1. Se han puesto en funcionamiento los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer.	No se ponen en marcha los JVM en el tiempo legalmente señalado. Se crea un número insuficiente de JVG.
2. Se ha creado un número de Juzgados especializados acorde con la carga de trabajo que asumen.	Los JVM se cubren por el criterio exclusivo de la antigüedad. No se pone en marcha planes de especialización en VG.
3. Se han cubierto las plazas de los JVM por personal especializado.	No se especializan en la materia todos los órganos con competencia (Juzgados de lo Penal, Audiencias Provinciales, Tribunal Supremo).
4. Se han especializado en la materia de violencia de género, Juzgados Penales y Secciones de las Audiencias Provinciales a fin de que el enjuiciamiento en la primera instancia o el conocimiento de los recursos interpuestos contra las sentencias o resoluciones dictadas por los JVM sean conocidos por órganos judiciales con competencia exclusiva y excluyente en la materia de violencia de género.	Se dictan resoluciones judiciales contradictorias entre sí. Y respecto a la LMPIVG. Las mujeres que sufren VG no denuncian. Aumenta el número de mujeres muertas no había acudido a los Tribunales a denunciar.

¿Y los beneficiarios de este Proyecto? Pues es inconcebible un proyecto estructurado sin tener en cuenta a los destinatarios del mismo. El llamado «grupo meta». En nuestro caso, el beneficiario del proyecto es uno solo, aunque sea de compleja composición: la sociedad española.

Esta sociedad que se integra por hombres y mujeres que, españoles o extranjeros, rechazan la violencia de género. Que desean, confían y exigen a los poderes públicos que deje de concebirse la violencia de género como «el mal sin remedio». Pues, lejos de aceptar esto, hay que asumir (tal como hizo el legislador de 2004) que *la violencia de género constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales*

como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución. Es decir, que, en tanto, que representa «el símbolo más brutal de la desigualdad existente en la sociedad», hay que luchar contra la violencia de género de forma integral y absoluta.

La erradicación de la violencia de género ha de beneficiar, consiguiente y necesariamente, a todos en general. Y, en especial, a las víctimas de violencia de género, quienes aun sin haber adoptado posiciones de principio, han llegado a comprender que nada justifica la violencia que sufren en sus cuerpos o en su mente. La misma que en demasiadas ocasiones cercena su misma vida.

VII. JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: CRITERIOS PARA EVALUAR UN PROYECTO EN EJECUCIÓN

Diseñado y definido nuestro Proyecto, y debidamente identificado con un «nomen propio»: *Creación y Puesta en Marcha de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer*. Con los Objetivos General y Específico establecidos, detallados los Resultados propuestos, así como mencionados los factores externos o hipótesis que, no obstante estar fuera del alcance del Proyecto, pueden tener un impacto negativo en él. Y, sobre todo, transcurridos ampliamente los cinco primeros años de gestión de este proyecto, es hora de llevar a cabo un análisis objetivo, razonable y razonado acerca de la eficacia y eficiencia de los JVM.

Para verificar lo cual, y puesto que partimos de un «Proyecto» para cuya concreción e identificación hemos seguido los principios del Marco Lógico, aplicaremos el denominado *Sistema Orientado a Resultados (SOR)*²².

Este Sistema distingue según se trate de evaluar proyectos concluidos o proyectos en ejecución.

²² El Sistema Orientado a Resultados (SOR) fue creado y puesto en práctica por la Unión Europea para garantizar la transparencia en la evaluación y seguimiento de las acciones de cooperación en marcha. El origen en la creación de este Sistema se halla en la invitación que dirige el Consejo de la Unión Europea a la Comisión Europea a fin de que refuerce el seguimiento, la evaluación y la transparencia de las acciones de cooperación internacional. Y, sobre todo, a fin de que garantice la obtención de una información objetiva, sólida y basada en criterios idénticos, sea cual fuere la persona encargada en cada caso de llevar adelante la evaluación de este o aquel proyecto. Con la información obtenida a partir de estos criterios es indudable que los órganos decisores de la UE cuentan con un arsenal informativo adecuado, pertinente, sintético y uniforme. Los objetivos que cumple el SOR justifican por sí solos nuestra elección.

Tratándose de proyectos en ejecución, el evaluador ha de centrarse en determinar si la gestión del proyecto resulta eficaz y óptima, para lo cual ha de analizar, uno a uno, los conceptos que suministra la metodología del SOR:

- Calidad de diseño del proyecto.
- Eficiencia de ejecución hasta la fecha.
- Eficacia hasta la fecha.
- Perspectiva de impacto.
- Sostenibilidad potencial.

Pues bien, ¿cuál es la calidad de gestión de este proyecto que consiste en poner en funcionamiento unos Juzgados absolutamente novedosos en nuestro sistema judicial, y aun en los de gran parte de los países de nuestro entorno, como medio para erradicar la violencia de género en nuestro país?²³.

Vamos a analizar cada uno de los aspectos propuestos:

a) *Calidad del diseño del proyecto*

Se trata de valorar si el proyecto (su ideación y creación) responde a las necesidades reales de los beneficiarios. No es extraño encontrar proyectos que, en su génesis, responden más a intereses del propio suministrador de la cooperación que a las necesidades reales de los locales, como proyectos que, por la forma de su concepción o ejecución, dan la espalda a las necesidades reales, optando por satisfacer intereses ajenos a las verdaderas necesidades de los grupos a los que sólo supuesta, o nominalmente, van dirigidos.

La creación y puesta en marcha de los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer ha constituido una apuesta original, arriesgada y osada por parte del legislador. Nada ni nadie exigía su creación. Para responder a la realidad criminológica de la violencia de

²³ De acuerdo con el *Manual para monitores* ya citado, «el marco de calidad» constituye la clave de la evaluación de un proyecto. Este marco de calidad bascula en torno a tres atributos clave de calidad:

Pertinencia: Se ha de valorar si el proyecto cumple con las necesidades demostradas.

Factibilidad: Se analiza si el proyecto está bien diseñado y si proporcionará beneficios sostenibles a los grupos meta.

Eficacia y óptima gestión: Se evalúa si el proyecto está bien gestionado y si proporciona o no los beneficios previstos. Este último atributo describe la eficacia y eficiencia reales del proyecto **durante** la ejecución. El sistema SOR, en tanto que dirigido a la observación de **proyectos en ejecución**, se detiene a analizar este último atributo.

género ya existían y funcionaban (aún funcionan en los partidos judiciales en los que no se cuenta con un Juzgado especializado) los Juzgados de Instrucción. Sin embargo, la percepción del legislador fue la correcta. Así lo viene a demostrar el simple transcurso del tiempo. Hoy por hoy se podrán levantar cualesquiera voces críticas contra la Ley, sus resultados o contra las medidas adoptadas para luchar contra la violencia de género. Pero lo que no se podrá negar es que desde la entrada en funcionamiento de los Juzgados de violencia sobre la mujer hay un antes y un después para las mujeres víctimas de violencia de género. Y ello simplemente –y no es poco– porque los Juzgados especializados sólo conocen de esta materia. No es posible que las mujeres que acuden a los Juzgados a contar sus historias, plagadas de descripciones de momentos dolorosos, íntimos, indignantes para ellas..., tengan que hacerlo tras las declaraciones de los que roban, o los que conducen en forma peligrosa vehículos de motor, o de los que están en el mundo de la droga, por citar lo que suele ocupar la mayor parte del tiempo de un Juzgado de Instrucción.

La razón de ser de estos Juzgados especializados, a los que se atribuye una doble competencia, penal y civil, estuvo, pues, muy bien pensada.

Como se ha dicho, los JVM no sólo conocen de los delitos y faltas de violencia de género, sino de cuestiones civiles (propiamente derecho de familia) surgidas en el marco de la pareja. Éste es uno de los aspectos (la doble competencia, paradójicamente surgida en un momento en que el mundo judicial se ha subido con ganas al tren de la superespecialización) más interesantes de la Ley y que más ha llamado la atención allende nuestras fronteras. Desde el punto de vista de la praxis judicial, esta competencia dual fue lo mejor que pudo haber pasado. No sólo para evitar el «deambular de las víctimas por distintos Juzgados...» (propósito que quizás no se cumple como debiera), sino porque ni siquiera el Juez civil puede ser indiferente o ignorar el hecho de la violencia de género. Por ello, para evitar la especialización parcial o incompleta que se habría producido de haberse centrado únicamente en la competencia penal, lo mejor fue atribuir al Juez de instrucción especializado competencia para conocer la problemática civil de la pareja implicada. De lo contrario, nos podríamos encontrar con situaciones realmente frustrantes. Por no decir kafkianas.

No podemos terminar nuestra valoración sobre la calidad de diseño de nuestro proyecto sin responder a uno de las preguntas clave que en este apartado todo evaluador ha de tener en cuenta: ¿los grupos meta/beneficiarios planeados se corresponden con los que realmente se están beneficiando?

El beneficiario de este proyecto, como ya dijimos, es la sociedad española en su integridad. Hombres y mujeres. Y entre las mujeres todas, sufran o no una situación de violencia de género. Ahora bien, ése es el grupo meta universal o integral. La Ley de Medidas de Protección 1/2004 aboga por él en la medida en que proclama que «los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales, como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación, proclamados en nuestra Constitución»²⁴. No cabe dudar que la sociedad española se está beneficiando de los efectos del proyecto. Esta optimista afirmación no puede ignorar la otra realidad que se viene dando: hay un grupo muy numeroso de mujeres que, pese a estar viviendo o soportando la llamada «espiral de violencia machista», no denuncia a sus agresores, no acude a los JVM; en definitiva, *no se están beneficiando de los efectos del proyecto quienes precisamente deberían hacerlo*.

¿Por qué sigue habiendo mujeres que se resisten a denunciar o mujeres que no ven el riesgo en el que viven? Y, lo que es mucho más grave, ¿por qué persiste el goteo horrorosamente constante de mujeres muertas por quienes mantuvieron con ellas una relación sentimental?

En la medida en que este indicador no baja o que, bajando, se muestra pronto a volver por sus fueros, se podría cuestionar seriamente el éxito del proyecto. Ello no obstante, suscribo absolutamente el criterio de la Delegación de gobierno para la Violencia de Género²⁵ según el cual *evaluar la eficacia de la Ley Orgánica 1/2004 y de su impacto social y de cada una de sus medidas en base a las cifras de víctimas mortales se considera inadecuado, «puesto que no es posible determinar la cifra de mujeres que han salvado su vida en base a los recursos que la Ley Integral pone a su disposición»*.

En efecto, no se puede medir la eficacia de la Ley a partir del dato de mujeres muertas. Sería posible establecer este criterio de evaluación si –y sólo si– el objetivo de la Ley fuera eliminar el número de mujeres asesinadas por sus parejas o quienes lo fueron. Pero el objetivo es mucho más amplio; es *erradicar la violencia de género*. Y aunque el homicidio o asesinato sea la expresión más terrible de esa conducta delictiva, no es la única ni, afortunadamente, la mayoritaria. Por

²⁴ Párrafo inicial de la sección II de la Exposición de Motivos.

²⁵ *Vid. III Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 2010* (Centro de Publicaciones. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011), págs. 85 y 86.

tanto, el número de asesinadas no es indicador definitivo ni exclusivo. De manera que, aunque anteriormente he dicho que comparto el juicio de la Delegación de gobierno para la violencia de género en el sentido de que la evaluación de la Ley no se puede centrar en el número de víctimas mortales, no puedo en modo alguno compartir la explicación del juicio. No creo que el hecho de medir un imposible (medir el número de mujeres que no ha muerto gracias a la Ley) sea la explicación. La explicación se encuentra en los objetivos de la Ley y en los resultados que ésta persigue, a saber: erradicar, eliminar, suprimir la violencia de género (y la violencia de género no se limita a la que sufrieron las mujeres cuya vida fue eliminada), y organizar una justicia especializada que dé respuesta al hecho de criminal de violencia de género. Mantener el criterio del número de mujeres muertas como criterio evaluador y como criterio determinante de la gestión del proyecto nos llevaría a eliminar, por ejemplo, los Juzgados especializados en aquellos partidos judiciales donde ninguna mujer hubiera muerto por causa de violencia de género.

Ahora bien, cuestión muy distinta es determinar qué porcentaje de esas mujeres muertas por sus parejas denunció antes de morir.

Volviendo al Informe de la Delegación de gobierno y teniendo en cuenta que datos fiables (es decir, uniformes), parece ser, sólo se cuentan a partir del 2006, se nos indica que en el período 2006-2009 del total de 271 víctimas mortales por violencia de género sólo el 27,7% de ellas, es decir, 75, había interpuesto denuncia. El resto, 196, no había acudido ni a la Policía, ni a la Fiscalía, ni a los Juzgados a denunciar²⁶. Los datos de este corto período de tiempo apuntan hacia otra realidad: que el porcentaje de mujeres que viene muriendo sin haber denunciado a su agresor, desde la entrada en vigor de la Ley o, más exactamente, desde el año 2006 a la fecha, ha ido subiendo de año en año²⁷. Nada parece estar cambiando. De hecho, en el *Informe del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género*, del CGPJ, publicado el 26 de mayo de 2011, se hace hincapié en que 7 de cada 10 (es decir el 70%) de mujeres muertas en el año 2010 murió violentamente sin haber intentado antes denunciar a su agresor. El año pasado, además, el porcentaje de mujeres muertas por su pareja o ex pareja se elevó un 32,7% respecto del de 2009.

²⁶ *III Informe Anual, op. cit.*, págs. 72 y ss.

²⁷ 68,1% en 2006, 70,4% en el 2007, 76,3% en el 2008 y 75,5% en el 2009, pese a que este último año presenta el índice más bajo de mujeres muertas, aunque todavía es muy pronto para hablar de descenso sostenido, puesto que el año pasado volvió a elevarse el número de mujeres muertas.

En otras palabras, la debilidad del proyecto se manifiesta en su actual incapacidad para neutralizar ese factor externo o hipótesis que se materializa en esa especie de inconsciencia que determina que ni quienes viven el peligro, ni los que las rodean, sean capaces de detectarlo a tiempo. Siendo ésta la debilidad, la fortaleza del proyecto radica en que, por el lado institucional, las lanzas siguen en alza, en señal clara de lucha. Sin embargo, habrá que ir indagando sobre nuevas y mejores estrategias para minimizar el impacto negativo que se manifiesta de la actitud de quienes realmente sufren violencia de parte de sus parejas²⁸.

b) Eficiencia

Este criterio de evaluación valora la proporción entre el resultado obtenido y su coste. Se ha de analizar si los resultados se han obtenido y la calidad de éstos. En nuestro proyecto se ha de responder a lo siguiente:

¿Cuál es la calidad de la actuación de estos JVM? ¿En qué relación se hallan respecto al Objetivo perseguido, que es –como sabemos– la erradicación de la VG? ¿Hay proporción entre el coste político y económico que representan y el logro de los resultados?

La Planta Judicial surgida tras las reformas introducidas por la Ley 1/2004, fijó en 17 los Juzgados especializados sobre Violencia contra la Mujer que entrarían en funcionamiento. Fuera de ellos, las denuncias por estos delitos serían conocidas por los Juzgados denominados «compatibles»; es decir, Juzgados de Instrucción a los que se atribuyó competencia exclusiva para conocer de los delitos de violencia de género, bien entendido que esta asignación competencial se hizo sin exclusión del resto de competencias que les correspondiere. Es decir, se trataba de modificar las normas de reparto, atribuyendo

²⁸ A finales del mes de mayo de 2011, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad lanzó o sugirió la idea, realmente descabellada, de establecer algún tipo de «normas de comunicación del delito de violencia de género» con el fin de evitar el fenómeno de la imitación o replicación. Como Juez de Violencia de Género al frente de un Juzgado especializado desde su puesta en marcha puedo afirmar que, en efecto, un tipo de amenaza bastante socorrida del denunciado es: «Tú vas a ser la próxima en salir en el telediario.» Ahora bien, de ahí a que la noticia de una mujer asesinada sea el detonante para que el agresor haga lo que no se había planteado parece excesivo. No sólo desproporcionado a nivel psicológico («60 o 70 casos al año es una muestra pequeña para estudiar el fenómeno desde el punto de vista estadístico», dice el catedrático de Psicología clínica, Enrique Echeburúa), sino que, de admitirse este desatino y de convertirse en un principio aceptado, podría tener consecuencias imprevisibles en el marco de la imputabilidad, culpabilidad y autoría del delito.

a los Juzgados compatibles la competencia civil y penal en temas de violencia de género, junto con la «residual» acordada, normalmente entre los Jueces, a través de las normas de reparto.

Es decir, que el primero y primordial de los resultados propuestos nació con graves carencias. Carencias explicadas por las prisas del Ministerio de Justicia en sacar a la luz la Ley y el probable desconocimiento de cuál era, verdaderamente, el estado de la cuestión en esta materia. Sólo eso explica que los JVM especializados de Madrid (3), Barcelona (2), Valencia (1) o Sevilla (1) nacieran prácticamente colapsados. Sólo eso justifica que se hubiera de recurrir al expediente de la creación del Juzgado «bis» para evitar que Madrid quedara literalmente arrasada por el número inesperado de denuncias, difícilmente soportable de asumir y responder con la inmediatez y la «especialidad» esperada. A ello se unía otra circunstancia en absoluto banal: la imposibilidad de atender la carga penal con la debida celeridad obligaba a los Juzgados a poner las demandas civiles en una especie de limbo bajo la explicación o excusa de la «preferente tramitación de los asuntos penales». A lo que se sumó las cuestiones de competencia que rápidamente se empezaron a plantear entre los Jueces competentes en temas de violencia y los Jueces civiles de familia, con el resultado absolutamente insoportable e incomprensible a las ciudadanas y ciudadanos litigantes de que las demandas civiles iban y venían de un Juzgado a otro para estupefacción de propios y extraños. Por otro lado, y para agravar aún más la situación, la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales en materia civil y penal estaba en proceso de consolidarse, por lo que las resoluciones de esta instancia o no llegaban, o llegaban con propuestas contradictorias. Pero por encima de todo ello, lo más negativo a los fines del proyecto fue que el número de sedes especializadas resultó inadecuado. Puso en evidencia una falta de planificación.

Sin embargo, hay que reconocer que el Gobierno de la nación, los de las Comunidades Autónomas, los gobiernos municipales y, en definitiva, todas las instituciones implicadas en la (ardua) tarea de arrancar este proceso actuaron con la diligencia debida. Eso explica que apenas 3 años después de la entrada en funcionamiento de los JVM, de los iniciales 17 juzgados especializados se pasara a 83. Y que hoy sean ya 103 los Juzgados especializados.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y demás instituciones con competencia en la materia, tras oír los argumentos de los Jueces implicados, pusieron en marcha el 1 de enero de 2009 el servicio de guardia «especializado», que ahora funciona en Madrid (con 2 Juzgados de guardia), Barcelona, Sevi-

lla y Valencia (uno en cada uno de estas ciudades). Con este servicio se puso fin al absurdo que se daba en aquellas ciudades que, como Madrid o Barcelona, aun teniendo Juzgados especializados, si la solicitud de orden de protección se producía fuera de las horas de audiencia, éstas eran resueltas por los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia; lo que no sólo aumentaba el absurdo peregrinar de la víctima entre distintas clases de Juzgados, sino que echaba por tierra la razón de ser de la especialización; pues de contar esta clase de delitos con una sede judicial específica para tratar el tema, sí resultaba (y lamentablemente resulta en la mayor parte de los casos) que sólo la hora, y no otra circunstancia, era la que determinaba que esa solicitud se conociese por un Juez distinto al especializado, se comprenderá el tamaño de la sinrazón.

Los Jueces de los órganos especializados han de ostentar la categoría de Magistrado. En esta clase de destinos, el único criterio que se sigue para la adjudicación del destino al peticionario es la antigüedad; lo que no deja de ser extraño, al menos para los expertos extranjeros que se interesan por la puesta en marcha de estos Juzgados. Cómo es posible (se preguntan y me han preguntado en multitud de ocasiones) que un destino con una materia tan especial, que requiere cierta dosis de sensibilización probada en la perspectiva de género, pueda ser adjudicado sin más «prueba» que la mera antigüedad. Pues bien, es así. Y ello constituye una debilidad en la organización de los Juzgados que, sin embargo, tendría fácil remedio.

