

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

- PRESENTACIÓN Juan Velarde Fuertes

ARTÍCULOS

- CRISIS DE GESTIÓN DE LA SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, CONSECUENCIAS PARA LOS FONDOS PÚBLICOS Y EN EL MARCO NORMATIVO M.ª del Carmen Moral Moral
- LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES: PRINCIPALES NOVEDADES Elena M.ª Estrada González
- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FONDOS CARENTES DE PERSONALIDAD JURÍDICA CUYA DOTACIÓN SE EFECTÚA MAYORITARIAMENTE DESDE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Susana Casado Robledo
- LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO. CUENTA ÚNICA Victoria Aznar Castiblanque
Elena Rodríguez Raso
- LA ECONOMÍA DE 2013: ERRORES Y ENSEÑANZAS Juan Velarde Fuertes

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

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

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- UN TEMA CLÁSICO EN EL INFORME MIRRLEES: «EL CUESTIONAMIENTO, DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES» Leopoldo Gonzalo González

PUBLICACIONES

- MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ GIL, MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ LUCAS, RAFAEL MÁRQUEZ CARRASCO Y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLADANO: «LEY CONCURSAL Y LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA, COMENTARIOS, JURISPRUDENCIA, CONCORDANCIAS, DOCTRINA». 6.ª EDICIÓN 2014, EDITORIAL COLEX, 702 págs., AÑO 2014 Antonio Ramón Rodríguez Castaño



REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XVI

Mayo 2014

N.º 47

Tribunal de Cuentas
ISSN: 1.575-1333
Depósito Legal: M. 8.696-1999
Edita: Tribunal de Cuentas
Maquetación, impresión y encuadernación:
Imprenta Nacional. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado



Índice

	<u>Págs.</u>
<i>Presentación</i> , Juan Velarde Fuertes	5
Artículos	
• <i>Crisis de gestión de la solvencia de las entidades de crédito, consecuencias para los fondos públicos y en el marco normativo</i> , M. ^ª del Carmen Moral Moral	11
• <i>La reforma de la contabilidad de las entidades locales: principales novedades</i> , Elena M. ^ª Estrada González.	47
• <i>El régimen jurídico de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado</i> , Susana Casado Robledo	83
• <i>La Cuenta General del Estado. Cuenta única</i> , Victoria Aznar Castiblanque y Elena Rodríguez Raso	109
• <i>La economía de 2013: errores y enseñanzas</i> , Juan Velarde Fuertes	141
Legislación y jurisprudencia	
• <i>Primer cuatrimestre del año 2014</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	161
Documentación, notas y comunicaciones	
• <i>Un tema clásico en el informe Mirrlees: «el cuestionamiento del impuesto sobre la renta de las sociedades»</i> , por Leopoldo Gonzalo González	199
Publicaciones	
• MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ GIL, MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ LUCAS, RAFAEL MÁRQUEZ CARRASCO Y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLADANO: « <i>Ley Concursal y legislación complementaria, comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina</i> ». 6. ^ª edición 2014. Editorial Colex, 702 págs., año 2014 (Antonio Ramón Rodríguez Castaño)	211

CONSEJO EDITORIAL

Ángel Antonio Algarra Paredes

Susana Casado Robledo

Carlos Cubillo Rodríguez

Gregorio Cuñado Ausín

Andrés Fernández Díaz

Dolores Genaro Moya

M.^a Luz Martín Sanz

Vicente Montesinos Julve

Carmen Moral Moral

José Pascual García

Pascual Sala Sánchez

José Manuel Suárez Robledano

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

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

El Consejo Editorial de esta revista consideró que el cierre de 2013 debía consistir en un planteamiento de problemas que ligaban a nuestro sector público con la necesidad de abordar marcos de algún modo vinculados al Tribunal de Cuentas. Lo prueba ya la primera de estas aportaciones, con el excelente y actualísimo artículo de la auditora de este Tribunal, M.^a del Carmen Moral Moral, «Crisis de gestión de la solvencia de las entidades de crédito: consecuencias para los fondos públicos y en el marco normativo». Importa mucho, porque a partir de 1997, en las sociedades anónimas crediticias españolas, surgió, a pesar de las advertencias de Jaime Terceiro, en «Información Comercial Española», una crisis creciente en el ámbito del 50% de nuestro mundo crediticio: las Cajas de Ahorros. Como señala la autora de este trabajo, que será objeto, repito, de amplia consulta, «los bancos europeos se preparan para el consiguiente examen y tendrán que mantener como capital regulatorio (consistente, preferentemente, en acciones y beneficios no distribuidos), al menos el 8% de sus activos ponderados por riesgo, siguiendo los criterios de las normas derivadas de los Acuerdos de Basilea III. Por su parte, la Presidencia del Consejo de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ha manifestado que se encuentra en curso la actividad relacionada con el mencionado análisis de calidad que ahora se desarrolla en paralelo con la prueba de resistencia, incorporando las conclusiones de aquél a los resultados de éste, lo que constituye una característica diferenciadora de la evaluación global que va a realizarse, (lo cual)... representa una mejora respecto a los anteriores ejercicios de la prueba de resistencia a gran escala». Y debe tenerse en cuenta

que «en estos momentos, el Estado mantiene en España una elevada exposición al riesgo, directo e indirecto, en el sector financiero crediticio. El proceso de reestructuración de las entidades en crisis se encuentra avanzado». La puntualización de todo esto crea ya un apasionante inicio en la lectura de esta aportación. Por ejemplo, la nota 3 sobre la situación financiera del FROB.

Y en estos momentos, ya de prelude de elecciones municipales, resulta también de gran interés el artículo de Elena M.^a Estrada González, «La reforma de la contabilidad de las entidades locales: principales novedades». Como se destaca en él, el ámbito de aplicación de los modelos contables de estas entidades «quedó definido con la reforma de la contabilidad local de 2004 en función de dos variables representativas de la dimensión de las entidades locales: la población y el importe de su presupuesto, y no sólo de la población como venía siendo tradicional... con el fin de que aquellas entidades locales más grandes, en las que la función contable se encomienda a un puesto de trabajo especializado en contabilidad (llamado generalmente intervención), aplicaran el modelo contable más complejo, el normal, y aquellas otras entidades más pequeñas... pudieran aplicar el modelo simplificado e, incluso, el básico». Naturalmente, resultarán de obligada consulta los apartados «El Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PCN)» y «El Plan de Cuentas Local Simplificado (PCS)».

La autoridad en cuestiones de cuentas públicas de Susana Casado Robledo, Interventora y Auditora del Estado, se ofrece en el artículo «El régimen jurídico de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado». Como introducción, para mostrar el valor de esta aportación de Susana Casado ofrezco la relación de los fondos «cuyos presupuestos individualizados se han integrado en los Generales del Estado desde el año 2005», con una serie de puntualizaciones complementarias, y sólo los referentes a 2013 y 2014: Fondo de Apoyo para diversificación del sector pesquero y agrícola; Fondo de Apoyo para promoción y desarrollo del Sistema Autonomía y Atención Dependencia (PAAD); Fondo de Ayuda al Comercio Interior (FAC); Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; Fondo de Garantía de Alimentos; Fondo de Liquidez Autonómica (FLA); Fondo del Carbono para una Economía Sostenible; Fondo Estatal de Inversión Local (FEL); Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local; Fondo Financiero para la Modernización de la Infraestructura Turística (FOMIT); Fondo para la Inversión Exterior (FIEX); Fondo para la Interna-

cionalización de la Empresa (FIEM); Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), y Fondo para Operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y media empresa (FONPYME). Y muy importante es el apartado referido al «régimen de control y de rendición de cuentas» de estos Fondos sin personalidad jurídica, con una bibliografía muy completa.

Victoria Aznar Castilblanque, Jefe del Área de Cuentas General del Estado, en la Subdirección General de Gestión Contable de la Intervención General de la Administración del Estado, y Elena Rodríguez Raso, Subdirectora General de Gestión Contable en la Intervención General de la Administración del Estado, tratan algo tan esencial para orientar la política económica como indica el título de su artículo: «La Cuenta General del Estado. Cuenta Única», en la dinámica que acaba por confirmar a «la Cuenta general del Estado como un único documento consolidado». Tiene un papel importante que el Tribunal de Cuentas aprobase «en 2003 una... Moción sobre la Cuenta General del Estado», titulada «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». Y es de destacar, también, el apartado «Situación actual de la Cuenta General del Estado», estructurada en los apartados, Cuenta General del sector público administrativo, Cuenta General del sector público empresarial y Cuenta General del sector público fundacional, que se refiere a las entidades sin fines lucrativos. Pero lo que resulta apasionante es el apartado «Hacia una Cuenta Única», que culmina este artículo.

Yo aporto, como panorama en el que todo esto se inserta, el artículo «La economía de 2013: errores y enseñanzas». A otros corresponde su juicio crítico obligado.

Este número de culminación de 2013, se avala con la nota, obligada en estos momentos de reorganización fiscal española que se debe al catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Leopoldo Gonzalo y González, titulada «Un tema clásico en el Informe Mirrlees, el cuestionamiento del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades», cuestión interesante porque, como señala el profesor Gonzalo, el Informe Mirrlees sugiere «las medidas que considera adecuadas para mejorar la eficiencia económica como objetivo y control», y esta nota se ocupa de las propuestas que en él se hacen «relativas a la imposición sobre el beneficio de las sociedades».

Como siempre ha de destacarse el análisis crítico y agudo que se hace de la legislación y jurisprudencia por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez. Más de una vez, por el valor de estas aportaciones, he pensado en ofrecer, como homenaje a ambos, una especie de biografía científica de su labor en el sector público.

Concluye el volumen con la recensión que Antonio Ramón Rodríguez Castaño efectúa de esa obra jurídica valiosísima que es la de Miguel Ángel Gómez Gil, Miguel Ángel Gomez-Lucas, Rafael Márquez Carrasco y José Manuel Suárez Robledano, «Ley Concurzal y legislación complementaria: comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina», 6.^a edición, Colex. 2014. 707 páginas. Se trata de una recopilación que aporta orientaciones jurídicas muy importantes.

ARTÍCULOS



Crisis de gestión de la solvencia de las entidades de crédito, consecuencias para los fondos públicos y en el marco normativo

M.^a del Carmen Moral Moral
Auditora del Tribunal de Cuentas

Mayo 2014

Este artículo refleja únicamente la opinión de su autora.

RESUMEN

El alejamiento de los criterios técnicos en la gestión empresarial de los riesgos financieros se presenta como elemento esencial en la crisis de las entidades de crédito, que tan elevadas cuantías de fondos públicos ha requerido. Tras la salida del Programa de Asistencia Financiera de la Unión Europea, se enmarca la realidad de la gestión de la solvencia de las entidades de crédito a la luz de la valoración de riesgos en curso, previa a la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de supervisión, contando ya con importantes resultados del control externo sobre las principales actuaciones públicas llevadas a cabo en relación con los diversos saneamientos y considerando, incluso, la falta de primas sobre los tipos de interés; y, paulatinamente, se analiza cómo se va configurando un proceso sin precedentes, también en el marco normativo, hacia la Unión Bancaria Europea.