No obstante, es posible admitir que este problema, al inicio de la andadura de los Juzgados, era el menor. Era fácil prever que Magistrados con antigüedad en la carrera no estarían dispuestos a asumir una materia tan compleja y tan expuesta al juicio social y mediático. De hecho, la primera promoción de Jueces de Violencia sobre la Mujer se integró en su gran mayoría por Jueces promovidos a la categoría de Magistrados. Es decir, en destino forzoso, lo que es garantía de especial movilidad. Ésta puede ser la causa de que, según los datos de la *Evaluación de la situación de los JVM a los tres años de su creación*²⁹, sólo el 18,31% de los Jueces especializados

²⁹ Fue presentado por el CGPJ, en septiembre del año 2008, es decir, a los 3 años de la entrada en vigor de la Ley. Evaluación que, más exactamente es una autoevaluación, pues se elaboró a partir de una encuesta dirigida a la totalidad de los JVM con la finalidad de conocer su situación y trasladar los resultados de la misma, y las recomendaciones que fueren del caso, a las Administraciones con competencia en la materia. Esta encuesta fue respondida por el 88,43% de los responsables de estos órganos con competencia para conocer de los actos criminales (y su derivado civil) de violencia de género.

permaneciera en el destino. Porcentaje algo más elevado en los Juzgados compatibles (quizá porque no se traten necesariamente de plazas ocupadas en calidad de «destino forzoso»), pues se situaba en el 29,97%.

Desde otra perspectiva, pero siempre en el terreno de los resultados, los poderes públicos, aunque han ido reaccionando con celeridad a las necesidades de esta categoría de órganos judiciales –y muestra de ello es el aumento de la planta en más de un 500%– han sido muy cicateros a la hora de dotación de medios. Fuera de que están constantemente sometidos a una especie de esquizofrenia: a pesar de la importancia que han dado a la creación de los Juzgados especializados como medio (uno más; no el más importante, pero quizá el más relevante) para erradicar la violencia de género, no se entiende por qué siguen existiendo los órganos judiciales compatibles. Por qué la especialización no ha llegado en línea directa hasta el Tribunal Supremo. Por qué todavía el enjuiciamiento penal en primera instancia, o la segunda instancia civil, adolece de esta especialización, con algunas excepciones³⁰.

Por otro lado, aunque ahora (recientemente) se está siguiendo una política nueva en materia de formación a Jueces en igualdad, enfoque de género, etc., todavía no se ha dado el paso decisivo, tal como en su día se diera con la jurisdicción de menores o la jurisdicción mercantil³¹.

Si se creara una especialización de verdad, y no meramente formal o incompleta, se evitaría, de un lado, la movilidad de Jueces; por otro, se garantizaría que se encuentren en estos órganos profesionales formados en la materia, con experiencia no sólo en la aplicación de una Ley que no es especialmente compleja, pero que requiere de otro tipo de conocimientos y sensibilidades; se daría efectivo cumplimiento al mandato del legislador, y, sobre todo, se acallarían todas esas voces que, con razón o sin ella (la casuística, sin duda, es de lo

³⁰ Han tenido que transcurrir más de cinco años desde la entrada en funcionamiento de los JVM especializados para que en Madrid se creen –¡por fin!– Juzgados de lo penal con competencia exclusiva en la materia. La especialización a nivel de Audiencias Provinciales en materia civil y penal relativa a violencia de género se halla en una fase más incipiente todavía. Del Tribunal Supremo, ¿qué decir?, salvo que algunas de sus resoluciones (como la relativa a la reacción que ha de tener el Juez cuando la víctima decide no ratificar en sede judicial la denuncia presentada en comisaría) han dado no poco quebraderos de cabeza a los Jueces y Fiscales de la línea primera de batalla (los instructores).

³¹ Lamentablemente, el flamante Reglamento 2/2011, de 28 de abril, de la Carrera Judicial no habla en absoluto sobre la especialización en materia de género. La oportunidad perdida es incuestionable y altamente llamativa.

más variada), han empezado a cuestionar que Jueces sin sensibilidad en la materia, sin probada sensibilización en género, puedan estar al frente de estos órganos.

c) Eficacia hasta la fecha

La eficacia de un proyecto en términos generales se mide como la contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del mismo. Este criterio de medición, en un proyecto como el que se propuso el Gobierno de la nación con la creación de los JVM, resulta muy interesante destacar, puesto que los análisis políticos se empeñan en medir la eficacia en función del número de mujeres muertas. Craso error³², demostrativo del desconocimiento que se tiene, en muchos casos, de la metodología a seguir para valorar un proyecto o gestión determinada.

Este apartado tiene que ver sustancialmente con la evaluación de las actividades. Actividades en las que, de forma consciente, no hemos querido adentrarnos. Nos parecía que el ejercicio de recreación de un proyecto a partir de la Ley 1/2004 y los objetivos que propugna expresa y tácitamente no podía llevarse tan lejos.

Pero hay indicadores evidentes.

Los JVM son una realidad palpable en nuestro país. Están resolviendo la friolera de más de 300 denuncias diarias, o, lo que es lo mismo, manejan una media mensual superior a las 11.000 denuncias³³, lo que pone en evidencia dos extremos:

Primero, que la violencia de género es una realidad. Está instalada en nuestro país. Convive con y entre nosotros. No cabe, por tanto, dar pábulo a las voces que pretenden minimizarla o retornarla al estado de invisibilidad.

Segundo, y más importante, que gracias a los JVM y a la labor que desarrollan se está posibilitando que las mujeres –que son quienes principalmente denuncian–, en efecto, denuncien.

Que un año se denuncie más o menos (en el 2009 hubo un descenso de un 4,6% respecto del año anterior), realmente no es de nuestra pertinencia a la hora de evaluar la realidad de los Juzgados. Lo que es importante es que se denuncie. Si el número descendiera

³² Error al que ya hemos hecho referencia al hablar de la calidad de diseño del proyecto.

³³ Desde el 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2009 la media mensual de denuncias fue de 11.221 (*op. cit.*, págs. 90 y ss.)

año a año estaríamos avistando la desaparición, es decir, la *erradicación* del problema. De momento, de lo que se trata es procurar sacar a la luz esa «bolsa» de maltrato que lamentablemente existe y persiste.

Aunque no directamente relacionado con la actividad jurisdiccional desplegada por los JVM, pero absolutamente condicionada a ésta³⁴, hay que destacar (y constituye un referente importante a la hora de medir la eficacia de la ejecución hasta la fecha) que entre los años 2006 y 2009 fueron poco más de 63.000 mujeres las que percibieron la denominada «renta activa de inserción» (la cual supone unos 400 euros mensuales). Por otro lado, entre 2005 a 2009 fueron 6.011 mujeres víctimas de violencia las que recibieron ayuda por cambio de domicilio. Y en cuanto a las ayudas económicas que prevé el artículo 27 de la LMPIVG, apenas han sido concedidas desde el 2006 al 2009 un total de 717 ayudas³⁵. Convendría indagar por qué un porcentaje tan reducido de víctimas de maltrato obtiene o accede a esta clase de ayudas. Ahora bien, independientemente de cuáles fueren esas razones, lo que resulta incuestionable es que las mujeres no deciden denunciar para obtenerlas. Un argumento a añadir frente a los que todavía hablan de «alto número de denuncias falsas». Evidentemente, no son motivos espurios (dirigidos a la obtención de ayudas sociales) los que están en el alto (pero todavía insuficiente) número de mujeres que denuncian el maltrato que padecen.

d) *Perspectiva de impacto*

Por este criterio se ha de valorar la trascendencia de la acción en el medio social en que se mueve. En nuestro caso, las interrogantes planteadas surgen con rapidez: ¿Son conocidos los JVM? ¿Se han tomado en cuenta las opiniones de los Jueces en la toma posterior de decisiones? ¿Han conseguido asentarse en la sociedad en general y en la organización judicial en particular?

Hoy por hoy sería impensable retornar al modelo anterior a la entrada en funcionamiento de los JVM. Los titulares de estos órganos han estado en plena actualidad durante todos estos años de actuación. Son muchos los periodistas de medios escritos y televisivos nacionales y extranjeros los que han querido conocer (para transmi-

³⁴ Por imperativo legal –art. 23 de la LMPIVG–, *las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo –Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social– se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima*. Es decir, el Juzgado es el que posibilita el reconocimiento del «título».

³⁵ *III Informe Anual*, ya citado. Nos remitimos a los capítulos 7 y ss. del mismo por ser sumamente ilustrativos.

tir a continuación) cómo se trabaja en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. También ocurre, cada vez que una mujer muere, que el punto de mira se vuelve inmediatamente hacia estos órganos judiciales, como si de ellos dependiera que el agresor agrede o no. Últimamente, la tendencia es criticar al sector judicial, simplemente porque no acuerda la adopción de las llamadas pulseras de control electrónico en el número que ciertas voces quisieran. Este tipo de críticas revela el desconocimiento que muchos tienen sobre el trabajo que se desarrolla. Los Jueces de Violencia sobre la Mujer, guste o no a la opinión pública, han de garantizar la vigencia de principios constitucionales elementales. Sería interesante que los políticos entendieran su labor.

Ahora bien, el impacto social que tiene cualquier decisión o comentario dirigido a –o formulado por– quienes están involucrados en la lucha contra la violencia de género destaca –más si cabe– la correcta formulación del proyecto en la medida en que se han puesto en marcha unos medios que permitirán, con el curso de tiempo y la profundización de otras medidas, lograr el objetivo general propuesto: nada menos que erradicar la violencia de género.

Con ello llegamos al último de los parámetros que nos garantizan la emisión de un juicio valorativo objetivo. Aquel que se refiere a la sostenibilidad potencial.

e) Sostenibilidad potencial

Este parámetro permite valorar, en términos generales, la probabilidad futura de que los beneficios producidos por el proyecto –en nuestro caso, los JVM– permanezcan en el tiempo más allá de la puntual intervención. Un proyecto (si está bien concebido) ha de tener vocación de permanencia. En nuestro caso se trata de valorar si la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer nacieron para satisfacer ciertas preocupaciones más o menos veleidosas de los políticos que los promovieron, o si, por el contrario, su gestación y nacimiento tienen visos de mantenerse en el tiempo por grandes o drásticos que sean los cambios políticos que se produzcan en el porvenir. En otras palabras, la interrogante es mucho más trascendente de lo que pudiéramos considerar: ¿estamos ante un fenómeno llamado a desaparecer en el caso de que el Gobierno de la nación cambie de tendencia política?

En principio no hay ninguna señal política que aviste cambio alguno en el largo o medio plazo. Sin embargo, el riesgo existe si la puesta en marcha de esta categoría de Juzgados se asocia, excesiva-

mente, a los principios ideológicos de un determinado gobierno. Además, no podemos olvidar lo que hemos señalado anteriormente: se trata de la Ley que más recursos de inconstitucionalidad ha provocado. Su desaparición sería la señal definitiva de un retroceso que se viene detectando cada vez con mayor descaro por una serie de factores o actitudes³⁶. Desde el punto de vista de la imagen internacional que tiene la Ley española frente a otras naciones de nuestro entorno continental, se causaría un grave revés. España es modelo en este tema. Sin embargo, la vertiginosa evolución de los Juzgados de Violencia necesitaría de la adopción de medidas mucho más coherentes con los objetivos propuestos. Y debería tener en cuenta todos esos factores negativos que pueden tener la (indeseada) virtualidad de condicionar su futuro a determinados cambios políticos. Para ello sería importantísimo que los poderes públicos tomen las decisiones pertinentes en el momento adecuado. Es decir, inmediatamente, para hacer de la realidad de los Juzgados de Violencia una verdadera jurisdicción especializada, inamovible mientras el objetivo general no se haya logrado. Es decir, mientras no se erradique la violencia de género en nuestro país.

³⁶ Esas voces que abogan por eliminar de estos Juzgados la competencia civil, o que propugnan un cambio de su ámbito competencial, proponiendo que la violencia doméstica *in genere* pase a la competencia de los JVM –con lo que se haría perder a éstos su seña de identidad–, son prueba palpable de que los riesgos no sólo no se reducen, sino que, antes al contrario, parecen hacerse más fuertes.

Una nota sobre la corrupción*

Milagros García Crespo

Catedrática emérita de Economía Aplicada

1. ASPECTOS GENERALES

El concepto de corrupción no está claramente delimitado; incluso la diferenciación entre corrupción pública y privada resulta artificial, pero en todo caso las reflexiones que siguen se refieren a la corrupción pública.

La falta de delimitación del concepto de corrupción puede ser la razón de sus numerosas definiciones. Así, Rose-Ackerman (1975) considera la corrupción como «una transferencia ilegal o no autorizada de dinero o especie a un agente para inducirle a situar sus propios intereses por encima de los objetivos de la organización en la que trabaja»; se trata evidentemente de un enfoque que incluye tanto la corrupción pública como la privada. Andvig (1991) distingue entre la corrupción política y la económica, y dentro de esta última analiza las situaciones ligadas a la extorsión y el soborno, donde sitúa las acciones ilegales entre un miembro de una organización y un agente externo en las que el primero utiliza su poder

* LA REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, en su número 3 de septiembre de 1999, dedica una serie de artículos al tema de la corrupción, principalmente: «La economía de la corrupción y el sector externo», de A. FERNÁNDEZ DÍAZ y J. A. FERNÁNDEZ CORNEJO; «Corrupción: realidad económica y control fiscalizador», de J. VELARDE FUERTES, y «El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones», de M. A. ARNEDO ORBAÑANOS. Este y otros artículos relacionados con el tema pueden ser consultados por el lector interesado en el citado número de la REVISTA.

de decisión o la información que posee para conseguir una ganancia económica.

Otro grupo de autores centra su análisis conceptual en la corrupción gubernamental. Así, Shleifer y Vishny (1993) la consideran como «la venta por funcionarios del gobierno de propiedad gubernamental con el propósito de obtener ganancias personales». En la misma línea, Mauro (1998) ve la corrupción en el sector público como «el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados», mientras que para Sayers y Bruce (1998) «es el mal uso o abuso del poder público para beneficio personal y privado», bien entendido que se trata de un fenómeno que no se limita a los funcionarios públicos, sino que se extiende generalmente a gobernantes o funcionarios elegidos o nombrados que utilizan los recursos del Estado para enriquecerse.

Theobald (1990 y 1998) aporta dos definiciones de la corrupción. En 1990 señala que «para los entusiastas del enfoque centrado en las oficinas públicas, el uso indebido de éstas por parte de los funcionarios con el fin de obtener ganancias privadas es corrupción». Centra y resume la idea inicial en 1998, afirmando que corrupción es «el uso ilegal del oficio público para el beneficio personal».

Finalmente, Transparencia Internacional, en sus informes anuales, considera la corrupción como «el abuso del poder encomendado para beneficio personal».

No obstante la variedad de conceptos apuntada, es posible aislar aspectos comunes entre ellos, como son la idea de poder del agente corrupto –aunque en algunos casos no se aluda directamente a esta característica– y la persecución del beneficio personal.

Las formas de corrupción son varias; se consideran las más generalizadas el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, la malversación de fondos, los sobornos y la prevaricación.

La corrupción no es un fenómeno nuevo, sino que ha estado presente en todas las civilizaciones a lo largo de la historia. Sin embargo, señala Velarde (1999)¹ que hasta épocas relativamente recientes la corrupción pública no provocaba rechazo social, dado que los servidores públicos no eran pagados adecuadamente y que fue a partir del siglo XIX, cuando los funcionarios lograron un *status* que les pro-

¹ VELARDE, en el artículo citado, realiza una interesante exégesis histórica de la corrupción.

porcionó unas condiciones aceptables de vida, cuando comenzó a considerarse la corrupción como un mal a combatir. Llevando esta reflexión a la época actual, y referida a países en desarrollo, se explica que se mantenga como una causa de corrupción la retribución inadecuada de los funcionarios.

La corrupción existe en todas las latitudes, no es un fenómeno específico de los países en desarrollo, aunque en ellos esté más generalizada. Además, su concepto varía por países, de manera que algunas prácticas políticas pueden ser legales en unos casos determinados e ilegales en otros. En todo caso se trata de una realidad mundial y su nivel de tolerancia o de persecución pone en evidencia la madurez política de cada país.

Conviene señalar que la presencia de corrupción, y por tanto de su persecución, no es sólo responsabilidad del Estado o del gobierno, sino que incluye muy especialmente al sector privado, que permite identificar la corrupción empresarial o tráfico de influencias entre el sector privado y el público, e incluso entre el sector privado y los partidos políticos.

Podemos preguntarnos por las razones que explican la generalización de la corrupción. Las causas endógenas, es decir, las que surgen a nivel individual, pueden ser la falta de valores humanos o de una conciencia social, el materialismo e incluso el desconocimiento legal. Las causas exógenas, las que dependen de la sociedad, son básicamente: *a)* la impunidad de los actos de corrupción, *b)* el excesivo poder discrecional de políticos y funcionarios; *c)* la concentración de poder y de capacidad de decisión en determinadas actividades de gobierno; *d)* la falta de transparencia en la información relativa a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión, y *e)* la escasa eficiencia de la Administración Pública.

Los efectos negativos de la corrupción afectan a la política y a la economía. En el primer caso deterioran la democracia y el buen gobierno al eludir e incluso subvertir los procesos formales; en el terreno judicial, la corrupción pone en entredicho el imperio de la ley, y finalmente, en el caso de corrupción en los procesos electorales y en los cuerpos legislativos, distorsiona la representatividad. Resumiendo, en la esfera política la corrupción erosiona la capacidad institucional del gobierno, puesto que desprecia los procedimientos establecidos, desvía recursos y, en casos extremos, llega a comprar y vender los cargos públicos.

El tratamiento económico de la corrupción es relativamente reciente; las primeras aportaciones se dirigieron a valorar su impacto sobre el desarrollo económico; sin embargo, la discusión sobre el tema se trató de manera marginal respecto al *corpus* de la teoría económica. Se considera pionero en este campo a Gunnard Myrdal (1968), con su conocida obra *Asian Drama*; poco después Rose-Ackerman (1975) publicó *The Economics of Corruption*, y en años posteriores fue surgiendo una notable producción académica sobre el tema, entre la que citamos las aportaciones de Shleifer y Vishny (1993) y Mauro (1995).

Sintetizando, los efectos económicos de la corrupción (Tanzi, 1998) son:

a) Distorsiona los mercados, reduciendo la eficiencia en la asignación de recursos; *b)* provoca un aumento de las desigualdades en la distribución de la renta; *c)* limita la aplicación de una política fiscal correcta y tiende a producir déficits públicos elevados; *d)* limita la función del Estado como garante de las reglas económicas, y *e)* puede afectar negativamente a la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad de la democracia.

Concretamente, sus efectos en el sector público son: la posibilidad de producir desviaciones de la inversión pública hacia proyectos en los que se existe la presencia de sobornos, la reducción del grado de cumplimiento de las normas relacionadas con sectores como la construcción o el medio ambiente, la reducción de la calidad de los servicios y de las infraestructuras, y el aumento de las presiones presupuestarias sobre el gobierno.

Debido a los efectos negativos de la corrupción está plenamente justificada la existencia de entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, que tienen por objeto supervisar el nivel de corrupción pública internacional partiendo de la limitación que supone que el fenómeno no es susceptible de ser medido. Sin embargo, sí existe la posibilidad de conocer un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para los distintos países, así como de establecer una relación entre ellos conforme a la percepción de su grado de corrupción. El IPC se apoya exclusivamente en percepciones, porque la corrupción se refiere a actividades ilícitas que sólo se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. Por lo tanto, es difícil evaluar los niveles absolutos de corrupción a partir de datos empíricos. Otras alternativas, como comparar el importe pagado en sobornos o el número de acusaciones o de acciones judiciales vinculadas directamente con la corrupción no

pueden considerarse indicadores definitivos de los niveles de corrupción, aunque son una evidencia de la efectividad con la que fiscales, tribunales o medios de comunicación investigan y hacen públicos hechos de corrupción.

En una primera interpretación, los índices de percepción de la corrupción se elaboraron por el procedimiento de encuestas que informan sobre la evaluación subjetiva que tienen hombres de negocios, analistas e incluso periodistas de investigación sobre el alcance de las prácticas corruptas en distintos países. Una valoración temprana de la corrupción es la de Mauro (1995) mediante el cálculo de un índice de eficacia de la estructura del sector público, calculado como la media aritmética simple de unos índices previos de corrupción, burocratización y eficacia del sistema legal, apoyado en las opiniones de hombres de negocios no nacionales. Los distintos índices de corrupción que han ido surgiendo posteriormente son claramente convergentes (Theobald, 2006).