La permeabilidad de las entidades financieras al entorno, sus consecuencias en la gestión y las características de esta en los últimos años se enfrentan a la consideración estrictamente técnica de la solvencia. El contenido de las recientes conclusiones y recomendaciones del Tribunal de Cuentas sobre la reestructuración bancaria resulta objeto de particularizado estudio, especialmente en lo que atañe a la relevancia y naturaleza de los recursos públicos empleados o comprometidos y a la posición de riesgo que aún mantiene el Estado en el sector crediticio.

Además de los retos del control externo, se plantean los de retorno de las entidades al sector privado en condiciones de competencia y rentabilidad, en el ámbito de la gestión técnica de la solvencia, sometidas a un marco normativo más exigente y en un mercado complejo en el que, entre los principales costes de la crisis, se sitúa el que deriva de la dificultad de recuperar los tipos de interés.

1. CONSIDERACIONES GENERALES: EL PUNTO DE PARTIDA TRAS EL RESCATE FINANCIERO

Se quiere enfatizar a lo largo de estas páginas cómo la crisis de las entidades crediticias, que se alarga ya más de siete años, ha sido, en primer término, una crisis de la gestión empresarial ortodoxa, profesionalizada y fundamentada en los principios y criterios de análisis, cuantificación y cobertura de los riesgos financieros y en la experiencia en los ámbitos del crédito y del seguro, que se abandonaron, por lo que se estima ineludible superar los errores técnicos en que se ha incurrido para volver lo antes posible al sector financiero privado y al mercado, tras las elevadas sumas de fondos públicos empleados –y los importantes costes privados ocasionados–, con la necesaria exigencia de las correspondientes responsabilidades. El énfasis sobre los errores técnicos en la gestión de la solvencia se realiza por considerar a esta pieza clave de la crisis, que, como otras anteriores, a pesar de sus características propias, se simultanea, una vez más, con fallos de supervisión y de regulación.

Las referencias se centrarán en el modelo de banca comercial tradicional en España –donde la crisis se manifestó con especial intensidad en el ámbito de las Cajas de Ahorros, que prácticamente desaparecieron–, con el objetivo de poner de manifiesto algunos de los importantes «deslizamientos» constatados, de lo «actuarial» a lo «contable», de lo «micro» a lo «macroeconómico», del mercado a los ámbitos institucionales de decisión de muy diversos niveles –re-

gional, nacional e internacional–, de la banca comercial a la banca de inversión, que no es objeto de este trabajo¹.

Para situarnos en mayo de 2014, cuando se escribe este artículo, hay que hacer mención (y ese es el objeto de este apartado) a algunos hitos que, a modo de coordenadas, acercan la realidad de las entidades de crédito al momento, desde el rescate financiero a España, pasando por un nuevo proceso en curso de valoración de la calidad de los activos en la banca europea, conociendo ya el monto de las ayudas públicas empleadas en la crisis de las entidades crediticias en nuestro país y los resultados del control que de la legalidad de las actuaciones públicas correspondientes ha realizado el Tribunal de Cuentas, considerando, por su relación, las características esenciales de las políticas monetarias en largos periodos anteriores a la crisis y hasta la actualidad, e, incluso, destacando la información de las entidades de crédito, según los últimos datos publicados por el Banco de España. Las menciones serán necesariamente sintéticas. A lo largo de las siguientes páginas irá abordándose, también, la evolución y situación del marco normativo de estas entidades, consecuencia de la crisis, mientras se va dejando atrás una época y configurando, a un ritmo que no es probable que sin ella se hubiera logrado, la Unión Bancaria Europea.

El antecedente más inmediato en esta aproximación se encuentra en el 23 de enero de 2014, fecha en la que España dejó de estar en el *Programa de Asistencia Financiera de la Unión Europea* tras el Memorando al Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera (MOU, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de 23 y 24 de julio de 2012, respectivamente (BOE de 10 de diciembre de 2012), así como el Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera y el Acuerdo de Transferencia y Asunción, ambos de 29 de noviembre de 2012. El Memorando recogió las condiciones a adoptar formalmente sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera en España, centrandó la condicionalidad en el sector financiero, y comprendiendo, tanto la relativa a

¹ No puede, sin embargo, dejar de mencionarse cómo la gestión de carteras de inversión por los correspondientes bancos con las posibilidades facilitadas por los medios electrónicos e informáticos y con reducidos costes de transacción inundaron los mercados internacionales de productos derivados del crédito cada vez más sofisticados, con el mejor r ating de las agencias de calificación y la cobertura del riesgo de impago mediante «credit default swaps», dando lugar a un incalculable «carry trade global» sustentado en políticas de bajos tipos de interés y creando un sistema financiero al margen de la regulación y supervisión.

la banca, en consonancia con las normas sobre ayuda estatal, como las de carácter horizontal (garantía de un marco regulador sólido, para mejorar la resistencia del sector). El Memorando contempló que España cumpliera sus compromisos y obligaciones derivados del Procedimiento de Déficit Excesivo y las recomendaciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos, de conformidad con los procedimientos de la Unión Europea (UE), y la supervisión y revisión periódicas de la aplicación del Programa, cuya modalidad fue un préstamo de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), en tanto que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) comenzaba su andadura, de hasta 100.000 millones de euros, actuando como agente del Gobierno español el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para canalizar los fondos hacia las entidades financieras afectadas, con los objetivos, los elementos y el procedimiento detallados en el Memorando, así como en los términos especificados en el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera. Como objetivos, se señalaban la segregación de activos, la transparencia de los balances bancarios y el perfeccionamiento de los mecanismos de identificación de riesgos y de gestión de crisis, y, como elementos, la determinación de las necesidades de capital de cada banco, la recapitalización, reestructuración y/o resolución de los bancos débiles y la segregación y transferencia de los activos de los que recibieran apoyo público para su recapitalización a una entidad externa de gestión de activos.