Una aportación muy elaborada es la realizada por Transparencia Internacional, organismo de Derecho privado con sede en Berlín que publica informes anuales sobre un número creciente de países desde el año 1995. El IPC de Transparencia Internacional aglutina los resultados de los principales índices utilizados con anterioridad, es decir, se trata de un índice compuesto o índice de índices elaborados por las principales organizaciones internacionales especializadas. En este caso no se están utilizando índices de magnitud, sino de la opinión que se tiene sobre la magnitud, utilizando las percepciones de expertos y empresas, porque son éstos quienes están en condiciones de ofrecer evaluaciones sobre la corrupción de un país determinado, de manera que cuando el IPC de un país ocupa un lugar bajo en la escala general está indicando que su gobierno no protege de manera adecuada a sus ciudadanos frente a la corrupción, que se manifiesta en abuso de los recursos públicos, sobornos o hermetismo en la toma de decisiones.

La definición de corrupción de Transparencia Internacional ya transcrita, como abuso del poder encomendado para beneficio personal, se aplica indistintamente al sector público y al privado, aunque el IPC que elabora se refiere a la corrupción en el sector público, es decir, la modalidad de corrupción en la que intervienen funcionarios o empleados públicos y políticos.

Como el IPC es un índice basado en sondeos, los resultados son subjetivos y son más fiables cuando se posee mayor número de fuentes. Transparencia Internacional considera que se debe disponer al menos de tres fuentes distintas para evaluar un país y que el punto de

vista de los residentes esté bien correlacionado con el de los expertos. Además, se toman las precauciones necesarias sobre la calidad de las fuentes consultadas. En esta línea, los datos deben estar debidamente documentados y la metodología utilizada debe ser conocida públicamente con el fin de permitir una valoración sobre su fiabilidad.

Las fuentes de datos utilizadas para elaborar el índice incluyen preguntas relacionadas con el abuso del poder público (soborno de funcionarios, pago de comisiones ilícitas en las contrataciones públicas, malversación de fondos, etc.) e incluso preguntas que indagan sobre la solidez y la efectividad de las iniciativas adoptadas frente a la corrupción del sector público. Se contemplan tanto aspectos administrativos como políticos y se combinan las puntuaciones de todos los países analizados correspondientes a preguntas específicas sobre corrupción en las fuentes de datos hasta llegar a determinar una sola puntuación para cada país.

Se debe indicar que el IPC no es una herramienta adecuada para comparar las puntuaciones de un país a lo largo del tiempo, ya que su posición relativa, según las fuentes de datos, puede variar cuando se modifican las percepciones de corrupción de otros países o cuando se agregan o eliminan países de las fuentes de datos. Además, el IPC incorpora distintas fuentes de datos en años distintos, y con el paso del tiempo incluso puede haber cambios menores en la metodología utilizada. No obstante, es posible usar de forma limitada fuentes de datos individuales para identificar si en un país determinado, comparando la puntuación en el IPC del año anterior, se ha producido una variación en los niveles de percepción de la corrupción².

2. EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN 2011

En el informe de 2011, que es el que vamos a analizar, se han utilizado 17 fuentes de datos procedentes de 13 instituciones y se han evaluado 183 países, tres más que en el informe del año anterior³, apoyándose en datos de encuestas obtenidos entre diciembre de 2009 y septiembre de 2011.

² Transparencia Internacional ha utilizado este enfoque en su último informe para identificar la presencia de cambios siempre que se den dos condiciones: la existencia de una variación de al menos 0,3 en la puntuación del IPC y que el sentido de esta variación resulte confirmado al menos por la mitad de las fuentes de datos que evaluaron al país en 2010 y 2011. Según esta metodología, mejoran su posición Noruega, Taiwán, Ruanda, Georgia y Chad, mientras que descienden Omán y Haití.

³ El primer informe, de 1996, incluyó 54 países, aumentó a 85 dos años después y ha continuado creciendo hasta los 183 del último informe.

La larga serie de países⁴ está encabezada por Nueva Zelanda, que, como en otros informes, abre la relación con un IPC de 9,5, y se cierra con Corea del Norte y Somalia, ambos con un IPC igual a la unidad. Más de dos tercios de los países de la serie tienen una puntuación inferior a 5, lo que por sí solo da una aproximación significativa del grado de corrupción mundial. La mayoría de los países con bajos niveles de desarrollo ocupan lugares bajos en la relación, lo que, sin entrar en su análisis, permitiría fijar el grado de correlación inversa entre el PIB por habitante y el IPC.

Por otra parte, los países emergentes (BRICS) también se caracterizan por bajos IPC. Brasil ocupa el número 73 en la posición mundial y una puntuación de 3,8; China la posición 75 con una puntuación 3,6; India la posición 95 con una puntuación de 3,1, y Rusia con la posición 143 y una puntuación de 2,4. Si a estos cuatro países, para los que se calcula un impacto mundial para el año 2050 equivalente al 44% del PIB, se añaden Indonesia, que el Banco Mundial incluye en el grupo BRICS, o México, integrado en el grupo BRICS según otros, la situación es idéntica, es decir, muy bajos niveles de percepción de la corrupción.

España ocupa el puesto 31 del conjunto de países, con una puntuación de 6,2. Recurriendo a la valoración de índices anteriores puede observarse que su posición relativa siempre se ha movido por estos parámetros. Para analizar la importancia relativa del IPC en España conviene relacionarla con el del conjunto de países de la UE, que constituye nuestro entorno socio-económico.

De la relación anterior se derivan varias consideraciones. En primer lugar que España ocupa una posición intermedia, el lugar 14, y también que es intermedia su puntuación. En segundo lugar parece excesivo que 9 de los 27 tengan un IPC por debajo de 5. En tercer lugar preguntarnos por qué 10 países de la relación figuran entre los 20 primeros del mundo por su elevado nivel de transparencia: es un grupo de países con elevados niveles de desarrollo económico, pero, sobre todo, con sistemas políticos de fuerte tradición democrática en los que pueden tener gran influencia causas endógenas, como, por ejemplo, la generalización de una mayor conciencia social. En cuarto lugar resulta evidente que los países del este europeo incluidos en las dos últimas ampliaciones de la UE forman un grupo con unos niveles de IPC que oscilan entre

⁴ Puede consultarse la serie en www.cpi.transparency.org

4 y 6. Finalmente es paradójico que dos países con larga permanencia en la UE, Italia y Grecia, tengan un IPC inaceptablemente bajo.

Otra aproximación a la valoración relativa del IPC en España es relacionarlo con los correspondientes al grupo de países de la eurozona.

IPC EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (2011)

País	Posición	Puntuación
Dinamarca	2	9,4
Finlandia	2	9,4
Suecia	4	9,3
Holanda	7	8,9
Luxemburgo	11	8,5
Alemania	14	8,0
Austria	16	7,8
Reino Unido	16	7,8
Bélgica	19	7,5
Irlanda	19	7,5
Francia	25	7,0
Estonia	29	6,4
Chipre	30	6,3
España	31	6,2
Portugal	32	6,1
Eslovenia	35	5,9
Malta	39	5,6
Polonia	41	5,5
Lituania	50	4,8
Hungría	54	4,6
República Checa	57	4,4
Letonia	61	4,2
Eslovaquia	66	4,0
Italia	69	3,9
Rumanía	75	3,6
Grecia	80	3,4
Bulgaria	86	3,3

IPC EN LOS PAÍSES DE LA EUROZONA (2011)

País	Posición	Puntuación
Finlandia	2	9,4
Holanda	7	8,9
Luxemburgo	11	8,5
Alemania	14	8,0
Austria	16	7,8
Bélgica	19	7,5
Irlanda	19	7,5
Francia	25	7,0
Estonia	29	6,4
Chipre	30	6,3
España	31	6,2
Portugal	32	6,1
Eslovenia	35	5,9
Malta	39	5,6
Eslovaquia	66	4,0
Italia	69	3,9
Grecia	80	3,4

Puesto que las condiciones económicas que deben cumplir los países de la UE para su integración en la zona euro son estrictas, solamente 3 de los 17 tienen índices de percepción de la corrupción por debajo de 5, cerrando la relación Italia y Grecia. Esto ha llevado a Transparencia Internacional a afirmar, posiblemente sin base suficiente, que los países de la eurozona afectados por la crisis de la deuda son algunas de las naciones de la UE con puntuación más baja, lo que refleja en parte, siempre según el criterio de TI, la incapacidad de las autoridades públicas para hacer frente a dos factores claves que impulsaron la crisis: el soborno y la evasión fiscal.

Si tenemos en cuenta que los problemas de la deuda han provocado la intervención de las finanzas públicas en Grecia, Irlanda y Portugal y que además Italia y España están atravesando situaciones de endeudamiento público comprometidas, y cruzamos esta situación con los IPC respectivos, resulta una vez más que sólo a Italia y Grecia concierne la valoración negativa que TI hace extensiva a la totalidad del grupo.

La importancia que el informe de TI asigna al soborno y la evasión fiscal justifica que analicemos el tema del soborno y si éste puede afectar o no a la evaluación de la percepción de la corrupción en España.

Andvig (1991) distingue entre la corrupción política y la económica en función de la naturaleza de la ganancia que el corrupto pretenda conseguir, y dentro de esta última centra su estudio en los fenómenos que suelen englobarse dentro del soborno y la extorsión. Considera que en estas dos figuras se encuadran las acciones ilegales entre un miembro de una organización y un agente externo a ella en la que el primero utiliza su poder de decisión o de información para lograr una ganancia económica. Aplicado al sector público, se considera una situación de soborno cuando los dirigentes de empresas multinacionales influyen en los gobiernos mediante pagos indebidos.

Transparencia Internacional ha realizado un informe específico calculando el Índice de Fuentes de Soborno 2011 mediante una encuesta a 3.000 ejecutivos de empresas de países desarrollados y en desarrollo. Según dicha encuesta, los líderes de empresas internacionales señalaron la existencia de una práctica generalizada de pago de sobornos a funcionarios públicos para, por ejemplo, conseguir la adjudicación de licitaciones públicas, evitar el cumplimiento de reglamentaciones, agilizar los procesos o incluso influir en la determinación de políticas.

El Índice de Fuentes de Soborno 2011 se ha calculado sobre 28 países –los más relevantes por sus relaciones comerciales internacionales–. Las puntuaciones, que oscilan entre el 8,8 y el 6,1, se han obtenido a partir de las respuestas de los ejecutivos empresariales sobre las prácticas comerciales de empresas extranjeras en su país en contestación a la pregunta de con qué frecuencia las empresas de un país determinado, con las cuales mantienen relaciones comerciales, participan en sobornos. Una puntuación de 10 se interpreta como que nunca participan en sobornos, y de cero, que lo hacen siempre.

De entre los 28 países consultados, Suiza y los Países Bajos tienen la puntuación más favorable por su índice de soborno, el 8,8, correspondiendo las más bajas a países emergentes, particularmente China, con un índice de 6,5, y a Rusia, que cierra la relación con 6,1.

El informe sobre el Índice de Sobornos 2011 examina también la probabilidad de que empresas pertenecientes a 19 sectores específicos participen en sobornos, influyendo de manera indebida sobre los gobiernos. Concluye indicando que las empresas de «Obras Públicas y Construcción» tienen la puntuación más baja de la encuesta debido en parte a la falta de reglamentaciones en el sector. Los sectores de «Petróleo y Gas», junto con las «Industrias extractivas», también tienen mayor riesgo de corrupción por soborno que otros sectores como «Agricultura», «Industria ligera» o «Tecnología de la información».

Es evidente que el soborno continúa siendo una práctica empresarial muy arraigada en muchas empresas y que se manifiesta en sus

acuerdos comerciales, no sólo en los celebrados con el sector público. Se considera prioritario abordar el problema del soborno transnacional, y en esta línea, en el año 2010 el grupo G20 se comprometió a estructurar un plan contra la corrupción y sobre la necesidad de que grandes países, como China, Rusia, Indonesia e India, pusieran en práctica medidas penalizadoras del soborno transnacional.

ÍNDICE DE FUENTES DE SOBORNO (2011)

Posición	País	Puntuación
1	Suiza	8,8
1	Países Bajos	8,8
3	Bélgica	8,7
4	Alemania	8,6
4	Japón	8,6
6	Australia	8,5
6	Canadá	8,5
8	Singapur	8,3
8	Reino Unido	8,3
10	Estados Unidos	8,1
11	España	8,0
11	Francia	8,0
13	Corea del Sur	7,9
14	Brasil	7,7
15	Hong Kong	7,6
15	Italia	7,6
15	Malasia	7,6
15	Sudáfrica	7,6
19	Taiwán	7,5
19	India	7,5
19	Turquía	7,5
22	Arabia Saudita	7,4
23	Argentina	7,3
23	Emiratos Árabes Unidos	7,3
25	Indonesia	7,1
26	México	7,0
27	China	6,5
28	Rusia	6,1

En el Índice de Fuentes de Soborno España ocupa la posición 11, con una valoración de 8, por encima de la media, que es 7,8. La constatación de este dato, y sobre todo la metodología empleada para su cálculo y el escaso número de países analizados, no permite relacionarlo con el IPC.

Otro factor valorativo del IPC es la evasión fiscal y, en el caso de España, puede avanzarse una relación cierta entre corrupción y economía sumergida, y afirmar la importancia de un sistema impositivo más equitativo para hacer emerger actividades sumergidas y, por tanto, para reducir la corrupción.

Las distintas aportaciones en temas de corrupción han llevado a establecer un consenso entre los expertos en los siguientes aspectos:

- 1) La corrupción tiene un impacto nocivo considerable sobre el crecimiento económico.
- 2) La democracia es esencial para combatir la corrupción.

3. EL TRIBUNAL DE CUENTAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN

Tiene plena validez la afirmación de que el nivel de corrupción es menor en los países que tienen controles internos y externos de calidad. Pero también es válido señalar que tales controles tienen mayor calidad a mayor grado de democracia, lo que nos conduce a una afirmación más general: la corrupción se mueve en sentido inverso al grado de democracia.

Puesto que un control externo de calidad lleva a un nivel de corrupción menor, nos preguntamos si el control externo, en el caso de España el Tribunal de Cuentas, debe luchar contra la corrupción.

La INTOSAI, en la Declaración de Lima de 1977, no se pronunció expresamente sobre el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la lucha contra el fraude al no alcanzarse un consenso suficiente entre los países participantes. Veinte años después, en el XVI Congreso de INTOSAI, se reabrió el debate y se consideró mayoritariamente que la lucha contra la corrupción no se sitúa entre las principales tareas de las EFS, si bien éstas, mediante sus informes, pueden advertir sobre riesgos potenciales en materia de corrupción (Fernández Asenjo, 2011). El Congreso de la INTOSAI de 1998 adoptó una conclusión de convergencia afirmando que «las EFS deben ser independientes y contar con mandatos adecuados que les permitan contribuir con eficacia a la lucha contra el fraude y la corrupción».

La disparidad de criterios sobre el papel de los órganos de control externo en la lucha contra la corrupción también se produce en el Tribunal de Cuentas Europeo, que ha declarado que su misión no consiste en investigar el fraude, sino prevenirlo y, dado el caso, detectarlo, considerando que carece de competencias y de medios. En sus Informes Anuales de control del presupuesto comunitario, en relación con el fraude se limita a señalar las deficiencias en la coordinación y en la información realizadas por la Comisión, así como las debilidades de los controles realizados por las EFS de los países comunitarios (Lázaro Cuenca, 2006). La lucha contra la corrupción por parte de la Comisión Europea está atribuida actualmente a la Organización de Lucha Antifraude (OLAF), creada en sus parámetros actuales en 1999⁵.

Solamente la US Government Accountability Office (GAO) incluye entre sus objetivos expresamente la lucha contra el fraude para colaborar así en esta tarea con otros organismos e instituciones nacionales e internacionales.

Cualquier EFS que intente lograr una mejor gestión de sus funciones en la investigación de la corrupción pública necesita contar con una especialización en la llamada *auditoria forense*, orientada a la colaboración con la Administración de Justicia (Davia, 1992). Para ello debe crear unidades especializadas dotadas con expertos y con medios para investigar y orientadas a la detección del fraude y la corrupción. En esta línea la GAO ha creado una unidad específica en su organización (Forensic Audits and Special Investigations).

Desde el lado de la rendición de cuentas, la mejora de la calidad de la interacción de los actores públicos entre sí se dirige a la instauración de un modelo de auditoría única que asegure la coordinación de las auditorías del sector público. Así lo ha hecho la GAO en relación con el examen de las subvenciones y también el Tribunal de Cuentas Europeo. Con esta medida de colaboración se pretende evitar que el solapamiento de auditorías desconectadas entre sí dé lugar a situaciones de pérdida de utilización en la lucha contra el fraude de anomalías detectadas.

⁵ En julio de 1988 la Comisión puso en funcionamiento la Unidad de Coordinación de la Lucha Antifraude (UCLAF). Posteriormente, en el Tratado de Maastricht de 1992 se indica que «los Estados miembros coordinarán sus respectivas acciones en el sentido de defender los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A este efecto organizarán, con la ayuda de la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre los servicios competentes de sus Administraciones» (*Addition* al art. 209-A).

La OLAF ha sustituido a la UCLAF al incluir en sus funciones el control de la corrupción en las propias oficinas de la Comisión.

En el caso del Tribunal de Cuentas existe un posicionamiento generalizado que considera que la lucha contra la corrupción no es misión específica ni prioritaria del mismo. Sin embargo, el ejercicio habitual de sus de sus funciones tiene efectos sobre la corrupción dado que las actuaciones corruptas de los gestores implican el uso ilícito de los caudales públicos. En el curso de sus actuaciones fiscalizadoras y para mejor utilizar los efectos que las mismas tienen en la lucha contra la corrupción debe prestar atención a la detección de las áreas de mayor riesgo. Además, el Tribunal de Cuentas puede adoptar medidas propias para enjuiciar los casos de corrupción que detecte (Arnedo, 1999).

Nieto de Alba (2006) aporta al tema un análisis de la Resolución del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la UE, 2001, señalando, una vez más, que las EFS no tienen responsabilidades *directas* en la lucha contra la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales, pero que no obstante la carencia de competencias directas en la materia, no hay duda de que dentro del respectivo mandato encomendado y con el alcance que se establezca el ejercicio de las funciones de las EFS contribuye a salvaguardar y proteger los recursos y la actividad financiera pública frente a posibles conductas corruptas o fraudulentas, pudiendo constituir un gran apoyo para su detección y para la disuasión.

Además, las EFS dotadas de competencias jurisdiccionales en relación con las responsabilidades contables derivadas de la gestión de fondos públicos, como es el caso del Tribunal de Cuentas, participan en la lucha contra la corrupción de manera adicional mediante la declaración de responsabilidades contables, cuantificando los perjuicios causados por quienes manejan los fondos públicos y exigiendo la reparación del menoscabo causado.

El hecho de que la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas haya devenido a partir de la Ley de Funcionamiento de 1988 en una auténtica Sala de Justicia constituye un elemento de apoyo para la asunción, por parte del Tribunal, de la lucha contra la corrupción como una responsabilidad con autonomía e identidad propias. En esta tarea tendrá efectos muy positivos una mayor colaboración entre el Tribunal de Cuentas y la Administración de Justicia. El órgano idóneo para implementar esta colaboración es la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, dada su dependencia del Fiscal General del Estado, lo que facilitaría la creación de sinergias en el trabajo de ambas instituciones.

Este planteamiento significa que los auditores públicos deberían asumir entre sus funciones la inspección administrativa de la conser-

vación de la Hacienda Pública. Una política activa en la búsqueda del fraude público reforzaría su legitimación social. Para asumir la nueva función debería integrarse en las tareas actuales de control la investigación de las actividades ilegales la Auditoría Forense, siguiendo el ejemplo de la GAO.