En mayo de 2014, cuando se escriben estas líneas, tras la información del Banco Central Europeo (BCE) a las entidades de crédito² sobre el plazo y la forma de cobertura de los déficits de capital que resulten del *análisis de la calidad de los activos (ACA)* y del escenario base de la prueba de resistencia en curso, partiendo de la metodología y escenarios publicados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) para las pruebas de resistencia a escala de la UE, los bancos europeos se preparan para el consiguiente examen y tendrán que mantener como capital regulatorio (consistente, preferentemente, en acciones y beneficios no distribuidos), al menos el 8% de sus activos ponderados por riesgo, siguiendo los criterios de las normas derivadas de los Acuerdos de Basilea III. Por su parte, la Presidencia del Consejo de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ha manifestado que se encuentra en curso la actividad relacionada con el mencionado análisis de calidad que ahora se desarrolla en paralelo con la prueba de resistencia, incor-

² Nota del BCE (Eurosistema), de 29 de abril de 2014.

porando las conclusiones de aquel a los resultados de esta, lo que constituye una característica diferenciadora de la evaluación global que va a realizarse, que representa una mejora respecto a los anteriores ejercicios de la prueba de resistencia a gran escala.

La actividad en curso relacionada con el mencionado análisis (AQR, por sus siglas en inglés) se refiere a la revisión de procesos y criterios contables de las entidades, a la obtención de información relevante para la selección de muestras en la inspección de los expedientes de crédito, al análisis de provisiones genéricas y al examen de activos de garantía, provisiones y riesgos.

En octubre de 2014, el BCE publicará los resultados de la evaluación global (antes de asumir sus competencias de supervisión en el marco del MUS) sobre un número de entidades de crédito, 128, que representa el 85% de los activos del sistema bancario de la eurozona. Tras dicha publicación, el BCE, como ha anticipado, requerirá a las entidades la remisión de «planes de capital» en los que se contemple la cobertura puntual y detallada de los déficits que pudieran detectarse, que las entidades de crédito deberán cubrir, en un plazo de seis a nueve meses, con capital de alta calidad, potenciando el «tier 1».

Por otra parte, en estos momentos, *el Estado mantiene en España una elevada exposición al riesgo, directa e indirecta, en el sector financiero crediticio*. El proceso de reestructuración de las entidades en crisis se encuentra avanzado: La posición mayoritaria del Estado en el capital, a través del FROB, se mantiene directamente en los Grupos Banco Financiero y de Ahorros/Bankia (BFA/Bankia), Catalunya Banc y Banco Mare Nostrum (BMN) e, indirectamente, por la participación del FROB (en un 45%) en la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB); además de los cuantiosos riesgos asumidos por las ayudas financieras públicas otorgadas a entidades en los procesos de saneamiento, en algunos casos con garantías que vencerán en plazos muy largos, como los esquemas de protección de activos (EPA), que pueden dar lugar a pérdidas que no podrán conocerse con exactitud hasta el final del periodo de vigencia de cada uno de ellos. Incluso se ha barajado públicamente por entidades que han sido objeto de actuaciones de saneamiento la posibilidad de solicitar extensiones de los mismos³.

³ En cuanto a la situación financiera del propio FROB, por cuanto afecta al Estado, hay que tener también en cuenta que, en la comparecencia del Presidente

A todo ello hay que añadir, como resultados del control externo en relación con este ámbito, que recientemente el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado y remitido a las Cortes Generales el *Informe de fiscalización* referido a la legalidad de las actuaciones públicas en los procesos llevados a cabo en los cuatro ejercicios del periodo 2009-2012, con conclusiones y recomendaciones a las que más adelante se prestará, por su relevancia, especial atención. La fiscalización evalúa la legalidad de las actuaciones del Supervisor (Banco de España), del FROB, de los tres Fondos de Garantía de Depósitos (en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito) y del nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC).

En estos momentos, **las entidades del sistema**, también los Grupos en procesos de saneamiento con fondos públicos, están avanzando resultados positivos, si bien, los objetivos prioritarios –sobre los que se volverá a insistir a lo largo de estas páginas– se estima que son la pronta recuperación de la competencia en igualdad de condiciones, la recuperación de la confianza (esencial para el adecuado funcionamiento de la actividad y que no será ajena a los resultados del análisis de calidad en curso, tras el largo proceso de evaluaciones externas que ha dado lugar a sucesivas detecciones de sobrevaloración de activos –bien es verdad que en un entorno económico desfavorable–) y el logro de rentabilidad, dado que el retorno o rentabilidad sobre fondos propios (ROE, por sus siglas en inglés) se situaba en el 4,43% al cierre de 2013, cuando antes del estallido de la crisis lo hacía en el 20%. No puede dejar de hacerse mención, en cuanto al entorno, al crecimiento de la morosidad (extremo sobre el que se volverá más adelante), que alcanzó en febrero de 2014 el 13,6%, ni a la evolución de la deuda pública, próxima al 100%