BIBLIOGRAFÍA

- ARVIND, J. C. (1991): «The Economics of the Corruption: A Survey», *Estudici Economici*, nº 43.
- ARNEDO ORBAÑANOS, M. A. (1999): «El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 3.
- DAVIA, H. R. *et al.* (1992): *Managementr accountant's guide to fraud discovery and control*, J. Wiley & Sons, Inc. N. Y.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. (2011): «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», *IGAE*, noviembre 2011.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A., y FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. (1999): «La economía de la corrupción y el sector externo», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 3.
- LÁZARO CUENCA, J. (2006): «El Tribunal de Cuentas Europeo», *IGAE*, nº 14.
- MAURO, P. (1995): «Corruption and growth», *Quarterly Journal of Economics*, nº 3.
- (1998): «La corrupción: causas, consecuencias y un programa para intensificar la investigación», *Finanzas y desarrollo*, nº 35, Fondo Monetario Internacional.
- MYRDAL, G. (1968): *Asian Drama*, Random House Inc. New York.
- NIETO DE ALBA, U. (2006): «Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 23.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1975): «The Economics of Corruption», *Journal of Public Economics*, IV.
- SAYED, T., y BRUCE D. (1998): «Police Corruption: Howard a working definition», *African Security Review*, nº 2.
- SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1993): «Corruption», *Quarterly Journal of Economics*.

- TANZI, V. (1998): «Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures», *IMF Staff Papers*, 45.
- THEOBALD, R., y DOIG, A. (1990): *Corruption and democratization*, Doig and Theobald Editors.
- THEOBALD, R., y RANDALL, V. (1998): *Political change and underdevelopment: A critical introduction to third world politics*, scientificcommos.org
- THEOBALD, R., y MC IVOR, S. (2006): «Números, matices y objetivos cambiantes: la convergencia en el uso de los indicadores de corrupción para evaluar el desarrollo de los Estados», *Revista Internacional de Ciencias*.
- VELARDE FUERTES, J. (1999): «Corrupción: realidad económica y control fiscalizador», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 3.

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

Nota sobre la obra *Ética, economía y política*, de Javier Casares Ripol

Andrés Fernández Díaz

El libro que hoy reseñamos en la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO no puede ser más actual, interesante y oportuno, y trae a nuestra memoria dos obras seminales que en su día nos impactaron, máxime habiendo conocido y trabajado con los autores de las mismas. Nos referimos, en primer lugar, al libro que en el año 1958 publicaba Gunnar Myrdal, con el título *Value in Social Theory*, y en segundo lugar, a la obra *Pouvoir et économie*, escrita por el gran maestro François Perroux en 1973, de la que hay edición española de 1981. En la primera de ellas Myrdal afirmaba que «*there is no way of studying social reality other than from the viewpoint of human ideals. A disinterested social science has never existed and, for logical reasons, cannot exist. The value connotation of our main concepts represents our interest in a matter, gives direction to our thoughts and significance to our inferences*». En la segunda, Perroux, nuestro admirado profesor del Collège de France nos hablaba del poder como «proscrito recalcitrante», «*aunque no se deje olvidar fácilmente y reaparezca con insistencia ante quienes lo condenan al ostracismo. Una reflexión atenta nos hace comprender que esto no se debe a circunstancias fortuitas*».

En este marco de referencia, en el que se anticipaba lo que hoy constituye una desasosegante realidad, podemos situar el libro que acaba de publicar el profesor Javier Casares Ripol, destacado catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense y ex Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Hombre culto y poco amante de poner fronteras al conocimiento suele escribir obras, como la que ahora nos ocupa, que van más allá de la parcela que estrictamente le corresponde, abordando temas de

gran relevancia que condicionan el comportamiento de la economía y sus agentes y el respeto a los principios de eficiencia y equidad, incorporando el papel decisivo de los valores, todo ello en la línea de una concepción de la Economía como la que nos ofrecía Salvador de Madariaga, en un encuentro internacional celebrado en Francia en 1967, al definir nuestra ciencia como *«la administración de los valores morales en el reino material»*.

Sobre ética, economía y política nos habla, efectivamente, Javier Casares, y lo hace en un lenguaje azoriniano, riguroso y preciso, como es habitual en él. Parafraseando a Raymond Aron, comienza el profesor Casares recordando que la vocación de la ciencia es incondicionalmente la verdad, pero que el político no siempre permite decirlo, añadiendo que el relativismo cultural y moral con la complicidad de la opacidad y la perversión del lenguaje enarbolan sus simbólicas banderas dificultando la búsqueda de la misma.

El capítulo primero puede considerarse un esquema introductorio en el que sienta las bases de lo que se va a desarrollar a lo largo del libro, y lo hace partiendo de cero, de manera clara y sencilla, casi espartana, impulsado, quizá, por una cierta timidez o huyendo tal vez de otorgar más realce del necesario o aconsejable a los temas tratados, teniendo en cuenta que el texto va dirigido, primordialmente, a estudiantes universitarios de primer ciclo, no especializados en estas materias, sin que ello suponga excluir el interés que sin duda tiene para todo tipo de lector con inquietud intelectual. Hace una breve referencia al bien y al mal, trata y define la ética como la parte de la filosofía encargada de reflexionar sobre los fenómenos morales, y la moral como el conjunto de valores, creencias y principios defendidos como ideal de vida, y pone de relieve que *«la civilización mengua de tamaño ante el páramo espiritual, el desdén por la ética y la correspondiente obsesión por los intereses y las prebendas personales en el marco del dominio de un relativismo que justifica todo tipo de acciones envilecidas y envilecedoras»*.

A ese relativismo, que siguiendo a Finkelkraut desemboca en el elogio de la servidumbre, le concede gran importancia para abordar en los sucesivos capítulos del libro los principales aspectos de la ética en relación con la economía y con el desarrollo de las políticas públicas.

Las cuestiones planteadas someramente en el capítulo primero se van profundizando cuando se adentra en el capítulo siguiente al ampliar los conceptos básicos sobre la moral, y al detenerse en lo que el autor denomina la avenida de la filosofía, con referencias a Heráclito, Parménides, Sócrates, Platón, Aristóteles, Zenón, Epicteto, Marco

Aurelio, Séneca y, dando un salto en el tiempo, a Santo Tomás de Aquino, todos ellos pertenecientes a sus respectivas escuelas o corrientes. Asimismo reflexiona sobre la aportación cartesiana, sobre el empirismo de Locke, Hume y Berkeley; sobre el racionalismo de Leibniz, el idealismo de Kant, sobre los enfoques postkantianos de Fichte, Schelling, Schiller y Hegel, así como en torno a otras aportaciones filosóficas de los siglos XIX y XX, incluyendo a Marx, Kierkegaard, Husserl, Scheler, Martin Heidegger, Nietzsche, Sartre y Ortega y Gasset.

La tónica en el desarrollo de este capítulo segundo continúa siendo la misma, en el sentido de que tanto las escuelas como sus filósofos son tratados de manera siempre escueta y concisa, quizá demasiado, aunque se explica porque el autor no pretende ofrecer un tratado de filosofía, sino preparar el terreno para cuando penetre abiertamente en la relación de la ética con la economía y la política. Y en ese proceder avanza entrando en el tema de los valores (capítulo 3), cuestión más cercana y determinante a los efectos de los objetivos que se persiguen en la obra que estamos analizando.

Constituye efectivamente el análisis de los valores una parte esencial a la hora de comprender el nexo entre ética, economía y política, tarea que realizamos ya en 1976 de manera casi exhaustiva en nuestra obra sobre *Introducción y metodología de la política económica* y que en el libro que ahora nos ocupa acomete el profesor Casares de forma muy original y adaptada a las especiales circunstancias que en la actualidad vive esta sociedad del bienestar, pero también de la convulsión y del desconcierto. En materia de análisis y jerarquización de los valores destaca la aportación de Max Scheler, con un enfoque objetivista y apriorístico, cuyas raíces éticas se sustentan en Kant, aunque intentando superar el formalismo racionalista. De acuerdo con el modelo taxonómico del que parte al comienzo del capítulo, el autor afirma que *«la economía puede ser considerada como la teoría pura de los valores útiles, aunque se enraíza en el humus de otros valores significativos»*, pensamiento que se asemeja notoriamente a la definición que, como vimos con anterioridad, daba el prestigioso Salvador de Madariaga. Sin solución de continuidad y en un último apartado, Javier Casares se enfrenta con los desafíos actuales de la ética, reconociendo que, *«el gran problema del desarrollo moral consiste en quedarse en una ética de mínimos muy reducidos en torno a unos principios universales demasiado difuminados, y afirmando que la visión consecuencialista y deontológica de la ética en un marco de mínimos universales dubitativos predomina sobre los enfoques basados en la virtud que se vinculan con la mejor moral y que nos pueden acercar a una ética de máximos»*. A este problema se superpone el del relativismo

que sobrevuela la sociedad actual, y el escepticismo del que observa que lo que es verdad para unos no lo es para otros, no pudiéndose afirmar nada con certeza.

Bajo el título de «Ética y economía», en el capítulo cuarto, el autor va adentrándose en el contenido fundamental del texto, empezando con la distinción entre *homo œconomicus* y *homo ethicus*. El primero de ellos se impregna del individualismo metodológico y se centra en que la organización social depende de las propiedades y características de los seres individuales autónomos que la integran, en tanto que el *homo ethicus* se impulsa en torno a la racionalidad cooperativa, la obtención de fines generales y el establecimiento de vínculos emocionales. Partiendo de la concepción de ambos tipos de *homo* y de los planteamientos teóricos de Adam Smith, Amartya Sen y Kenneth Boulding, el profesor Casares encuentra cuatro visiones interpretativas actuales de las interrelaciones entre ética y economía: la egocéntrica, la egoísta, la alter-céntrica y la altruista. Para la explicación de estas visiones utiliza instrumentos lógico-analíticos, como el dilema del prisionero y la teoría de juegos, de tanta relevancia en el estudio de la competencia imperfecta en el campo de la microeconomía. El abordaje teórico de los principios éticos aplicados a la economía lo completa analizando los enfoques consecuencialistas, los deontológicos y las teorías basadas en la virtud, concluyendo que las restricciones morales sobre el comportamiento económico ejercen importantes efectos económicos, medidos en valores positivos o negativos, y definiendo el capital ético como «*la generación de un sistema valorativo y un consenso social que permita una pre-coordinación de las acciones individuales reduciendo los costes de transacción*».

No podía faltar una incursión en el problema de la empresa y el comportamiento ético, una cuestión de indudable importancia y actualidad. Al respecto afirma que las empresas deben orientar sus actividades en torno a tres consideraciones: el componente económico, que determina la asignación de recursos y las decisiones de inversión; la vertiente legal, pues el marco jurídico determina los límites de la acción empresarial, y el componente ético, que se vincula con los valores y la responsabilidad social de la empresa. Todo ello le lleva a plantear y definir los principios de gestión empresarial, que concreta en los tres siguientes: principio de legalidad, principio de veracidad y transparencia, y principios de buena fe y de honradez. Sobre esta base pasa a continuación a estudiar con más detenimiento la responsabilidad social de la empresa, cuyas áreas específicas de desarrollo son la cohesión social, el medio ambiente y el buen gobierno de las empresas, con sus obligados códigos de conducta.

Llegados a este punto, el autor nos sorprende con una parte del libro (capítulo 6) que parece surgir de manera imprevista, pues aborda cuestiones que no son habituales en los textos que se ocupan, como en este caso, de la ética en relación con la economía y con la política. El título del capítulo ya resulta bastante ilustrativo: «Preferencias y meta-preferencias: nuevo análisis de la producción, el comercio y el consumo», y nos avisa de lo que vamos a encontrar en su lectura, así como de su indudable originalidad. En efecto, en un primer apartado, el profesor Casares hace una incursión en las necesidades basándose en la pirámide de Maslow, en la civilización del deseo, en la que no hay nada que quede fuera del ámbito de lo deseable; en la moda considerada un imperativo social categórico, o en la teoría de la preferencia revelada, entrando a continuación a hablarnos de las meta-preferencias, que suponen la desembocadura de la ética en la teoría económica del consumo, y de los valores, que aparecen en escena condicionando la demanda del consumidor y generando inestabilidad en las preferencias. Resalta que las cuestiones axiológicas plantean un nuevo horizonte en el desarrollo de las preferencias y establecen límites a la teoría económica convencional, empleando la expresión «desbordamiento» de la economía, remitiéndonos como referencia, en el recuadro 6.6 de la página 102, a un pasaje de la obra que con el título de *El hombre eterno* (*The Everlasting Man*) publicaba G. K. Chesterton en 1925 como respuesta, en cierta medida, al libro de H. G. Wells, *The Outline History*, aparecido cinco años antes. No falta un interesante conjunto de ejemplos de meta-preferencias (cuadro 6.1 en la pág. 103) que relaciona con el mercado y con las consecuencias en el consumo, sacando la conclusión de que «los cargamentos de valores, en definitiva, pueden orientar las acciones de producción, distribución y consumo, desarbolando parte de las teorías convencionales»; algo a tener muy en cuenta dado que se trata de una parcela en la que el autor es un reconocido especialista. Finalmente completa este capítulo con un apartado en el que presenta nuevos elementos de análisis de la producción, el comercio y el consumo, considerando que la aproximación ética a estos tres campos específicos de la economía requiere distinguir previamente entre los valores morales de los economistas, de los agentes económicos de las instituciones y de los decisores de la política económica.

Precisamente sobre ética y política económica se ocupa el autor a continuación, constituyendo, por razones obvias, uno de los capítulos a los que dedica más atención, abordando de manera sucesiva cuatro epígrafes fundamentales: la dicotomía positiva-normativa, los principios y fines de la política económica, los fallos del mercado y del gobierno, y el problema de la elección colectiva. Entendemos que la

dicotomía positiva-normativa parte de la distinción planteada por John Neville Keynes entre la «economía de lo que es» y la «economía de lo que debe ser» se prolonga largo tiempo con la conocida controversia mantenida entre Friedman y Myrdal, y, a nuestro juicio, encuentra una visión de compromiso en la original y sutil definición de la señora Robinson: «*la economía es una ciencia que va cojeando con un pie sobre hipótesis científicas y otro sobre eslóganes políticos, consistiendo la tarea del economista en encontrar un buen equilibrio entre ciencia e ideología*».

Esto es, al menos, y dicho en pocas palabras, lo que pensamos sobre este primer punto, y de forma similar ello es lo que afirma el profesor Casares al abordarlo. Resulta evidente que en la comparación entre el enfoque positivo y el normativo juegan un papel esencial los juicios de valor, y al respecto parece estar bien claro la existencia de una opinión generalizada en el sentido de que no debe admitirse la utilización de definiciones «persuasivas» ni la introducción «subrepticia» de juicios valorativos en la construcción científica, siendo muy de desear, y esto es importante, que los juicios de valor se explicitaran al máximo. Recordemos que en torno a esta materia la doctrina ha distinguido, en primer lugar, entre la posición ortodoxa representada por Weber, Robbins, Bresciani-Turroni, Friedman y Stigler, entre otros, que persigue la neutralidad del economista y trata de objetivar no sólo el conocimiento positivo, sino incluso el normativo, y la que representa la economía del bienestar, en segundo lugar, que agrupa autores tan famosos como Pigou, Pareto, Hicks, Kaldor, Bergson, Samuelson Little, etc., que pretende la síntesis de todas las valoraciones en un último juicio ético u objetivo supremo, formulado como un máximo u óptimo de bienestar social en el que todos estuviesen de acuerdo, pudiendo hablar de una tercera corriente denominada de «aproximación pluralista», que parte de la consideración de los fines y medios como categorías axiológicas.

En una curiosa pirueta, el profesor Casares, siguiendo a David Colander, nos habla de la «economía artística» como una visión más amplia del problema, que desborda la mencionada dicotomía positivo-normativa, estableciendo, incluso, reglas metodológicas del arte en economía. Esto nos recuerda la traducción que hicimos del artículo de Arnold Heertje, profesor de la Universidad de Amsterdam, titulado «Economía: Ciencia y Arte», y que publicamos en el nº 88 de la revista *De economía*, en septiembre de 1965, y la nota crítica que acompañábamos, en la que poníamos de relieve que nos parecía un tanto extremista el énfasis dado a la distinción entre ciencia y arte basada en el caudal de intuición del elemento artístico. En torno a este punto no queremos pensar que Casares hace suya la vieja defini-

ción de que la economía es «el arte de lo posible», pues es algo que siempre hemos considerado espurio o rechazable, al menos desde un punto de vista científico.

Continúa el autor, en este capítulo 7, analizando los principios y fines de la política económica, deteniéndose, además de en los aspectos centrales, en consideraciones sobre el progreso que incorpora crecimiento económico con valores morales que favorecen una mejor distribución de la renta y la calidad; sobre la libertad, con las connotaciones multívocas del vocablo, y sobre la justicia como la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es del sistema de pensamiento. Sobre este último punto, además de referirse a diferentes aproximaciones doctrinales, se detiene en el comentario de algunos principios básicos de la teoría de Rawls, que, rescatando el contractualismo, constituye sin duda el pilar más importante de la teoría de la justicia desde su obra seminal y referencial de 1971. Un nuevo apartado, breve pero apretado, toca el problema de los fallos del mercado y de los fallos del gobierno, que se vinculan con la ética correctiva, *«aunque también algunas visiones más radicales los analizan tañendo las campanas del juicio final del capitalismo»*. Entre los principales fallos del mercado menciona los mercados no competitivos, los bienes públicos, las externalidades, los monopolios naturales, los desequilibrios económicos, los problemas en la distribución de la renta y los derivados de la información asimétrica.

Como afirma el autor, todavía dentro de este capítulo, todos estos aspectos abren la compuerta del análisis de las teorías de la elección colectiva que se interesan por el análisis económico de la toma de decisiones políticas, caracterizándose por el abandono del supuesto de «benevolencia» en el ejercicio de la política económica para sustituirlo *«por la maximización de la utilidad individual de políticos, burócratas y miembros de los grupos de presión»*. Continúa el profesor Casares enunciando las características generales de la teoría de la elección pública y resalta los principales aspectos de los ciclos políticos electorales, el funcionamiento de burócratas y reguladores y el papel de los grupos de interés y de presión. Al hablar de políticas y ciclos electorales (página 125), el autor expone un modelo global de interdependencia político-económica en el que se plantea la manera de expresar la búsqueda de la máxima utilidad en términos del número de votos conseguidos. Sin que ello merme en absoluto la importancia y la calidad de la obra, no podemos pasar por alto los errores advertidos en su formulación y la necesidad de sugerir al autor que lleve a cabo una revisión clara y completa en una próxima edición. En una reseña no procede introducir fórmulas matemáticas, pero recordemos que de lo que se trata

en estos tipos de modelos es de encontrar una trayectoria de las variables de control en el período (0-T) que maximice la funcional que iguala el jacobiano de los vectores de las variables de estado y de las variables de control a la integral de la ecuación que define la evolución del sistema. (Pro memoria: definimos una funcional como la aplicación lineal de un espacio vectorial sobre otro espacio vectorial.)

Tras la incursión en el campo de la política económica que acabamos de reseñar, la obra incorpora sendos capítulos dedicados, respectivamente, a la búsqueda de rentas y corrupción y a las bases para una teoría del poder en economía. Ambos temas nos resultan muy cercanos y del máximo interés por haberlos tratado reiteradamente desde hace ya algunos años, no pudiendo faltar, y así lo ha comprendido acertadamente el autor, en un libro que lleva por título *Ética, economía y política*.

G. Tullock definía en 1997 la búsqueda de rentas como «*la manipulación de los gobiernos democráticos para obtener privilegios especiales bajo circunstancias en que la gente lesionada por los privilegios sufre un perjuicio mayor que lo que ganan sus beneficiarios*». Como elementos de análisis al respecto se destaca la competencia de individuos y grupos de interés para obtener privilegios y favores políticos, por una parte, y la aparición de costes de transacción que pueden disminuir o anular los efectos positivos de la política económica, por otra. Además, la inversión en búsqueda de rentas consume recursos económicos que se podrían dedicar a capital humano productivo y constituye, ciertamente, una pérdida neta social. La definición y los elementos de análisis se completan con un recuadro, el 8.1, que contiene interesantes y significativos ejemplos de búsqueda de rentas, pasando a continuación al tratamiento de la corrupción, su concepto, determinantes y consecuencias económicas, algo que resulta lógico y comprensible dado que la corrupción tiene *fronteras porosas* con la búsqueda de rentas.

Sobre la corrupción hay una amplia literatura y, como decíamos antes, constituye una materia de la que nos hemos ocupado en cursos monográficos, textos y artículos con cierta frecuencia. El autor del libro que estamos reseñando dedica en términos comparativos mayor atención a este tema que a los restantes que componen la obra, cosa que se comprende fácilmente si pensamos que el mismo puede considerarse un indiscutible punto de encuentro de la ética, la política y la economía. Efectivamente, no escatima definiciones claras y precisas en las que se pone de manifiesto que se trata de un fenómeno ilegal que se desenvuelve con holgura en casi todos los países, constituyendo una lacra en expansión que afecta tanto a prácticas

que no tienen nada que ver con la criminalidad como la economía sumergida y el fraude fiscal, o la transferencia de dinero o de bienes en especie a un agente económico para inducirle a situar sus intereses por encima de los objetivos de la organización en la que trabaja, lo que supone en muchas ocasiones el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, pero que también se produce mediante otros tipos de delitos, como el blanqueo de capitales, el terrorismo, el tráfico de drogas, el juego, el tráfico de armas y otras actividades del crimen organizado; todo ello con un altísimo coste para la economía. (El FMI estima dicho coste en un 5,5% del PIB mundial o, lo que es lo mismo, aproximadamente 3,3 billones de dólares.) Entre las principales causas de la corrupción, el profesor Casares destaca el tamaño del sector público, la calidad de la regulación, el sistema de gobierno, la discrecionalidad en las actuaciones de la Administración Pública, la cultura y valores, los aspectos geográficos e históricos, y que los incentivos del corruptor sean superiores a los del corrupto. En materia de medición de la corrupción hace una referencia al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, proponiendo las siguientes medidas para combatirla: fortalecer las instituciones y los códigos de buen gobierno, favorecer la estabilidad política y el control externo, aplicar la regla del Derecho, mejorar la calidad reguladora, elevar los salarios de los funcionarios, favorecer la libertad de prensa y mejorar la calidad judicial.

Muy oportunamente, y con gran acierto, la obra se cierra con un capítulo que contempla las bases para una teoría del poder en economía, un punto clave al que hacíamos referencia al comienzo de estas páginas al citar la obra del gran economista francés François Perroux, publicada en 1973 con el título que ya conocemos. Afirma Casares al comienzo del capítulo que la ciencia acota un reducido recinto luminoso sobre las tinieblas infinitas de lo desconocido y que en el caso de la ciencia económica *«estas tinieblas envolventes son espesas, obligando a roturar con trabajo y esmero en campos muy reducidos y de iluminación precaria, añadiendo que los problemas luminosos se agigantan al llegar a la teoría del poder en las ciencias del espíritu, y muy especialmente en la economía, y que la solución dada por los estudiosos se limita sencillamente a eludir las cuestiones relativas al poder y “amaestrar” el conocimiento para seguir adelante»*. Ése es exactamente el comportamiento a lo largo de los años y la razón por la que Perroux lo definía como un «proscrito recalci-trante» que, como ya indicábamos, aparece sistemáticamente eliminado del campo de atención del pensamiento económico con el fin de no perturbar «las consoladoras armonías del equilibrio», tan caras a los economistas, y a las que aludía con gran agudeza la excepcional Joan Robinson, ya mencionada. El problema que se deriva de esta

actitud es importante porque la atención que se preste al poder se vincula lógicamente con la ética, que, al fin y al cabo, es el «medio de los medios» para iluminar todas las cuestiones humanas.

El autor, que va desmenuzando con detalle las clases, naturaleza y manejo del poder en economía, nos remite a una aproximación muy interesante al problema debida a Kenneth Boulding, que distingue entre «poder amenazador», en el que predominan los aspectos destructivos sobre los productivos y los integradores; el «poder de intercambio», que se basa en la capacidad de producir, comercializar y desarrollar servicios recíprocos entre los miembros de una comunidad, y poder integrador, que se sustenta en el respeto, la comunicación, el aprendizaje y la persuasión. El poder, añade, es ejercido fundamentalmente por los empresarios, por los representantes públicos y por los grupos de presión. Los primeros a través de los cárteles y monopolios, mediante restricciones y prohibiciones al comercio, estableciendo limitaciones a la venta de determinados productos o llevando a cabo operaciones fuera de mercado para obtener beneficios, dinero, bienes y servicios sin contraprestación. Los representantes públicos, por su parte, ejercen continuamente el poder en relación con los ciudadanos, ya sea en la vertiente legislativa, ejecutiva o judicial, poder que debe estar sometido a limitaciones, aunque sea absolutamente legítimo en su origen. En cuanto a los grupos de presión, a los que ya se refería en el capítulo 7 al hablar de la elección colectiva, le otorga la importancia que merece, recordando que la fuerza relativa de los diversos grupos es asimétrica y que los que representan intereses bien definidos, poco numerosos y con poder económico, pueden influir en mayor medida en la toma de decisiones, como es el caso de los banqueros y de los sindicatos de sectores poderosos. Y, como no podía ser de otra manera, termina considerando el poder económico ante los procesos de globalización, un marco en el que aquél, el poder económico, se manifiesta con toda su crudeza, como se está comprobando en esta crisis en la que, entre otras actuaciones provocadoras e inasumibles, tres empresas calificadoras no se sabe en virtud de qué, actuando como juez y parte, con sus correspondientes cómplices en los mercados de capitales, hacen y deshacen, y ponen en jaque a países, gobiernos y ciudadanos que pretenden colaborar honradamente con sus ahorros; todo ello incurriendo en la irritante paradoja de beneficiar precisamente a los principales causantes y responsables de la crisis, cerrándose así el perverso círculo vicioso que estamos moralmente obligados a romper.

Nuevas aportaciones al control de la corrupción¹

Nota bibliográfica sobre *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, de José Antonio Fernández Ajenjo²

Ana Cossío Capdevila

Letrado del Tribunal de Cuentas

La selección se hizo entre las tesis doctorales presentadas por postgraduados de países de la Unión Europea defendidas a partir del 1 de enero de 2008 y los ganadores de esta primera edición fueron la francesa Sara Belleil, con la tesis *Contribución a una sociología de prácticas de gestión en las auditorías de las políticas europeas. El ejemplo de las auditorías de las ONG humanitarias: entre la importación y la apropiación*, y el español José Antonio Fernández Ajenjo, con la obra objeto de esta nota bibliográfica.

La obra que nos ocupa trata de establecer, a través de un prolijo análisis de materias diversas, cuál es el papel de las dos grandes institu-

¹ Al utilizar este título hemos querido continuar la labor comenzada en esta REVISTA por el profesor Andrés Fernández Díaz en la glosa de aquellas obras que se suman a las filas de quienes, desde el punto de vista de la producción científica, se unen a la lucha contra la corrupción en el sector público.

² Ficha bibliográfica: *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción*.

Autor: José Antonio Fernández Ajenjo

Año: 2011. Editorial: Aranzadi. ISBN: 978-84-470-3810-7

Páginas: 651.

ciones de control público económico-financiero de nuestro país en la lucha contra la corrupción, partiendo de la premisa de que la falta de adecuación de los sistemas de control de las Administraciones Públicas a los retos de nuestro tiempo, a pesar del incremento formal de los controles internos y externos, determina que su eficacia no haya alcanzado niveles satisfactorios y plantea al mismo tiempo propuestas y soluciones normativas dirigidas a paliar las carencias e ineficiencias del sistema.

La tesis se estructura en cinco partes. La primera contiene a modo de «Introducción» el enfoque metodológico empleado por el autor en el que expone el punto de partida, delimita el objeto de la investigación, ofreciendo el concepto de corrupción pública, y formula la hipótesis (el papel de las instituciones de control financieras de las Administraciones Públicas en la lucha contra la corrupción), el método y la estructura del trabajo.

La segunda parte, a través del capítulo preliminar titulado «La corrupción como problema de las Administraciones Públicas», analiza los resultados que producen las instituciones de control referidas en relación con la corrupción, partiendo del concepto y elementos que configuran la corrupción pública y de la evolución de la percepción de la corrupción en las Administraciones Públicas en España.

La tercera parte la componen los capítulos primero a tercero en cuanto que detallan las funciones de las instituciones de control de la Administración Pública para detectar sus posibles capacidades e ineficiencias en relación con la lucha contra la corrupción. El capítulo primero («El control de las Administraciones Públicas ante la corrupción») se centra en el concepto y naturaleza jurídica del control público en España, las funciones de los órganos de control interno y en las funciones de las instituciones de control externo. El capítulo segundo («La Intervención General de la Administración del Estado y la lucha contra la corrupción») estudia principalmente el papel de esta institución y las distintas modalidades del control interno. Y finalmente el capítulo tercero («El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción») dedica sus esfuerzos al análisis del papel institucional de supremo órgano de control externo y sus funciones.

La cuarta parte está integrada por el capítulo cuarto («Propuestas de reforma de las instituciones de control económico-financiero a favor de la lucha contra la corrupción») se dirige a proponer alternativas frente a los actuales planteamientos de la IGAE y del Tribunal de Cuentas frente al abuso de las finanzas públicas, partiendo de conceptos como Gobernabilidad, Buena Administración y Gobernanza y de las experiencias encontradas en el Derecho Comparado.

Finalmente la quinta parte la conforman las «Conclusiones», que exponen agrupadamente las conclusiones obtenidas a lo largo del estudio y las propuestas planteadas dirigidas a la mejora de la lucha contra la corrupción pública.

Comenzando por el capítulo preliminar como punto de partida de esta investigación, destaca el acertado estudio de las distintas acepciones del concepto corrupción (acepciones económicas, políticas, sociológicas, éticas y jurídicas) para proponer, como concepción sintética, una definición de corrupción que goza de gran consenso entre la doctrina: la corrupción es el *abuso de poder en beneficio privado*.

Merece asimismo especial atención la observación que el autor hace de la evolución de la legislación española derivada de los distintos casos de corrupción que aquejaron a la sociedad española desde sus inicios como sociedad democrática. Asuntos como el Caso FILESA, Fondos Reservados, o Huguet, motivaron reformas legislativas tan importantes como la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de Partidos Políticos; la Ley 11/1995 de utilización de créditos para gastos reservados, o la Ley 36/2006 de medidas para la prevención del fraude fiscal.

El autor analiza la evolución de la percepción social de los fenómenos de corrupción y de la lucha contra la misma por parte de la Administración de Justicia en España, ofreciendo interesantes datos procedentes de fuentes como la Fiscalía Anticorrupción o el Consejo General del Poder Judicial.

Acaba el capítulo dedicando un apartado a la «Transparencia en las instituciones de control en la lucha contra la corrupción en España». En el mismo ofrece datos sobre las actuaciones de la Dirección General de Organización e Inspección General de Servicios, la IGAE y el Tribunal de Cuentas, y la información derivada de los resultados de su actividad, concluyendo, con carácter general, que, si bien estas instituciones son un elemento clave en la lucha contra la corrupción y el fraude, el resultado de su actividad revela una importante falta de transparencia. Particularmente, respecto del Tribunal de Cuentas, el autor subraya el hecho de que las Memorias Anuales no contengan información sobre cuestiones tales como el número y naturaleza de las infracciones detectadas, el número y naturaleza de los asuntos denunciados ante la jurisdicción penal, el número y naturaleza de las responsabilidades declaradas y la cuantía de las cantidades reintegradas al tesoro público en virtud de los trabajos del Tribunal.

Continuando con la tercera parte de la obra que nos ocupa, integrada, como señalamos *supra*, por los capítulos primero a tercero,

vemos que se centra en el estudio de las instituciones de control de fondos públicos. Comienza desarrollando en el capítulo primero el concepto de control en los Estados sociales y democráticos de Derecho en sus distintas acepciones. El capítulo segundo analiza prolijamente el modelo de control interno que supone la IGAE en la lucha contra la corrupción, detallando el régimen jurídico de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

En el apartado cuarto de este capítulo se hace mención interesante a aspectos como la inspección y la auditoría forense de cara a la participación directa de la Intervención General del Estado en la lucha contra la corrupción. El autor destaca el escaso desarrollo de la función investigadora de la IGAE en relación con la lucha contra el fraude y las obligaciones que para dicha institución se derivan de su necesaria colaboración con la Administración de Justicia, enlazando con la auditoría forense como apoyo al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal.

Y siguiendo con el análisis del papel de los órganos controladores del gasto público en la lucha contra el fraude, el capítulo tercero lo dedica al «Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción». El autor aborda la perspectiva histórica del papel institucional del Tribunal remontándose a los siglos XIV y XV con la creación de las primeras instituciones superiores encargadas de la censura de las cuentas presentadas por quienes gestionan los recursos públicos.

El autor se separa así del sector doctrinal, que, fundamentando su análisis en la existencia de una verdadera separación de poderes en nuestro ordenamiento como premisa indispensable para un auténtico control que no sea puro autocontrol, considera que el legítimo origen histórico del controlador externo como apoyo a un poder legislativo que se encuentre institucionalmente en una posición de superioridad frente al ejecutivo, decidiendo qué es lo que se va a recaudar, cómo y cuánto se va a gastar, está en la Ley de 10 de julio de 1851 por la que se crea el Tribunal de Cuentas del Reino, fruto de la famosa Comisión García Carrasco de 1843, presidida por Javier de Burgos³.

En este capítulo se recoge no sólo un pormenorizado análisis de las funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador asesor de las Cortes Generales y como enjuiciador de las conductas originadoras de responsabilidad contable, sino que el

³ VELARDE FUERTES, J.: «La transparencia de las leyes generales presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO* (Madrid), nº 29, vol. 10 (2008), pp. 69-87.

autor abunda en la opinión de que los productos de esta institución se trasladan al Parlamento y a la opinión pública de un modo extemporáneo, ya que los procedimientos de trabajo son complejos y lentos. Y recuerda, como ya analizó en el capítulo preliminar, que no se recogen, en las Memorias Anuales, datos suficientes sobre la existencia de indicios de responsabilidades penales, contables o disciplinarias detectadas en la actividad fiscalizadora, lo que, a juicio del autor, supone una traba al principio de transparencia que debe regir la información presentada por el Tribunal de Cuentas.

Entrando en el papel de la jurisdicción contable como vía de lucha contra el fraude, el autor considera que, al igual que sucede con la contencioso-administrativa, la jurisdicción contable se topa con limitaciones objetivas para hacer frente al fenómeno de la corrupción, ya que sus principales conductas se encuentran castigadas por la jurisdicción penal, desempeñado la contable una labor indirecta en este punto.

Al tratar la vía de la acción pública como instrumento del ciudadano para poder provocar la persecución de conductas fraudulentas que puedan dar lugar a la exigencia de responsabilidad contable, destaca las dificultades existentes para que el procedimiento pueda prosperar, ya que obliga al ejercitante a una labor *quasi fiscalizadora*.

A pesar de lo anterior, el autor concluye a este respecto que la existencia de una jurisdicción especializada exclusivamente en la persecución de las irregularidades de la actividad financiera que esquilme los recursos públicos es, al margen de otras consideraciones, una aportación positiva en la lucha contra el fraude y la corrupción pública.

La cuarta parte del libro se refiere a las propuestas de reforma de las instituciones de control económico a favor de la lucha contra la corrupción y, como ya apuntamos, la integra el capítulo cuarto. Este capítulo es especialmente interesante, ya que contiene propuestas concretas de modificación legislativa que, en opinión del autor, modernizarían las instituciones de control colaborando a mejorar la lucha contra el fraude.

Enmarcando las propuestas, el autor cita acertadamente las palabras de quien fue Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, D. Marcel Mart en 1989: *«El Tribunal no es –y nunca lo subrayaría demasiado– una brigada antifraude. No es un órgano administrativo ni legislativo; no es una fuerza de policía, no representa el papel del Ministerio Público [...]. Consideramos como contrapartida que entre perfectamente en nuestras atribuciones señalar las debilidades de gestión u organización que podrían engendrar un riesgo de fraude –o de irregularidad–. Dicho de*

otro modo, nos interesamos más por la disuasión y prevención del fraude que por detectarlo.»

Sin embargo, la obra objeto de análisis aboga por un Tribunal de Cuentas más proactivo en la lucha contra el fraude, al estilo de la *Government Accountability Office (GAO)* americana, que, como subraya el autor, asume la triple misión de luchar contra la corrupción, colaborar en la buena gestión y buscar, como fin último, la modernización de la Administración Pública americana, que, sin embargo, debemos señalar, está asentada en pilares diferentes de los que fundamentan los principales sistemas públicos europeos.

A modo de ejemplo se destaca que las leyes reguladoras del Tribunal de Cuentas no establecen, siquiera en sus preámbulos, referencia alguna a cuáles son las finalidades que asume esta institución en el entorno del control de las finanzas públicas. Esta ausencia implica para el autor una falta de transparencia de sus actuaciones ante los ciudadanos, quienes no conocen con claridad cuál es la razón de su trabajo, y un déficit en la política de control de la institución por no tener definidos los fines o metas estratégicas que configuran su línea de actuación a largo plazo. Entiende el autor que esta deficiencia se solucionaría mediante una declaración institucional del Pleno del Tribunal de Cuentas, siguiendo el ejemplo de la GAO, que defina de forma precisa las finalidades que persigue el Tribunal de Cuentas como órgano supremo de fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público.

La asunción por parte del Tribunal de Cuentas de la lucha contra la corrupción como finalidad institucional entiende el autor que no sólo estaría en consonancia con la tradición histórica del mismo, sino que enlazaría con los planteamientos más recientes de la INTOSAI⁴ sobre el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en esta materia, con la opinión mayoritaria de la doctrina española y con el ideario que la opinión pública atribuye a la institución. Entendemos en este punto que este papel principal que el autor quiere atribuir al Tribunal de Cuentas en la lucha contra la corrupción debería enmarcarse en una profunda reforma no sólo de la propia institución, a la que se debería dotar un volumen mucho mayor de recursos y medios jurídicos adaptados, sino en la reforma de otras instituciones conexas, además de en la reforma del sistema procesal.

La tesis propone nueve grupos de reformas que derivarían en un más apropiado control de la corrupción en el sector público. La pro-

⁴ International Organization of Supreme Audit Institutions.

puesta nº 1 consiste, como acabamos de señalar, en definir la misión del Tribunal de Cuentas, incluyendo expresamente entre sus fines la colaboración en la lucha contra la mala gestión y la corrupción en la gestión de las finanzas de la Hacienda Pública.

La segunda propuesta supone la redefinición del estatus legal y técnico del Tribunal de Cuentas y de la IGAE con el fin de reforzar su independencia o autonomía institucional y personal. Ello incluiría, respecto del Tribunal de Cuentas, la modificación del artículo 30 de la LOTCu, añadiendo un nuevo apartado 3º que incluyera en el procedimiento de nombramiento de los Consejeros del Tribunal de Cuentas su comparecencia pública ante las Cortes Generales con carácter previo a su nombramiento. Debe señalarse que esta comparecencia, a pesar de no estar recogida en la actual redacción del precepto mencionado, ya se produce en la actualidad. Asimismo el autor propone una serie de modificaciones legislativas dirigidas a garantizar la independencia del personal que lleva a cabo el trabajo de auditoría en consonancia con la Normas de Auditoría de la INTOSAI de 1992 y su Código de Ética de 1998, entre las que destaca una interesante reforma del artículo 44.4 de la LFTCu, en la que añade un párrafo 4º con la siguiente redacción: «*Si el informe definitivo del Pleno fuese discrepante con el borrador elaborado por el director de las actuaciones, éste podrá consignar las discrepancias por escrito y las remitirá al Parlamento como anexo al Informe.*»

En tercer lugar el autor aboga por la redefinición de las unidades orgánicas del Tribunal de Cuentas y de la IGAE para la constitución de unidades especializadas en la auditoría forense, como la Unidad de Fiscalización Antifraude, en el primer caso, o la División I de Auditoría Forense e Investigaciones Espaciales, en el segundo.

La propuesta nº 4 supondría la revisión legal de los objetivos del control financiero para asumir los nuevos planteamientos de la buena administración, la *accountability*, u objetivos de responsabilidad y rendición de cuentas de la autoridades públicas y la colaboración interinstitucional.