de su Comisión Rectora en la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, el 5 de febrero de 2014, expuso que el contrato de la Facilidad Financiera firmado entre el FROB, el Reino de España y el MEDE, a pesar de considerar al Reino de España como deudor frente al MEDE, prevé que la totalidad del préstamo se traspase al FROB, bien en forma de préstamo, bien en forma de aportación patrimonial, para que este, a su vez, haga llegar los fondos a las entidades financieras, además de a SAREB; por lo que se había planteado la conversión de parte del préstamo del Estado al FROB («espejo del préstamo del MEDE al Tesoro») en dotación patrimonial y obtenido la autorización del MEDE el 8 de noviembre de 2013: Con efectos de 11 de diciembre de 2013, se acordó la conversión parcial del préstamo del Tesoro, hasta un importe de 27.170 millones de euros, en aportación a la dotación patrimonial del FROB, que pasó, así, a tener patrimonio neto positivo cercano a los 5.000 millones de euros.

del PIB. La tasa de desempleo fue del 26% al finalizar 2013⁴, con escasas perspectivas de mejora sustancial a corto y medio plazo; si bien, continúa reduciéndose la rentabilidad de la deuda soberana, que en el plazo de 10 años se situó por debajo del 3,1% a finales de abril de 2014, y su diferencial frente a la alemana⁵.

No pueden agotarse las referencias a los que se han considerado «ejes» principales para enmarcar en la actualidad este trabajo sin hacer breve mención a la *política monetaria*, de tanta trascendencia en la gestión y crisis de las entidades financieras, objeto de este artículo, porque, como señala el Profesor Hans-Werner Sinn⁶, la crisis económica en el sur de Europa surgió de una burbuja crediticia inflacionaria como consecuencia de la falta de primas sobre los tipos de interés, que privó a los países afectados de su competitividad. Actualmente, se debate la posibilidad y oportunidad de que el BCE, con el objetivo de contener los elevados tipos de cambio y el riesgo de deflación, compre bonos soberanos o activos del sector privado con las mejores calificaciones, utilizando un Quantitative Easing (QE) o política de tipos cuantitativa aplicada ya por otros bancos centrales. Los análisis de esta opción y del eventual calendario para su aplicación, como es lógico, aparecen, con frecuencia, relacionados con los posibles resultados del proceso de análisis en curso de la calidad de activos bancarios, deflacionario de por sí (las entidades están vendiendo activos y reduciendo sus préstamos con anterioridad a la prueba, que, si finalizara con las recapitalizaciones, liquidaciones y consolidaciones transfronterizas precisas, podría ayudar a que fluyera el crédito y a superar el actual periodo deflacionario, de consecuencias tan negativas para países y ciudadanos endeudados).

La política monetaria laxa, con unos tipos de interés que contribuyen al alejamiento de las políticas de austeridad, a la acumulación de deuda y al crecimiento de la relación deuda pública/PIB (incumpliendo los Estados Miembros el objetivo acordado en 2011 de reducir anualmente dicha relación en una vigésima parte de la diferencia entre el coeficiente de endeudamiento y el límite del 60%

⁴ Cifras obtenidas del Informe de Estabilidad Financiera (05/2014). Banco de España. Eurosistema.

⁵ Cifras obtenidas del Informe de Estabilidad Financiera (05/2014). Banco de España. Eurosistema.

⁶ Hans-Werner Sinn, Profesor de Economía y Finanzas Públicas de la Universidad de Múnich y Presidente del Instituto Ifo. «Transgresiones monetarias directas». (Diario Expansión de 14 de febrero de 2014).

establecido en el Tratado de Maastricht), constituye otro elemento esencial en el estadio actual de la crisis, por las consecuencias para la evolución del crédito del anidamiento de grandes carteras de deuda pública en los bancos –aunque hayan permitido mejorar sus resultados– y los eventuales costes de la cobertura del riesgo soberano (sin que se consiga romper el círculo vicioso entre este y el riesgo bancario).

Sintetizando, de nuevo, las palabras del Profesor Hans-Werner Sinn, por considerar que resultan, en su brevedad, especialmente gráficas, se pueden secuenciar las fases de la evolución de la deuda pública –hasta llegar a la fase actual de acumulación–, partiendo del desplome en 2007 de la inflacionaria burbuja crediticia, pasando por la fase de dependencia del BCE de los países del sur de Europa para sustituir la financiación internacional privada; por la fase de reducción extraordinaria de los niveles de garantías secundarias para el crédito destinado a la refinanciación que los bancos centrales nacionales de la zona euro han facilitado a los bancos; por la fase de compra por el BCE de deuda pública mediante el Programa para Mercados de Valores, encaminado a mantener el valor de esas garantías; la relativa a la promesa del BCE de comprar cantidades ilimitadas de deuda pública en el marco del programa de operaciones monetarias de compraventa (tras considerar demasiado restrictivas las medidas de rescate fiscal) y la de limitación de las responsabilidades de acreedores e inversores a tan solo el 8% del balance total de los bancos en el marco de la nueva Unión Bancaria, medida encaminada a asegurar más préstamos privados internacionales a bancos con dificultades⁷.