A continuación el autor propone la descripción legal y técnica de la función inspectora y de los criterios para la programación, ejecución e informe de las áreas y entidades de alto riesgo de mala gestión y corrupción. Entre las adaptaciones legislativas propuestas a este respecto es particularmente necesaria, a nuestro entender, la modificación del artículo 31 de la LFTCu, añadiéndose un apartado 3º con el siguiente tenor: «*El programa de fiscalizaciones previsto en el artículo 3.a) de esta Ley seleccionará las actuaciones fiscalizadoras a*

realizar en el ejercicio mediante los criterios de análisis de riesgos establecidos en las normas internas de fiscalización, teniendo en cuenta las previsiones legales. Este programa determinará las fiscalizaciones a efectuar en cada ejercicio y su alcance específico, así como una valoración del alcance global de las actuaciones programadas.»

En sexto lugar el grupo de propuestas se refiere a una ampliación de las facultades de captación de información de las instituciones de control financiero, incluyendo la captación inmediata de información sobre los sujetos controlados y, en relación con el Tribunal de Cuentas, la captación inmediata de información de terceros. Ésta es una reivindicación tradicional del Tribunal de Cuentas que se ha plasmado en la «Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del sector público por parte del Tribunal», aprobada por el Pleno en su sesión de 24 de febrero de 2011.

El grupo de reformas que contiene la propuesta nº 7 afecta a la formalización de la colaboración entre las instituciones de control financiero en la lucha contra el fraude y la corrupción conforme a un modelo de auditoría única que evitara duplicidades y armonizaran los programas de fiscalización. Así propone el autor la creación de una Comisión Mixta Permanente del Tribunal de Cuentas –Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y de una Comisión Mixta Permanente Tribunal de Cuentas-IGAE.

La propuesta nº 8 consiste en el reforzamiento de la regulación legal y técnica de los instrumentos de colaboración ciudadana para la aportación de información sobre prácticas corruptas, tales como la acción popular, el derecho de petición y las líneas directas de denuncia pública.

Y finalmente la propuesta final supone la definición legal y técnica de la política de comunicación de las instituciones de control financiero en relación con el contenido y la publicidad de los informes, para incluir información sobre responsabilidades detectadas en los trabajos de control.

La última parte de la obra objeto de este comentario está dedicada, como ya hemos apuntado anteriormente, a compilar las «Conclusiones» que se han ido desgranado a lo largo de la misma. Así el autor, en un esfuerzo sistemático, estructura las conclusiones en torno a cuatro grandes ideas: *a)* la corrupción y la percepción social de este fenómeno en la sociedad española; *b)* el control y su vinculación con

la prevención y la represión de la corrupción; *c*) la IGAE y la lucha contra la corrupción, y *d*) el Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción.

Del mismo modo se recogen sistematizadas las propuestas de reforma acabadas de referir en torno a tres grandes grupos: *a*) la Gobernabilidad y la profundización en la institucionalización de las entidades de control financiero para combatir la defraudación de los intereses financieros públicos; *b*) la Buena Administración y la renovación de los objetivos, las funciones y las facultades de las instituciones de control financiero como instrumentos en la lucha contra la corrupción, y *c*) la Gobernanza y los principios de coordinación, participación y transparencia en la lucha contra el fraude.

Y como epílogo el autor recuerda a los poderes públicos la falta de desarrollo de la recomendación de elaborar un Informe sobre el Estado de la corrupción establecida en virtud del artículo 10.c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido integrada en nuestro ordenamiento mediante su ratificación el 9 de junio de 2006.

Podemos concluir que estamos ante un libro muy útil para quienes busquen una visión global del papel que juegan las instituciones dedicadas al control de fondos públicos en la lucha contra la corrupción y el fraude, ya que analiza no sólo su actual rol sino que asimismo sugiere lo que podría ser una futura reforma del aparato dedicado al control económico-financiero público, recogiendo las más modernas tendencias en este ámbito.

Las propuestas formuladas por el autor podrán, sin duda, guiar al legislador en la senda de lo que debería revisarse tras las experiencia de más de 30 años de vigencia de nuestro modelo constitucional de Estado, esquematizando de modo acertado los problemas, los operadores y las soluciones a la estructura del sistema de control del erario público en nuestro país.

Comentario sobre la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal

Carlos Cubillo Rodríguez

La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, se justifica, según se dice en su Preámbulo, en la necesidad de avanzar en la «efectividad» de la tutela judicial ofrecida a los ciudadanos en cumplimiento del artículo 24 de la Constitución Española. Se trata de conseguir, según la citada Exposición de Motivos, una agilización de los procedimientos pero sin merma de las garantías del justiciable.

Las medidas que esta nueva norma procesal ofrece para conseguir los fines que persigue pueden sistematizarse en tres categorías:

- Medidas orientadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos.
- Medidas orientadas a optimizar los procedimientos mediante la supresión de trámites procesales innecesarios o la sustitución de trámites complejos por otros más breves.
- Medidas orientadas a limitar el uso abusivo de las instancias judiciales.

Esta Ley, que de acuerdo con su disposición transitoria única no se aplica a los procesos que a su entrada en vigor estén en trámite en cualquiera de sus instancias hasta que recaiga sentencia en ellas, introduce sus medidas en el ordenamiento jurídico mediante la reforma de cuatro normas procesales: la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley de venta a plazos de bienes muebles.

1º Medidas de agilización introducidas en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

a) Medidas orientadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos. Cabe destacar las siguientes:

– En materia de ejecución de sentencias, se introducen aspectos relativos a la relación entre la ejecución especial hipotecaria y la ordinaria, precisándose la forma en que aquélla pasa a dirigirse contra todo el patrimonio de los responsables (art. 579).

– Se introducen modificaciones al régimen de levantamiento o mantenimiento de medidas cautelares en caso de sentencias absolutorias recurridas (art. 744.1).

– Se establece la tramitación preferente para los procesos en los que algún interesado sea menor, incapacitado o esté en situación de ausencia legal (art. 753.3).

– Se suprime el límite cuantitativo del procedimiento monitorio, equiparándolo al proceso monitorio europeo, con el fin de evitar limitaciones de acceso a este tipo de procedimiento, que se ha convertido en la forma más frecuente de iniciar las reclamaciones judiciales de cantidad (art. 812.1).

– Se incluye expresamente dentro del concepto de costas del proceso el importe de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional por tratarse de un gasto necesario para demandar (art. 241.1, 7º).

b) Medidas orientadas a optimizar los procedimientos mediante la supresión de trámites procesales innecesarios o la sustitución de trámites complejos por otros más breves.

– Extensión del modelo del juicio monitorio a los juicios de desahucio por falta de pago, de modo que si el arrendatario no desaloja el inmueble, no paga o no formula oposición tras el requerimiento, se pueda proceder directamente al lanzamiento, cuya fecha se comunica a la parte en el mismo requerimiento, siendo ésta la única comunicación procesal necesaria para el buen fin del proceso, evitándose así la celebración de vistas innecesarias y las dilaciones injustificadas que pudiera intentar el demandado (arts. 440.3 y 440.4).

– Se suprime el trámite de preparación de los recursos de apelación (queda sin contenido el artículo 457).

– Se reducen los trámites en la sustanciación de las tercerías de dominio y de mejor derecho, que ahora se ventilarán por los trámites del juicio verbal, si bien, en el caso de la de mejor derecho, manteniendo la contestación escrita dada la peculiaridad del objeto

debatido. Se supera así la antigua remisión a los trámites del juicio declarativo ordinario, que el legislador califica de «desproporcionada» en el Preámbulo de la Ley (arts. 599 y 617.1).

– En materia de procesos especiales para la tutela del crédito, se reconduce expresamente el arrendamiento de bienes muebles a los trámites del proceso verbal, que ya se aplicaban a los contratos de arrendamiento financiero y de venta a plazos de bienes muebles (artículo 250.1, 11º).

c) Medidas orientadas a limitar el uso abusivo de las instancias judiciales. Deben tenerse en cuenta por su importancia procesal las siguientes:

– Se excluye la posibilidad de recurrir en apelación las sentencias dictadas en los juicios verbales cuando la cuantía no supere los 3.000 euros (art. 455.1).

– Se excluye la posibilidad de recurrir en casación las sentencias dictadas en segunda instancia cuando la cuantía no supere los 600.000 euros (art. 477.2).

2º Medidas de agilización introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

a) Medidas orientadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos. Destacan las siguientes:

– Se modifica la regulación de las llamadas «medidas cautelarísimas», reconociéndose las siguientes posibilidades procesales (artículo 135):

- Que el órgano jurisdiccional aprecie la especial urgencia alegada y cite a las partes a comparecencia.

- Que el órgano jurisdiccional aprecie la especial urgencia y deniegue la medida cautelar *inaudita parte*.

- Que el órgano jurisdiccional no aprecie la especial urgencia y decida tramitar el incidente cautelar conforme a las reglas generales del artículo 131, aunque añadiendo la posibilidad de sustituir la comparecencia por unas alegaciones escritas.

En los casos que tengan relación con actuaciones de la Administración en materia de extranjería, asilo político y condición de refugiado que impliquen retorno y el afectado sea un menor, se prevé que sea oído el Ministerio Fiscal antes de resolver.

– En los procesos de única o primera instancia, en materia de costas, se establece el criterio del vencimiento, pero pudiendo el órgano

jurisdiccional exonerar de las mismas cuando concurren circunstancias que justifiquen su no imposición, regulándose así mismo el tratamiento de las costas en los casos de estimación o desestimación parcial (art. 139.1).

b) Medidas orientadas a optimizar los procedimientos mediante la supresión de trámites procesales innecesarios o la sustitución de trámites complejos por otros más breves. Cabe resaltar las siguientes:

– Se agiliza la fase de prueba a través de las siguientes simplificaciones procesales:

- Solamente se podrá pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de otrosí, en los escritos de demanda, contestación y alegaciones complementarias, en los términos previstos por el artículo 60.1.

- Si de la contestación a la demanda resultaren nuevos hechos de trascendencia para la resolución del pleito, el recurrente podrá pedir el recibimiento a prueba y expresar los medios de prueba que proponga, todo ello en los términos previstos en el artículo 60.2.

- La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil dentro del plazo previsto en el artículo 60.4.

– Posibilidad de evitar la celebración de vista, en el procedimiento abreviado, en los recursos en los que el actor no haya pedido el recibimiento a prueba y la Administración demandada no solicite la celebración de aquélla (art. 78.3).

– Elevación hasta 30.000 euros de la cuantía hasta la que cabe la tramitación de los procedimientos abreviados (art. 78.1).

c) Medidas orientadas a limitar el uso abusivo de las instancias judiciales. Se resumen principalmente en dos:

– Elevación hasta 30.000 euros de la cuantía para recurrir en apelación [art. 81.1.a)].

– Elevación hasta 60.000 euros de la cuantía para recurrir en casación [art. 86.2.b)].

3º Medidas de agilización introducidas en la Ley de 14 de septiembre de 1882, de Enjuiciamiento Criminal.

Dichas medidas, que giran en torno a las repercusiones procesales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se han incorporado a través de los artículos 14 bis, 119, 120, 409 bis, 544 quater, 554.4º, 476, 786 bis y 839 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En lo fundamental, se trata de medidas relativas a la posición procesal de las personas jurídicas enjuiciadas y que tratan temas variados como:

- La competencia de los órganos jurisdiccionales.
- El derecho de defensa.
- La intervención en el juicio oral.
- La conformidad.
- La declaración en rebeldía.

4º Medidas de agilización introducidas en la Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles. Lo que se establece, en este sentido, fundamentalmente, es una extensión de las reglas procesales propias del arrendamiento financiero al arrendamiento de bienes muebles (apartado 7 de la disposición adicional primera).

La reforma procesal operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, tiene interés como cualquier modificación normativa de esta índole para la jurisdicción contable por cuanto:

a) El apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 2/1982, de 12 de mayo, establece que para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuanto no esté previsto en dicha Ley Orgánica o en la de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, se aplicarán supletoriamente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por este mismo orden de prelación.

b) De acuerdo con el artículo 71 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el procedimiento aplicable al juicio de cuentas es el contencioso-administrativo ordinario, aunque con las especialidades previstas en la legislación procesal contable.

c) De conformidad con el artículo 73.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance se ajustará a las reglas de tramitación del juicio declarativo civil que corresponda a la cuantía, con las especialidades previstas en la legislación procesal contable.

d) Según se establece en el artículo 80 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, contra las providencias y autos de los órganos de la jurisdicción contable se darán los recursos prevenidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Admi-

nistrativa, y contra las sentencias pronunciadas por los Consejeros de Cuentas en primera instancia cabrá recurso de apelación que se sustanciará y decidirá también en la forma prevenida para el recurso de la misma naturaleza en la citada Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo.

e) El artículo 84 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, establece que los recursos de casación y revisión contra resoluciones de los órganos de la jurisdicción contable se prepararán, interpondrán, sustanciarán y decidirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora del Proceso Contencioso-Administrativo, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno. La cuantía a partir de la cual cabe interponer recurso de casación será la legalmente prevista para el recurso de casación en el proceso civil, según se desprende del artículo 81.2 de la norma procesal contable a la que se acaba de aludir.

f) En cumplimiento del artículo 85.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la ejecución de las sentencias dictadas en los procesos de responsabilidad contable se realizará en la forma prevista para el proceso civil.

Los preceptos que acaban de citarse no son los únicos que contienen remisiones a otras normas procesales en materia de procesos de responsabilidad contable, pero sí los que tienen más relación con la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre.

No es posible concretar *a priori* todos los eventuales supuestos en los que la tramitación de un juicio de cuentas o de un procedimiento de reintegro por alcance puede verse afectado por las medidas introducidas por esta reforma procesal, pero cabe anticipar al menos algunos casos evidentes:

– Artículo 744.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de levantamiento de medidas cautelares en caso de sentencias absolutorias recurridas.

– Artículos 599 y 617.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuanto a las tercerías de dominio y de mejor derecho.

– Artículo 477.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que eleva a 600.000 euros la cuantía para recurrir en casación las sentencias de segunda instancia.

– Artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece los criterios para la imposición de las costas en primera o única instancia.

En todo caso, la adaptación de la jurisdicción contable a las nuevas exigencias de la reciente legislación procesal no sólo requiere la oportuna tarea de interpretación jurídica, para poder determinar cómo pueden verse afectados sus procesos por las nuevas normas de tramitación aplicables a los mismos, sino sobre todo un esfuerzo de reestructuración organizativa que permita a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas ser sede de auténticas oficinas judiciales adaptadas a los nuevos medios tecnológicos de gestión procesal mediante la implantación de la firma electrónica.

Decía Thomas Jefferson: «*Prefiero un retraso a un error.*» Pues bien, sólo cuando las reformas procesales persiguen a la vez la simplificación de trámites y el afianzamiento de los derechos y garantías de las partes, error y retraso pueden combatirse a la vez.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Tercer 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 tercer cuatrimestre del año en relación con las materias que directa o indirectamente afecten 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 Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes estatales

■ LEY ORGÁNICA 12/2011, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*BOE*, nº 229, de 23 de septiembre de 2011).

■ LEY 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social (*BOE*, nº 229, de 23 de septiembre de 2011).

■ LEY 31/2011, de 4 de octubre, por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva (*BOE*, nº 240, de 5 de octubre de 2011).

■ LEY 32/2011, de 4 de octubre, por la que se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (*BOE*, nº 240, de 5 de octubre de 2011).

■ LEY 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (*BOE*, nº 240, de 5 de octubre de 2011).

■ LEY 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (*BOE*, nº 245, de 11 de octubre de 2011).

■ LEY 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal (*BOE*, nº 245, de 11 de octubre de 2011).

■ LEY 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (*BOE*, nº 245, de 11 de octubre de 2011).

1.2. Leyes autonómicas

1.2.1. Comunidad Autónoma del País Vasco

■ LEY 19/2008, de 29 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2009 (*BOE*, nº 242, de 7 de octubre de 2011).

1.3. Reales Decretos

■ REAL DECRETO Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (*BOE*, nº 253, de 20 de octubre de 2011).

■ REAL DECRETO 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (*BOE*, nº 270, de 9 de noviembre de 2011).

■ REAL DECRETO Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (*BOE*, nº 276, de 16 de noviembre de 2011).

■ REAL DECRETO 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan de Actuación de las Entidades sin Fines Lucrativos (*BOE*, nº 283, de 24 de noviembre de 2011).

1.4. Órdenes Ministeriales y Circulares

■ ORDEN EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado (*BOE*, nº 276, de 16 de noviembre de 2011).

1.5. Acuerdos y Resoluciones

■ RESOLUCIÓN de 17 de noviembre 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 la Administración General del Estado (*BOE*, nº 284, de 25 de noviembre de 2011).

2. JURISPRUDENCIA. TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y resúmenes doctrinales

■ SENTENCIA 14/11, de 8 de noviembre. Recurso de apelación nº 2/11. Procedimiento de reintegro nº 60/07. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Afirma la Sala de Justicia que los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas tienen la condición de gestores de fondos públicos, por lo que tienen legitimación en los procedimientos contables. Sigue señalando 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, debiendo concurrir el requisito de la «inescindibilidad» de su vinculación subjetiva. Analiza, asimismo, la responsabilidad solidaria y afirma que el que la responsabilidad contable lo sea 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, por cuanto es a cada cuentadante a quien corresponde responder de los fondos públicos que tiene encomendados. Por ello debe valorarse en cada caso concreto para determinar si cabe o no apreciar la excepción del litisconsorcio la específica repercusión en los hechos de la conducta enjuiciada. Y recoge la doctrina del Tribunal Supremo que reconoce la aplicación a la jurisdicción contable de esta figura con suma cautela, cuando la elección del demandado había sido tan especialmente arbitraria que ni siquiera era seguro que los llamados al proceso fueran obligados a la rendición de cuentas, dejando fuera del proceso a los que, posiblemente, lo eran.

Continúa aplicando la Sala el principio de carga de la prueba y del *onus probandi* que es necesario en las contiendas en que, efectuada una actividad probatoria, los hechos han quedado inciertos.

Señala también que la realización de un pago con fondos públicos carece de causa y da lugar a la existencia de un saldo deudor injustificado, siempre que no haya resultado probada la contraprestación a favor de la Administración Pública pagadora, de lo que cabe inferir que el pago efectuado sólo responde a una mera liberalidad y no al cumplimiento de una obligación válidamente constituida, y dicha ausencia justificativa debe incardinarse en el concepto de alcance de fondos o caudales públicos.

Respecto a la regla valorativa del interrogatorio de parte, afirma la Sala que para que se produzca el supuesto de prueba legal deben concurrir todos los requisitos del artículo 316 de la LEC, que son: *a)* que haya intervenido personalmente la parte; *b)* su fijación le sea enteramente perjudicial, y *c)* no contradiga el resultado de las demás pruebas.

Sigue analizando la Sala las sociedades mercantiles públicas y afirma que la regulación en el ordenamiento mercantil de la responsabilidad exigible a los administradores societarios, así como a los gerentes de las sociedades mercantiles, interpretada por la jurisprudencia, debe ser aplicada por la jurisdicción contable a la luz del ordenamiento jurídico regulador de esta responsabilidad. Y en este orden se fija un procedimiento jurisdiccional específico de reintegro por al-

cance y se delimita la misma como una responsabilidad de carácter subjetivo que exige dolo, o culpa, o negligencia graves en el gestor o en quien o quienes manejen caudales o efectos públicos.

Finalmente señala que se puede incurrir en responsabilidad directa por acción y por omisión, es decir, por no desarrollar la actividad que, estando incluida dentro de las funciones de la gestión encomendada, hubiera evitado los daños y perjuicios sufridos por los caudales y efectos públicos, lo que se conoce jurisprudencialmente como «agotamiento de la diligencia debida».

■ SENTENCIA 15/11, de 8 de noviembre. Recurso de apelación nº 31/11. Procedimiento de reintegro nº 40/08. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia el concepto de indefensión y recoge la doctrina del Tribunal Constitucional, que exige que deben valorarse las circunstancias concurrentes en cada caso; que la indefensión no nace de la simple infracción por los órganos judiciales de las reglas procesales, sino que esa infracción debe llevar consigo la privación del derecho de defensa, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado, y que el artículo 24 de la Constitución no protege situaciones de simple indefensión formal.

Sigue afirmando la Sala que ningún derecho fundamental es ilimitado y, en concreto, los derechos procesales de una de las partes se contrarrestan o compensan con los de la parte contraria, y esta interpretación no puede amparar actitudes carentes de la diligencia debida por parte del interesado, lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva de la contraparte, de la garantía de un proceso sin dilaciones indebidas o a la regularidad, buen funcionamiento y, en definitiva, integridad objetiva del proceso.