Los tipos de interés mantenidos artificialmente tendentes a cero, consecuencia de años de política monetaria laxa, que si se elevaran en un espacio breve de tiempo solo en algunos puntos porcentuales producirían a los deudores –Estados, empresas y particulares– pérdidas extraordinariamente cuantiosas –y, desde diversas perspectivas, no asumibles–, lastran la vuelta al mercado, a la libre competencia en el sector financiero y a la propia recuperación de los márgenes de rentabilidad en el deseable modelo de banca comercial minorista, gestionada con los criterios y la ortodoxia que le son propios y cuyo abandono se sitúa en el germen mis-

⁷ Hans-Werner Sinn. «El próximo riesgo moral de Europa». (Diario Expansión de 24 de abril de 2014).

mo de la crisis, junto con la gran abundancia de liquidez; y aparecen imponiendo retrasos en la salida de ella.

Avanza, entre tanto, el *proceso de Unión Bancaria*, con Supervisor, Entidad y Fondo de resolución y Sistema de garantía de depósitos, únicos; si bien, hay que tener en cuenta que las normas de la UE sobre resolución no habrán entrado en vigor cuando el BCE supervise, tras el ACA, los bancos mayores de la eurozona a partir del próximo noviembre y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) no empezará a funcionar hasta 2015. Más adelante se abordarán los cambios normativos tan relevantes que se están produciendo en el proceso de creación de este nuevo marco, que constituyen un avance sin precedentes; consecuencia, esta vez positiva, de la propia crisis.

2. CRISIS DE GESTIÓN DE LA SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

2.1 Algunos rasgos del entorno de la gestión de solvencia

La naturaleza de las entidades y de la actividad financiera, a la que resulta consustancial la financiación con ahorro ajeno basada en la confianza (respecto de la solvencia), y el interés público protegido para que no se defraude, que fundamentan su control público concomitante y la actividad supervisora permanente en garantía de aquel y del normal funcionamiento de los sistemas financieros y de pagos, en general, permiten afirmar, sin riesgo, que, cuando se producen las crisis, han fracasado la gestión, la supervisión y la regulación, con independencia de la exigencia de responsabilidades en los diversos ámbitos y del reparto de costes (fondos públicos/fondos privados) que pueda conllevar. Errores de gestión y/o gestiones poco ortodoxas, puntualmente detectadas y, en su caso, sancionadas, no conducen a situaciones como las producidas con ocasión de la actual crisis; o, de otro modo, a pesar de los fallos de la supervisión y normativos, entidades adecuadamente gestionadas no se ven arrastradas a la insolvencia.

Interesa subrayar, pues, que la gestión de este tipo de empresas es el elemento esencial y ha de situarse en primer plano, en todo caso, en el análisis de los problemas de solvencia, y que la excepcional sustitución de los gestores, por decisión pública normada y fundamentada, debe orientarse a que la actuación (de emergencia) aminore en lo posible el quebranto patrimonial y el coste del saneamiento (especialmente si se financia con fondos públicos), se man-

tenga en periodos cortos, para no perjudicar la competencia del sector, y active los procedimientos de exigencia de responsabilidades, si las hubiere; y de modo que, de producirse la liquidación, se lleve a cabo con toda eficacia la satisfacción de las garantías a los depositantes titulares.

Se trata ahora de destacar aquellos principios y criterios técnicos relativos a la solvencia que, de manera generalizada, se han visto afectados; con la perspectiva que brinda el largo camino recorrido desde 2007 en la crisis de entidades de crédito en nuestro país, de especiales características, en la que las Cajas de Ahorros, como se ha indicado, prácticamente han desaparecido.

Con carácter previo, situados en mayo de 2014, conviene precisar que la carencia de datos para hacer el estudio de la estimación de los costes de la liquidación generalizada de entidades insolventes y el pago de los depósitos garantizados, como hipotética alternativa, frente a la actualización de los costes/pérdidas netos del conjunto de los procesos de integración, recapitalización y resolución emprendidos en esta crisis, impide hacer una valoración puramente económica sobre una y otra, así como sobre el reparto de costes (fondos públicos/privados), en cada caso; pero es un hecho que en los procesos de toma de decisiones ante problemas de insolvencia puede resultar determinante la insuficiencia «a priori» de los medios necesarios para afrontar soluciones inmediatas y que el propio retraso en su adopción agrava la insuficiencia. En este sentido, no puede dejar de considerarse que en nuestro país hubo de producirse el rescate del sector crediticio con ayuda del Eurogrupo.

Superada la crisis de los ochenta y tras las experiencias, entre otras, de RUMASA y Banesto, con la normativa de los entonces Fondos de Garantía de Depósitos, ante las crisis de entidades de importancia significativa, era frecuente plantearse en los años de bonanza, cuantiosos beneficios y aumento de la dimensión de las entidades de crédito, cómo se financiarían posibles crisis generalizadas o de entidades de primera dimensión, para lo que no había apropiada respuesta, incluso sin tener en cuenta los incumplimientos respecto del déficit público.

El proceso de concentración de entidades de crédito producido como consecuencia de la actual crisis, la merma de rentabilidad de los recursos propios que ha tenido lugar y la falta, todavía, de funcionamiento normal del crédito, tras un largo periodo de verificación de pérdidas no afloradas que no ha finalizado, junto con los

costes reputacional y de fondos públicos y privados ocasionados, abundan en la constatación de que la detección y actuación de urgencia ante situaciones de insolvencia de entidades concretas resulta siempre menos costosa que su larvado sostenimiento con intervenciones generalizadas para abordar un problema solo aparente de liquidez.

Hechas estas matizaciones, detengámonos en cómo en las últimas décadas se han ido acuñando términos propios de la gestión de empresas comerciales e industriales que se han «deslizado» al ámbito financiero (calificar como «industria» el negocio o actividad financiera –a pesar de la nítida diferenciación de sus procesos productivos, que en esta sitúa en primer plano la financiación ajena determinando la inversión–; o aludir a la «capacidad instalada», con referencia a sucursales y oficinas, que dista mucho del significado y la importancia que ha de darse al inmovilizado en las empresas financieras); se ha hecho habitual referirse al «capital» o «capital regulatorio», desplazando –quiera sea en el lenguaje– a las reservas, en general, a las de solvencia, en particular, y, en definitiva, al «patrimonio propio no comprometido» –de inmediata disposición para enjugar pérdidas extraordinarias en el ejercicio de la actividad de crédito–; se ha planteado la «supervisión macroprudencial» en la evaluación de riesgos y la extrapolación de estadísticas y modelos internos, fruto de Basilea II, consolidándose una especie de delegación permanente de la supervisión en las entidades; e, incluso, se han consagrado las «evaluaciones independientes» de los riesgos, a modo de externalización de la supervisión.

Estas referencias, que se efectúan porque, evidentemente, trascienden de las meras consideraciones en relación con el lenguaje, ponen de manifiesto, como se irá concretando, las debilidades del modelo actuarial de gestión de riesgos, que fue perdiendo peso frente a los modelos puramente contables. Incluso se emplea poco, fuera de los ámbitos estrictamente profesionales, el término «prima de riesgo» en cuanto elemento del coste técnico del crédito que cubre el riesgo de empresa financiera, configura su solvencia en sentido dinámico, lleva a cabo la periodificación técnica del beneficio y la constitución y mantenimiento –acorde con la dimensión, diversificación y calidad de las carteras de riesgo– del elemento del patrimonio propio definidor de la solvencia, las reservas técnicas «ad hoc» de estabilidad o solvencia, determinantes del patrimonio propio de primera calidad, inmediatamente disponibles para absorber pérdidas por morosidad o falencia extraordinarias sin poner en cuestión la continuidad de la empresa y, desde luego, defi-

nidoras de la política de precios de las carteras crediticias y de la auténtica dimensión de la empresa. Se llega a tener la impresión de que se hubiera instalado una cierta duda o miedo a confundir en el «argot» con otras primas, como el diferencial entre los intereses que se pagan por la deuda de distintos países en la eurozona en relación al bono alemán a diez años, que se ha hecho tan cotidiana en esta crisis.

Esta terminología pone de manifiesto, sin embargo, la incuestionable circunstancia de cómo ha ido calando en la crisis la evolución del entorno en una gestión empresarial, la financiera, especialmente compleja y altamente permeable al mismo, que endogeniza en su ámbito todas las variables. Sin embargo, esta circunstancia no puede impedir que se contemplen los criterios relativos a la actividad empresarial respecto a la solvencia de las entidades de crédito con la ortodoxia clásica que demandan, por encima de cuestiones de lenguaje, la gestión, la supervisión y la regulación, recuperando la función que tienen atribuida para su normal desenvolvimiento en el mercado: La gestión –extraordinariamente sensible al entorno e ineludiblemente técnica y compleja– es microeconómica, de empresa; la responsabilidad de la misma atañe a la Corporación, a sus códigos y funcionamiento; la supervisión constituye una función pública no externalizable; la auditoría, la consultoría, las actividades de tasación..., ocupan relevantes papeles, pero sus concretos objetivos no pueden confundirse ni identificarse con los relativos al análisis de la solvencia de las entidades financieras, en este caso, de las entidades de crédito.

Se realizan estas consideraciones porque, antes de valorar los principios y criterios técnicos de gestión que «hicieron crisis en esta crisis», es preciso situar los entornos, los procesos especulativos y los marcos institucionales (de diversos niveles, internacionales, nacionales y regionales) que los sustentaron, con distintos estadios de responsabilidad, y que explican cómo fue posible llevar a cabo dicha gestión.

Así, antes de la crisis, el extraordinario crecimiento de las carteras de crédito, de los ingresos y de los precios de los activos, se generaron por procesos especulativos que se beneficiaron de una política monetaria laxa; pero se produjo también mayor laxitud, tras los Acuerdos de Basilea II, en la valoración de los riesgos de las entidades, estandarizando modelos internos de medida elaborados por estas que fueron desplazando la supervisión individualizada de los expedientes de las carteras (otros criterios, sin embargo, supu-

sieron una mejora técnica sustancial respecto de Basilea I, como la ponderación de riesgos para evaluar el patrimonio propio mínimo para operar); así como la flexibilización en la naturaleza y calidad de los componentes de los recursos propios computables para calcular el coeficiente de solvencia (hasta que, tras Basilea III, se han impuesto «quitas» y establecido condicionantes para recuperar el denominado capital de primera calidad; piénsese en las preferentes y la deuda subordinada acumulados antes y en plena crisis sin los requerimientos impuestos con posterioridad). Hay que añadir a los excesos de liquidez y al relajamiento en la supervisión, por su importancia en nuestro país, las características de los procesos de financiación del gasto de las Administraciones territoriales, con gran peso de los ingresos derivados de la gestión urbanística y proximidad a los ámbitos de decisión de las inversiones de carteras de crédito inmobiliario de las Cajas de Ahorro, en cuyos órganos de gestión participaban.