En el caso enjuiciado, la Sala afirma que debe establecerse la necesaria ponderación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho fundamental, del que también son titulares las partes del proceso, a que se resuelva sin dilaciones indebidas y a la ejecución de las sentencias. Estos derechos deberán ceder ante el primero si quien alega la vulneración del derecho fundamental ha sido colocado en esta situación de indefensión, de la que no pudo librarse actuando con la diligencia que sus medios le permitían, pero no deberán ceder cuando sí tuvo oportunidades razonables de conocer cuál era la situación en la que se encontraba y de reaccionar frente a ella.

Continúa señalando que en las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas se aplican supletoriamente la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal, por este mismo orden de prelación; por tanto, las notificaciones realizadas durante la sustanciación de los procedimientos de reintegro por alcance están sometidas a la regulación procesal y no a lo previsto en el ámbito administrativo.

Finalmente afirma que un principio de nuestro ordenamiento jurídico es el de la buena fe en el ejercicio de los derechos, no pudiendo protegerse la conducta contraria a la buena fe y a la diligencia y lealtad procesal.

■ SENTENCIA 16/11, de 19 de diciembre. Recurso de apelación nº 9/11. Procedimiento de reintegro nº 94/08. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de Genovés. Valencia. Ponente: Excmo. Señor D. Felipe García Ortiz.

Recoge la Sala de Justicia su doctrina jurisprudencial acerca de la atribución competencial de la fijación de los hechos y sobre la valoración de los medios de prueba, señalando que la competencia originaria corresponde al juez de instancia, pero que la Sala puede valorar las pruebas practicadas y corregir la ponderación llevada a cabo por el juez *a quo*. El alcance del control jurisdiccional que supone la segunda instancia, en cuanto a la legalidad de la producción de las pruebas, la observancia de los principios rectores de la carga de la misma y la racionalidad de los razonamientos, no puede extenderse al mayor o menor grado de credibilidad de los elementos probatorios, porque es una cuestión relacionada con la intermediación del juzgador de instancia, transfiriendo a la apelación la forma ilógica, arbitraria, contraria a las máximas de experiencia o a las normas de la sana crítica, o si, por el contrario, la apreciación conjunta de la prueba es procedente por su adecuación a los resultados obtenidos en el proceso.

Sigue señalando la Sala que el objetivo de la jurisdicción contable es dirimir pretensiones de declaración de responsabilidades de esa naturaleza, quedando fuera de su esfera de conocimiento y resolución aquellas cuestiones que, aunque presenten relación con los hechos objeto de enjuiciamiento, deben residenciarse en la esfera de otras jurisdicciones. Asimismo puntualiza que la jurisdicción contable puede conocer y decidir aquellas cuestiones prejudiciales e incidentales de naturaleza administrativa que pudieran constituir elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estuvieran con ella relacionadas directamente.

Finalmente señala que las sentencias deben expresar los razonamientos fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas, así como a la aplicación e interpretación del derecho, es decir, su *ratio decidendi*, pero no es necesario que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado.

■ SENTENCIA 17/11, de 19 de diciembre. Recurso de apelación nº 13/11. Procedimiento de reintegro nº 11/09. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza del recurso de apelación y la práctica de prueba testifical en la instancia mediante auxilio judicial, señalando, respecto a esta última, que es clara la facultad de las partes de intervenir en estas actuaciones, lo que se articula mediante una doble vía. En primer lugar una vez admitida la prueba se da traslado a las partes para que presenten una lista de preguntas que, una vez admitidas, se envían al órgano competente de practicar el auxilio judicial. Y en segundo lugar las partes deberán ser citadas a la práctica del interrogatorio.

Recoge, asimismo, la Sala el concepto constitucional de indefensión, que exige que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado.

Continúa señalando la Sala que la doctrina jurisprudencia define los caudales públicos como aquellos que han llegado a poder del funcionario público, entendiendo por éste la persona individual que actúa en nombre y por cuenta de la Administración en razón de las funciones que normalmente desempeña, pudiendo afirmarse la pertenencia del dinero a los efectos de la Administración a partir de su recepción por el funcionario legitimado, sin que quepa exigir una efectiva incorporación al erario público.

Se continúa señalando que frente al juicio de apreciación de la prueba que contenga la sentencia de instancia no pueden prevalecer meras alegaciones de parte, sino que será necesario desvirtuar los hechos declarados probados con medios que acrediten la inexistencia de los mismos y de la veracidad de los alegados en contrario.

También afirma la Sala que la justificación de los pagos no puede quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos, sino que ha de acomodarse en tiempo y forma a lo legal y reglamentariamente establecido.

Por último señala que la segunda instancia responde a la necesidad de depuración de los resultados ofrecidos por la primera; por ello exige que los razonamientos en que se funde la apelación tiendan a desvirtuar la argumentación jurídica que sirva de soporte a la resolución impugnada.

■ SENTENCIA 18/11, de 19 de diciembre. Recurso de apelación nº 24/10. Procedimiento de reintegro nº 84/03. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y la prescripción, señalando que el criterio de dotar de seguridad jurídica a las relaciones jurídicas perfila los caracteres propios de su régimen jurídico y que en el ámbito de la jurisdicción contable se prevén plazos, cómputo y causas específicas de interrupción que difieren de otros ámbitos, como el tributario o el sancionador. Habiéndose alegado la nulidad del procedimiento administrativo a efectos de la prescripción, señala la Sala que el Tribunal de Cuentas goza de competencia, a los solos efectos del ejercicio de su función, para conocer y decidir las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ellas relacionada directamente, y sin que la decisión que eventualmente pudiera pronunciarse produjera efecto alguno fuera del ámbito de esta jurisdicción contable. Continúa afirmando, respecto a la alegación de los condenados en la instancia de que no tuvieron conocimiento del procedimiento de verificación de las subvenciones percibidas, que no es necesario el conocimiento formal a efectos de la interrupción de la prescripción en el ámbito contable.

Señala asimismo la Sala que en la jurisdicción contable rige el principio dispositivo que impone al órgano juzgador una cognición ajustada a las pretensiones de las partes. El órgano judicial, en su función de fijar los hechos, puede tomar en consideración cualesquiera elementos probatorios aportados al proceso, con independencia de la parte que los haya aportado en virtud del principio de adquisición procesal.

Se recoge en esta resolución lo dispuesto en el régimen local respecto de las percepciones económicas que pueden obtener los grupos municipales y su debida justificación. Los grupos políticos, mediante acuerdo plenario que así lo disponga, podrán contar con asignaciones económicas para atender su funcionamiento, quedando obligados a su justificación con la presentación de una memoria y

extracto de contabilidad, acompañado de facturas o justificantes compulsados. Por ello, no puede prosperar la alegación de que, una vez concedidas las ayudas a los grupos, éstos gozarían de una habilitación para disponer discrecionalmente de los fondos con tal de justificar posteriormente el cumplimiento de los requisitos formales. Si bien es cierto que la expresión legal de «gastos de funcionamiento o para atender su funcionamiento» no delimita ni detalla qué gastos pueden sufragarse con las prestaciones recibidas; sin embargo, por su propia naturaleza y finalidad, se impide el destino de esos fondos públicos a otros fines que no sean los municipales.

Reitera la Sala que la fijación de los hechos y la valoración de los medios de prueba compete originariamente al juez de instancia; no obstante, la Sala puede valorar las practicadas y corregir la ponderación llevada a cabo por el juez *a quo* si ha actuado de forma ilógica, arbitraria, contra las máximas de experiencia o las reglas de la sana crítica.

Continúa señalando la Sala que deben justificarse los gastos en que incurrieron los grupos municipales del Ayuntamiento por cada una de las anualidades por las que recibieron las prestaciones económicas, ya que éstas fueron dotadas ejercicio por ejercicio en los correspondientes presupuestos anuales de la Corporación Local.

Se afirma también que la culpa o negligencia consiste en la omisión de aquella obligación que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar, debiendo partirse de que en el ámbito contable al gestor de fondos públicos debe exigírsele una especial diligencia en el ejercicio de sus funciones para preservar el patrimonio de la comunidad. La previsibilidad es un elemento esencial a la hora de valorar la posible conducta culpable, de forma que no puede calificarse de tal si el daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos. En cuanto a la legitimación pasiva a efectos de la responsabilidad contable, afirma la Sala que los perceptores de las prestaciones económicas fueron las personas que integraron los distintos grupos municipales en el mandato corporativo que les concierne, y no los grupos políticos, por carecer éstos de personalidad jurídica.

Finalmente se analiza el cálculo de los intereses señalando que se realiza con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios.

2.2. Autos y resúmenes doctrinales

■ AUTO 19/2011, de 27 de septiembre. Recurso de apelación nº 14/11. Diligencias preliminares nº 165/10. Ramo de Entidades Lo-

cales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Afirma la Sala que el archivo de las actuaciones en la fase de diligencias preliminares, en la que ni siquiera se ha procedido a una investigación inicial de los hechos, únicamente procede cuando, de manera manifiesta, los hechos denunciados no revisten caracteres de alcance.

Sigue señalando que la pieza separada del artículo 45.1 de la Ley 7/88 es una de las actuaciones previas al enjuiciamiento contable, pero sólo en el juicio de cuentas. Se caracteriza por tener siempre como causa inmediata de su existencia un procedimiento de fiscalización o una vez que haya concluido el examen y comprobación de una cuenta o de un grupo de cuentas. Por ello, se forma por los consejeros de Cuentas de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas o por los órganos autonómicos de control externo, y procede, exclusivamente, para hechos presuntamente constitutivos de responsabilidad contable distinta del alcance.

Analiza la Sala la tramitación seguida en las diligencias preliminares, entendiendo que es conforme a derecho, ya que se ofreció al denunciante la posibilidad de ejercer la acción pública compareciendo en forma, al tiempo que se dio traslado de la documentación, para que conociesen los hechos denunciados y pudieran pronunciarse al respecto, al Ministerio Fiscal y a los legítimos representantes de las entidades públicas que pudieran haber sido perjudicadas por los hechos denunciados.

También afirma la Sala que para que pueda atribuirse responsabilidad contable por alcance es necesario la existencia de una cuenta que arroje un saldo deudor injustificado, siendo indiferente que el descubierto obedezca a la pura y simple ausencia material de numerario o a la falta de acreditación de la justificación del resultado negativo observado. Por ello procede el archivo del proceso cuando los hechos descritos por el denunciante no pueden dar lugar a la falta de justificación de numerario en las cuentas que deben rendir las entidades públicas, ni ofrecen indicios de que se haya podido producir un menoscabo real y efectivo a los fondos de estas entidades.

■ AUTO 20/2011, de 27 de septiembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 19/11. Actuaciones previas nº 64/09. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

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 el fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable.

La Sala señala que la medida de embargo acordada por la delegada instructora tiene plena cobertura jurídica por ser consecuencia de una declaración de presunta responsabilidad contable incorporada a una liquidación provisional practicada con todas las garantías y requisitos legalmente previstos.

Continúa afirmando que las actuaciones previas constituyen una fase anterior y distinta de la de primera instancia procesal, por lo que lo decidido en ellas por el delegado instructor no vincula ni a las posibles partes procesales del ulterior procedimiento jurisdiccional a la hora de formular sus pretensiones, ni al consejero de Cuentas encargado de conocer y resolver sobre las mismas.

También se señala que la alegación de indefensión ha de basarse en el procedimiento del que el embargo cuestionado trae causa, por lo que la falta de presentación de demanda frente al recurrente como tal no genera indefensión, sin perjuicio de que eventualmente pueda valorarse para el mantenimiento o modificación de la medida el hecho de que un presunto responsable contable sea parte procesal en calidad de demandado en el proceso que se inicie.

Finalmente se afirma, a mayor abundamiento, que el embargo se decretó en un momento procedimental en el que el recurrente aún podía ser demandado, como finalmente ocurrió, por lo que sirvió de garantía no sólo en cuanto que se decretó respecto del patrimonio de una persona que aparecía como presunta responsable contable en la liquidación provisional, sino que, aunque no había sido demandado por la Corporación Local, aún podía serlo por el Ministerio Público.

■ AUTO 21/2011, de 27 de septiembre. Recurso de apelación nº 26/11. Procedimiento de reintegro por alcance nº 96/07. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Afirma la Sala que el incidente de nulidad de actuaciones tiene un carácter absolutamente excepcional, siendo un cauce legalmente abierto para reconducir el amparo a un ámbito de subsidiariedad, abriendo la posibilidad de una decisión jurisdiccional sobre la supuesta vulneración de derechos fundamentales.

Analiza la Sala la legitimación activa del Ministerio Fiscal en los procedimientos contables, señalando que le viene otorgada *ex lege* y

que no está sujeta a condicionamiento procesal alguno. Por ello, el Ministerio Público puede adherirse a la demanda interpuesta, total o parcialmente, ampliar el ámbito objetivo o subjetivo de la misma e incluso oponerse a su estimación.

Continúa señalando la Sala que de la dicción del artículo 420.1 de la LEC puede interpretarse que si el demandado, de manera explícita, alega en la contestación a la demanda la excepción procesal de litisconsorcio pasivo necesario, el actor puede, si se aviene a ello, presentar en la audiencia la demanda litisconsorcial, pero si es en la audiencia previa cuando se alega esta excepción entran en juego las previsiones de los restantes números del citado artículo 420 de la ley procesal civil. A ello añade que la posición procesal del Ministerio Fiscal se manifiesta en la audiencia previa, por lo que es ahí donde alegó dicha excepción, siendo posible también que el litisconsorcio pasivo necesario sea apreciado de oficio por el órgano jurisdiccional.

Asimismo afirma la Sala que no se puede acudir en los procesos jurisdiccionales contables a una aplicación en bloque de los preceptos de la ley procesal civil. Para supuestos no contemplados en la regulación contable, la supletoriedad recogida en la Disposición Final Segunda de la LOTCu no deja lugar a duda que, en primer lugar, es la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la que hay que acudir. Por ello, para los trámites de interposición de demanda es de aplicación el artículo 52.2 de la LJCA, que prevé que si la demanda no se hubiere presentado en plazo se declarará de oficio por auto la caducidad, si bien se admitirá el escrito de demanda si se presentare el día en que se notifique el auto. En este sentido, señala que con el principio de tutela judicial efectiva los Juzgados y Tribunales deben resolver siempre sobre las pretensiones que se formulen y sólo podrán desestimarlas por motivos formales cuando el defecto fuese insubsanable o no se hubiese subsanado. Añade, además, que el artículo 73.4 de la LFTCu establece que cuando ninguna demanda fuere deducida, el órgano de la jurisdicción contable que entendiere del litigio ordenará de oficio el archivo de los autos, por lo que entiende que ese auto de archivo no es, en definitiva, más que la traslación al ordenamiento contable de lo que dispone el artículo 52 de la LJCA.

Finalmente señala la Sala que el incidente de nulidad de actuaciones plantea cuestiones de mera legalidad, pero no de vulneración del artículo 24 de la Constitución, ya que no se pide el derecho a obtener una resolución judicial, sino que lo que se plantea es un aparente derecho a no ser demandado ante esta jurisdicción.

■ AUTO 22/2011, de 27 de septiembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 35/11. Actuaciones previas nº 33/10. Ramo de Administración del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

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.

Señala la Sala que las diligencias que deba practicar el delegado instructor no pueden llegar a una exhaustividad o profundidad que las conviertan en una anticipación de la fase probatoria que la ley prevé para la primera instancia procesal. El órgano de instrucción debe realizar cuantas actuaciones sean necesarias para determinar, siempre con carácter previo y provisional, los hechos de que se trate, y la actividad instructora debe considerarse suficiente cuando, del contenido de la misma, pueda concluir el delegado instructor los hechos denunciados y su imputación. Las actuaciones previas ni tienen naturaleza jurisdiccional ni se rigen por el principio de contradicción de partes, por lo que si las partes legitimadas para comparecer en el acta de liquidación provisional no estuvieren de acuerdo con las valoraciones y conclusiones a que llega el delegado instructor, la posible oposición a éstas deberá ser ejercitada en el juicio contable que se incoe, y corresponderá al juez de lo contable dirimir la contienda.

Finalmente afirma la Sala que por vía del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no cabe conocer de la validez o no de las resoluciones judiciales dictadas en los procedimientos de reintegro por alcance a los que dan lugar las actuaciones previas y que la interposición de este recurso no tiene carácter suspensivo, salvo que concurren circunstancias excepcionales.

■ AUTO 23/2011, de 8 de noviembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 18/11. Actuaciones previas nº 69/09. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala que la valoración del sometimiento o no a Derecho de la actuación enjuiciada y la posible participación en la misma de

otras personas distintas a las reflejadas en el acta de liquidación provisional son aspectos integrados en el fondo del asunto, cuyo tratamiento desbordaría la competencia de la Sala de Justicia a través del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y supondría una invasión del ámbito competencial de la primera instancia contraria a la legalidad procesal. Si las partes legitimadas para comparecer en el acto de liquidación provisional no están de acuerdo con las valoraciones y conclusiones del delegado instructor, la posible oposición deberá ejercitarse en el juicio contable que se incoe. Las conclusiones del acta de liquidación provisional no vinculan ni a las eventuales partes procesales futuras del procedimiento de reintegro por alcance ni al juez contable competente.

Sigue señalando la Sala que no debe confundirse la expresión «diligencia», que aparece en la regulación de las actuaciones previas, con la «prueba de parte», propia de un proceso jurisdiccional. Para que prospere un recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 debe haberse producido una notable ausencia de investigación o aportación de datos básicos que impida un pronunciamiento sobre el asunto. Si el delegado instructor, con lo ya verificado o diligenciado, no encuentra elementos relevantes para considerar otras nuevas líneas de investigación podrá extraer sus conclusiones sin necesidad de practicar más actuaciones. La conversión de los indicios en hechos probados es propia de la fase jurisdiccional y no de las actuaciones previas.

Recoge la Sala la doctrina constitucional de que la motivación, entendida como fundamentación jurídica, está íntimamente vinculada al derecho a la tutela judicial efectiva y no requiere una determinada intensidad en el razonamiento empleado, sino que resulta satisfecha con la mera exteriorización del fundamento jurídico o de la decisión adoptada y con la identificación de los elementos necesarios para la viabilidad de un supuesto ulterior control jurisdiccional. Para que la liquidación provisional esté suficientemente motivada basta con que refleje un grado de certeza razonable de los hechos en los que apoya su conclusión, la valoración de esos hechos ya se hará en fase jurisdiccional.

Por último afirma la Sala que el artículo 71 de la Ley 7/88 establece el método para el cálculo de intereses, siendo aplicable este precepto a las liquidaciones provisionales, por lo que si en la liquidación provisional no se contempla de forma expresa el criterio asumido no se genera indefensión, pues el cálculo de los intereses de un posible alcance no puede ajustarse a otro criterio que el expresamente establecido en la ley.

■ AUTO 24/2011, de 8 de noviembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 27/11. Actuaciones previas nº 208/08. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Recoge la Sala cuáles son los requisitos necesarios para apreciar que la indefensión ha tenido lugar, siendo indispensable que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado.

Sigue afirmando que la defensa plena de los derechos de los interesados se despliega en el ámbito del proceso jurisdiccional que sucede a las actuaciones previas, pues es en él donde se van a desarrollar, con plenas garantías, las alegaciones y pruebas de las partes y donde se va a dictar la resolución fundada que otorgue la efectiva tutela en el orden contable. Las actuaciones previas no constituyen un juicio contradictorio ni están orientadas a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable.

También afirma que atendiendo a la especial naturaleza de las actuaciones previas sólo cabe concluir que es en el proceso jurisdiccional donde se podrán hacer valer las discrepancias con el criterio del delegado instructor a la hora de inadmitir las diligencias propuestas y donde se podrá pedir la práctica de prueba que se estime necesaria. Así pues, por vía del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no ha de entrar la Sala a conocer de la calificación jurídico-contable del o de los presuntos responsables, ni del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable, puesto que ello significaría desbordar el ámbito objetivo del proceso especial y trastocar el régimen jurídico de las competencias de los órganos e instancias.

Termina señalando la Sala que la providencia de requerimiento de pago o afianzamiento tiene cobertura legal y su finalidad es solamente evitar que el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente; es una medida cautelar de aseguramiento que en nada afecta a la ulterior determinación de responsabilidad contable en sus diferentes grados y modalidades.

■ AUTO 25/2011, de 8 de noviembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 32/11. Actuaciones previas nº 47/11. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y cuáles son 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 garantizar en esta fase la efectividad del derecho consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

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.

Sigue afirmando que las actuaciones previas tienen por finalidad preparar el posible procedimiento jurisdiccional contable, concretando los hechos susceptibles de generar responsabilidad contable y la imputación que se pueda efectuar a los posibles responsables contables, pero ni tienen naturaleza jurisdiccional ni se rigen por el principio de contradicción de partes.

Asimismo, la Sala afirma que una vez practicadas las actuaciones previas el delegado instructor cita a los posibles interesados a la práctica de la liquidación provisional, donde éstos, a la vista de lo actuado y de las conclusiones del delegado instructor, pueden hacer las alegaciones que estimen oportunas. Pero el delegado instructor no está obligado ni a practicar todas las diligencias que sean solicitadas, bastando realizar aquellas que estime suficientes, ni a dar cumplida respuesta a todas aquellas alegaciones porque no es un procedimiento contradictorio.

Por último recoge la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la motivación y señala que no existe indefensión porque en el acta de liquidación provisional el delegado instructor no dé respuesta motivada a cada una de las alegaciones de los interesados en las que se plantean cuestiones de fondo relativas a la valoración jurídica de los elementos de la responsabilidad contable, que sólo pueden abordarse en el seno de un procedimiento jurisdiccional.

■ AUTO 26/2011, de 8 de noviembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 36/11. Actuaciones previas nº 83/11. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Señala la Sala que el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 cabe contra las resoluciones dictadas en la pieza separada del artículo 45 de la LFTCu o en las actuaciones prevenidas en los artículos 46 y 47 de este mismo texto legal en que no se accediere a completar las dili-

gencias con los extremos que los comparecidos señalaran o en que se causare indefensión. Sin embargo, lo que se impugna en este recurso es un escrito por el cual el delegado instructor solicita determinada información de la Corporación Local, por lo que es evidente que no se trata de un supuesto en que el delegado instructor no haya accedido a completar diligencia alguna o en que se haya causado indefensión. Para ello, la Sala analiza el concepto de indefensión, que es una noción material que, para que tenga relevancia, ha de obedecer a las siguientes pautas: deben valorarse las circunstancias de cada caso; debe llevar consigo el menoscabo del derecho de defensa y el perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado, y tiene que ser una indefensión material.

■ AUTO 27/2011, de 19 de diciembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 30/11. Actuaciones previas nº 163/10. Ramo de Sociedades Estatales, Correos y Telégrafos ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Archivo del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 por haber sido satisfecho el interés litigioso en el procedimiento de reintegro por alcance.

■ AUTO 28/2011, de 19 de diciembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 34/11. Actuaciones previas nº 33/10. Ramo de Administración del Estado ... Ponente: Excmo. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Reitera la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y señala que los delegados instructores no tienen por qué realizar todas las diligencias que les propongan los intervinientes en las actuaciones previas si consideran que, con las ya realizadas, disponen de un análisis suficiente, aunque sea provisional, de los hechos denunciados y de su imputación. Las diligencias que ha de practicar el órgano de instrucción en los procedimientos de reintegro por alcance no pueden llegar a una exhaustividad o profundidad que las convierta en una anticipación de la fase probatoria que se prevé para la primera instancia procesal.

Sigue afirmando que por vía de este recurso la Sala no puede entrar a valorar si la documentación reclamada por el recurrente es o no imprescindible para que prospere la pretensión de responsabilidad contable, ya que ello corresponde al órgano de primera instancia, sino que debe ceñirse al examen de si la denegación acordada por la delegada instructora fue o no injustificada y generadora de indefensión. Y para ello señala que la indefensión es una noción material que no protege situaciones de simple indefensión formal.

Finalmente señala que si las partes legitimadas para comparecer al acto de la liquidación provisional no están de acuerdo con las valoraciones y conclusiones del delegado instructor, su posible oposición deberá ser ejercitada en el juicio contable que se incoe y corresponderá al juez de lo contable dirimir la contienda.

■ AUTO 29/2011, de 19 de diciembre. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 39/11. Actuaciones previas nº 202/09. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

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 y señala que la existencia de dos órdenes jurisdiccionales, el penal y el contable, sobre los mismos hechos, dada su compatibilidad por responder a finalidades distintas –el penal ejerce el *ius puniendi*, mientras que el contable enjuicia la responsabilidad contable–, no determina, en ningún caso, indefensión a los sujetos intervinientes, sino al contrario, refuerza sus posibilidades de alegar los que a su derecho convenga en dos órdenes jurisdiccionales diferentes. Nada impide que en esa compatibilidad de órdenes jurisdiccionales se dilucide, siquiera sea con carácter previo y provisional, si los hechos son o no constitutivos de alcance o malversación contable y que se determine quiénes son los presuntos responsables contables, reflejándolo en la correspondiente acta de liquidación provisional. Y todo ello con libertad de criterio y con el respeto a la independencia que el ordenamiento jurídico otorga a los órganos que componen el orden jurisdiccional contable, ya que la Sala no puede resolver con anterioridad a que lo haga el juez de instancia, que es a quien compete analizar si la cuestión prejudicial constituye elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable.

Reitera la Sala la necesidad para apreciar indefensión de que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses de los afectados, y esta indefensión no existe cuando sólo se discrepa de las valoraciones realizadas por el delegado instructor, ya que lo que se plantean son cuestiones de fondo ajenas al objeto de este recurso y propias del debate en una eventual fase jurisdiccional, del que las actuaciones previas constituyen un presupuesto necesario.

Sigue señalando la Sala que la providencia de requerimiento de pago o afianzamiento tiene cobertura legal y su finalidad es solamente evitar que el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente, es una medida cautelar de aseguramiento que en nada afecta

a la ulterior determinación de responsabilidad contable en sus diferentes grados y modalidades.

Finaliza afirmando la Sala que el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no permite conocer de la posible excepción procesal de litis-consorcio pasivo necesario, que tiene su debido cauce en el procedimiento de reintegro por alcance que pueda incoarse en su caso.

■ AUTO 30/2011, de 19 de diciembre. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88, nº 45/11. Actuaciones previas nº 53/11. Ramo de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala 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, señalando que únicamente procede cuando de una manera manifiesta los hechos denunciados no revistan los caracteres de alcance. La jurisprudencia de lo contencioso-administrativo ha interpretado que la expresión «manifiesta e inequívoca» ha de 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, en definitiva, 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, quedando siempre el interrogante de cuál hubiera sido la solución dada al problema material debatido.

Sigue señalando la Sala que para que las irregularidades puestas de manifiesto pudieran revestir los caracteres de alcance sería necesario que supusieran la concreción de hechos que dieran lugar a un perjuicio a los fondos públicos, el cual ha de ser real, efectivo y evaluable económicamente, puesto que dicho perjuicio es esencial para la existencia de alcance. Hay que tener en cuenta el carácter de la responsabilidad contable, que es exclusivamente reparador de los daños y perjuicios causados a los fondos públicos, por lo que para el nacimiento de la acción en exigencia de esta responsabilidad es necesaria una perfecta e inequívoca constatación de la existencia y cuantía de los daños causados al erario público.

Afirma la Sala que las penalidades previstas en los artículos 95 y 96 del TRLCAP, vigente en el momento de producirse los hechos, no suponen el ejercicio de una potestad sancionadora por parte de la Administración, sino que en el contexto de la contratación administrativa hace aplicación de cláusulas contractuales asumidas por las partes, como las cláusulas penales en el derecho civil, por lo que a pesar de su denominación se rigen por las normas reguladoras de las

obligaciones y, en especial, por los contratos sinalagmáticos, sin que la posición privilegiada que ocupa la Administración en la contratación administrativa altere o desnaturalice las relaciones jurídicas surgidas de la contratación aceptada por los contratantes. Como consecuencia de esa naturaleza, la exigencia de estas penalidades no es de obligado cumplimiento para la Administración, que en caso de mora en el cumplimiento del contrato debe valorar las circunstancias concurrentes y exigir, si lo estima conveniente, la rescisión del contrato o la imposición de penalidades cuando éstas sean medidas adecuadas para la consecución de los fines públicos perseguidos.

Finalmente también señala la Sala que la infracción normativa no es elemento suficiente para declarar la existencia de responsabilidad contable, pudiendo existir otro tipo de responsabilidades. No es competencia de la jurisdicción contable conocer de los vicios de nulidad o anulabilidad de los actos administrativos, sino sólo de las pretensiones de responsabilidad contable.

3. FISCALIZACIONES

■ RESOLUCIÓN de 29 de junio de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el informe de fiscalización de la contratación en el ámbito local de servicios y suministros de energía y telecomunicaciones, ejercicios 2003, 2004 y 2005 (*BOE*, nº 225, de 19 de septiembre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 29 de junio de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», ejercicio 2006 (*BOE*, nº 225, de 19 de septiembre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 29 de junio 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 privatización de Red Eléctrica Española, S. A. (*BOE*, nº 225, de 19 de septiembre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 25 de mayo de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Fondo para la concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (*BOE*, nº 226, de 20 de septiembre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 25 de mayo de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del organismo autónomo «Comisionado para el Mercado de Tabacos», ejercicio 2006 (*BOE*, nº 226, de 20 de septiembre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 7 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Murcia, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 7 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las principales aplicaciones de recursos realizadas por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en el periodo 2001-2004 (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 7 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las entidades locales, ejercicios 2004, 2005 y 2006 (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 20 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la gestión urbanística del Ayuntamiento de Seseña (Toledo) (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 20 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Zaragoza, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 20 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Torres de la Alameda (Madrid), ejercicio 1996 y 1999 (*BOE*, nº 260, de 28 de octubre de 2011).

PUBLICACIONES

ÁLVAREZ MELCÓN, Sixto, y CORONA ROMERO, Enrique: *Cuentas anuales consolidadas*. Editorial Pirámide, 2011, 595 págs.

En el sector público, con la excepción del subsector empresarial, la presentación de cuentas anuales consolidadas es una práctica reciente, que ha sido impulsada por el Tribunal de Cuentas a través de los mecanismos previstos en su legislación, en particular con «mociones» a las Cortes Generales.

En la «Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas del sector público estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 27 de junio de 1996, se indicaba que tras los avances de la contabilidad pública debería actualizarse la regulación de la Cuenta General del Estado (CGE), configurando una CGE que trascendiera la mera unión e incluso agregación de las individuales que la constituyen, hasta alcanzar, en la medida de lo posible, la categoría de unas verdaderas cuentas consolidadas. Y se añadía que este proceso de consolidación, por su complejidad, tendría que ser probablemente paulatino y progresivo, pero debería completarse en un plazo razonable.

Este planteamiento fue aceptado por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en cuya Resolución de 30 de septiembre de 1997 insta al Gobierno para que

presente al Congreso de los Diputados las modificaciones legislativas que recojan las propuestas elaboradas por el Tribunal de Cuentas, instancia a la que, en el plazo reglamentario, se dio cumplimiento mediante la Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de diciembre de 2000 por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado. En la exposición de motivos de esta Orden se reconoce que, aunque el objetivo final es la presentación de una información consolidada de todo el sector público estatal, existen razones que aconsejan que se avance en su consecución de manera paulatina y, por ello, se habilita a la Intervención General de la Administración del Estado para que determine el momento a partir del que la CGE deberá elaborarse mediante la consolidación de las cuentas individuales. Por otra parte, la presentación de estados consolidados sólo se prevé para la formación de la Cuenta General del Sector Público Administrativo, pero no para las otras dos (Cuenta General del Sector Público Empresarial y Cuenta General del Sector Público Fundacional).

La Ley General Presupuestaria de 2003, en su artículo 130.3, faculta al Ministerio de Hacienda para que determine la posibilidad de obtención de una cuenta agregada o consolidada de todos los entes del sector público estatal o por sectores. Por tanto, se mantiene, respecto a la consolidación, la situación a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

Por las indudables dificultades existentes, en los primeros años de la década de los 2000 el avance en la consolidación aquí considerada es irrelevante. A partir de 2005 se produce un fuerte impulso que se manifiesta en tres hechos:

– En primer lugar, se eleva a las Cortes Generales una nueva «Moción sobre los procedimientos de formación, alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibilidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de abril de 2005, en la que se defiende la formación de la Cuenta General del Estado mediante la consolidación de las cuentas que integran el sector público estatal, incluyendo tanto las correspondientes al subsector administrativo como a los subsectores empresarial y fundacional.

– En segundo término, la IGAE promueve la constitución de un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de Contabilidad, en el que participaban representantes de la Administración del Estado, entre ellos lógicamente los de la Intervención General de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales, del mundo académico y del Tribunal de Cuentas. Como resultado del trabajo del grupo, en septiembre de 2006 se publicó el Documento de Principios Contables Públicos sobre Consolidación de Cuentas en el Sector Público, en el que se establece un conjunto de criterios con la finalidad de que puedan servir como marco de referencia para la elaboración

de cuentas consolidadas en el sector público.

– Y finalmente se introducen modificaciones en la Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de diciembre de 2000 por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, que suponen un notable avance en la consolidación de cuentas en el sector público.

Como se pone de manifiesto en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2009, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2011, la Cuenta General del Sector Público Administrativo correspondiente al ejercicio 2009 se ha formado mediante la consolidación de los balances, de las cuentas del resultado económico-patrimonial y de los estados de liquidación de los presupuestos de las cuentas de las entidades que integran el sector público administrativo, aunque con determinadas excepciones y especialidades que se señalan en el propio documento, añadiéndose que se presenta por primera vez en este ejercicio una cuenta única consolidada formada mediante la integración –por el procedimiento de puesta en equivalencia modificado– en la Cuenta General del Sector Público Administrativo consolidada de las Cuentas de las entidades públicas empresariales y de los organismos públicos del sector público empresarial, entidades que pertenecen en su totalidad a entes incluidos en la referida Cuenta General.

Todo esto pone de manifiesto que, sin perjuicio de la necesidad de seguir avanzando, en el sector

público estatal se están dando ya pasos muy importantes en la presentación de cuentas consolidadas. Esta nueva situación exige a los funcionarios dedicados a la gestión contable y al control de las cuentas actualizar sus conocimientos en materia de consolidación y utilizar manuales adecuados con esta finalidad.

De ahí que no sólo en el ámbito privado, sino también en el público, haya que dar la bienvenida a la publicación a finales de 2011 de la obra *Cuentas anuales consolidadas*, de la que son autores Sixto Álvarez Melcón y Enrique Corona Romero. Ambos son catedráticos de Economía Financiera y Contabilidad, el primero de la Universidad Complutense de Madrid y el segundo de la UNED, e inspectores de Hacienda del Estado, entre otros títulos, y han desempeñado importantes cargos tanto en la Administración del Estado como en la Universidad. Tienen, además, una gran experiencia profesional como consultores de grandes grupos empresariales. Son autores de numerosas publicaciones en materia contable y fiscal, siendo destacable aquí el libro *Consolidación de estados financieros*, de Sixto Álvarez Melcón, que con varias ediciones ha sido un referente en materia de consolidación durante las dos últimas décadas.

Como dicen los autores en la presentación, el libro analiza el proceso de consolidación de cuentas anuales de los grupos de sociedades establecido por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, por el que se aprobaron las Normas para la Formulación

de las Cuentas Anuales Consolidadas.

La obra se estructura en ocho capítulos.

El primero se dedica a los aspectos generales relacionados con la consolidación de cuentas. Parte de una introducción muy interesante referente a las modalidades a través de las que se articulan las concentraciones y reestructuraciones empresariales, definiendo conceptos tales como «combinación de negocios», «adquisición de negocios» o «reestructuración de negocios».

A continuación se define el concepto de «grupo de sociedades» como sujeto de los estados financieros consolidados, concepto que se articula en torno a la idea de control, distinguiéndolo de la de participación patrimonial; describe las teorías sobre la consolidación y se refiere a continuación a otros sujetos que intervienen en ella (sociedades multigrupo y sociedades asociadas) para conformar el «conjunto consolidable» y el «perímetro de la consolidación». Trata seguidamente de los métodos de consolidación –integración global e integración proporcional– y del procedimiento de puesta en equivalencia. Termina el capítulo con una documentadísima exposición de las normas que regulan las cuentas anuales consolidadas y del proceso de elaboración de la información consolidada y sus etapas una vez determinadas las sociedades obligadas a consolidar y las exentas, con aplicación no sólo de las disposiciones españolas, sino también de las normas internacionales de contabilidad y de información financiera (NIC/NIIF) que tratan sobre estas cuestiones.

Los capítulos segundo, tercero y cuarto se refieren a la aplicación del método de integración global con toda la variadísima gama de ajustes y eliminaciones, que se ilustran con numerosos ejemplos.

El capítulo quinto trata sobre el método de integración proporcional y el procedimiento de puesta en equivalencia.

En el capítulo sexto se abordan los problemas relacionados con el tratamiento contable en la consolidación de las cuentas anuales, tanto de lo que se refiere a las diferencias de cambio producidas por transacciones en moneda extranjera como los de conversión de las cuentas anuales en moneda extranjera de sociedades dependientes, multigrupo o asociadas que se encuentren dentro del perímetro de consolidación. Se realiza un estudio pormenorizado de los métodos de conversión de estados financieros (método del tipo de cambio de cierre y método monetario-no monetario), del caso particular de sociedades extranjeras sometidas a altas tasas de inflación y de otras cuestiones conexas.

Mención especial merece el capítulo séptimo, dedicado al tratamiento del efecto impositivo en las cuentas anuales consolidadas, muy riguroso y detallado como corresponde a dos grandes expertos en materia contable y fiscal. Parte del amplio consenso existente en la determinación del gasto por «Impuesto sobre beneficios» o «Impuesto sobre sociedades» por el llamado «método de la deuda», exponiéndose detalladamente, dentro de los dos enfoques de este método –el

del balance y el de resultados–, el primero de ellos, que es el establecido por el Plan General de Contabilidad, que sigue en esto a la NIC nº 12. A continuación se refiere a los dos escenarios de tributación de los grupos de sociedades –régimen de tributación individual y régimen de consolidación fiscal–, analizándose en cada uno de ellos el efecto impositivo de numerosos casos de ajustes y eliminaciones propios del proceso de consolidación y de las operaciones de homogeneización previas.

El capítulo octavo del libro se dedica a un pormenorizado análisis de los cinco documentos que configuran las cuentas anuales consolidadas: balance consolidado, cuenta de pérdidas y ganancias consolidada, estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, estado de flujos de efectivo consolidado y memoria consolidada.

El capítulo noveno se dedica al planteamiento y solución de varios ejercicios completos de carácter práctico.

Por otra parte, el libro se acompaña de un CD de normativa que incluye las disposiciones de consolidación recogidas en el Código de Comercio, las Normas para la Formulación de las Cuentas Anuales Consolidadas, aprobadas por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, las NIC nºs 27, 28 y 31 y la NIIF nº 3.

La obra constituye un conjunto que combina, de manera equilibrada y armónica, una gran erudición normativa y teórica con permanentes referencias a las disposiciones nacionales y europeas que regulan

la materia, así como a las normas internacionales de contabilidad y de información financiera, con una rigurosa técnica contable para su aplicación. Deben subrayarse, en este sentido, los numerosísimos ejemplos y ejercicios prácticos resueltos en todos y cada uno de los capítulos. De ahí que se trate de una obra enormemente didáctica y clara que facilita la comprensión de

unas normas y criterios de notable complejidad teórica, por lo que es un magnífico libro de texto para la enseñanza universitaria, tanto presencial como a distancia. Estas mismas cualidades determinan que sea también un excelente manual de consulta para profesionales del sector privado y del público.

JULIÁN MÁÑEZ VINDEL

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, éstas 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

IGAE

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 pta.
- 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

Consejo de Redacción:

Presidente:
José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

Juan Francisco Martín Seco
José M^o Sobrino Moreno
Elena Montes Sánchez
Pilar Seisdedos Espinosa
José Manuel Aceituno Arenas
José Carlos Alcalde Hernández
Marina Fernández Gil

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
© José Ignacio Prieto
Fernández-Layos
Tribunal de Cuentas

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

Cuenta con

IGAE Digital:

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

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.