Y después, una vez manifestada la crisis, los entornos de la gestión también resultaron afectados por las decisiones sobre deuda pública y tipo de interés, el vínculo generado entre el riesgo bancario y el riesgo soberano, el impulso de las fusiones e integraciones entre entidades con dificultades de solvencia, la falta de actuación sobre la valoración de la calidad de los activos y de los fondos propios, la no afloración de pérdidas para ralentizar el ajuste, o para facilitarlos, que no han primado los criterios de gestión empresarial y, en numerosos casos, les han condicionado; realidad que ha podido, por sí misma, dificultar y retrasar las decisiones de saneamiento.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que, con el objetivo de proteger la estabilidad del sistema financiero europeo en su conjunto y por la naturaleza sistémica de los riesgos y las consecuencias de crisis económica generalizada y de crecimiento que la crisis financiera ocasionó, se fueron configurando instrumentos que se enmarcan en la que se denomina «política macroprudencial», herramientas y recursos legales para las autoridades «macroprudenciales» europeas, por diferenciación con las «macroprudenciales nacionales» y con las «autoridades competentes en el examen y revisión supervisora». En muchas ocasiones, se trata de requerimientos más elevados que los mínimos y denominados «microprudenciales», unas veces obligatorios, otras opcionales, a modo de red de contención ante desequilibrios globales que han tenido su primera manifestación en el ámbito de gestión empresarial: Sobredimensionamiento de las carteras de crédito; de carteras concretas, como la de riesgo hipotecario; excesivo apalancamiento de las entidades;

desajustes en los vencimientos y en la liquidez; carencia de la suficiente financiación neta estable o falta de correlación entre la financiación típica (depósitos) y la correspondiente inversión (préstamos y créditos); excesiva concentración de riesgos; elevado contagio financiero e insuficientes primas de riesgo; no aplicación de límites adecuados a los grandes riesgos; sobrevaloración de activos (insuficiencia de provisiones); falta de criterio de prudencia en la aplicación de límites al importe del préstamo en relación con el valor de la garantía y de aquel sobre la renta del prestatario, entre otras.

En el diseño de estas herramientas late no solo el objetivo de prevenir a nivel supranacional las posibles consecuencias de esas gestiones, se manifiesta también, como no podía ser de otra manera, la consolidada desconfianza en las supervisiones nacionales y, de hecho, estos deslizamientos entre lo «macro» y lo «micro» –reflejo de la crisis– hay que reconocer que, en otro sentido, han impulsado el proceso en curso de integración bancaria europea que, en otro caso, es posible que no se hubiera producido; pero, en modo alguno –bien al contrario– estos «deslizamientos», de lenguaje y en la naturaleza de las decisiones y de las responsabilidades, permiten desplazar en importancia la gestión empresarial de la solvencia.

Fueron la dimensión y consecuencias de la crisis financiera, poniendo en riesgo la unión monetaria y económica europea, las que llevaron a la Comisión y al Parlamento europeos, a los Supervisores europeos o al ECOFIN, entre otros, a adoptar medidas (ante la insolvencia de grandes bancos europeos y el rescate a países miembros) que trasladaron a términos de macromagnitudes, sin solución de continuidad, los principios claves de gestión empresarial que, de modo extraordinario, fallaron. Se han producido, también, «deslizamientos» competenciales de los supervisores a firmas independientes (para valorar las entidades, el quebranto y la calidad de los activos, entre otros) con la consiguiente dificultad en la posibilidad de «asir» las responsabilidades; acorde, quizá, con la circunstancia de que las propias decisiones de política monetaria –como se ha anticipado– han constituido un factor de explosión de los defectos de gestión empresarial; se han retroalimentado. El «deslizamiento» consecuencia de los anteriormente mencionados se produce, además, en las fronteras del reparto de costes: El coste de la ayuda financiera internacional, el coste en fondos públicos nacionales, el que deriva del extraordinario crecimiento de la deuda soberana, del dispar coste de financiación empresarial en las distintas zonas de Europa, aunque, como en todos los procesos de turbulencias, situarán los marcos de gestión a un nivel superior; cuando

pueda superarse el coste –que puede resultar el más elevado– de que vuelvan a la normalidad los tipos de interés, recuperando la relevancia que han de tener en el mercado, evitando la incertidumbre creada al eliminar la fuente de información y el papel esencial que únicamente los precios de mercado formados libremente pueden ofrecer⁸.

2.2 La solvencia, en sentido técnico, y la realidad de la gestión

En la concepción técnico-actuarial (estocástico-financiera) consolidada en el tratamiento de los riesgos del crédito y del seguro las decisiones sobre la solvencia o capacidad de la entidad financiera para hacer frente, en todo momento, al conjunto de sus compromisos y obligaciones, aparecen directamente vinculadas con la permanente adecuación del patrimonio propio de inmediata disponibilidad para enjugar pérdidas extraordinarias (entre otras, por morosidad o por falencia) a las carteras de riesgos (en dimensión y calidad), sin poner en cuestión la continuidad de la empresa.

En las decisiones sobre el patrimonio propio (esencialmente, por su disponibilidad inmediata, no condicionada, el capital social y las reservas) adquiere una importancia especial la magnitud fondo «reserva de estabilidad o solvencia» que se nutre, en el ejercicio de la actividad, cuando se asume y factura un riesgo, a través de la «prima de riesgo», un elemento del coste del préstamo o crédito integrante del tipo de interés activo que constituye un sobrecoste para cubrir el riesgo de empresa, calculado técnicamente en función de los factores de riesgo de las diversas carteras, especialmente del contagio financiero. La determinación técnica del coste del riesgo, tras clasificar las carteras e identificar en cada una de ellas los factores de riesgo (cuantía y plazo del préstamo o crédito, capacidad de pago del deudor, morosidad estimada, valor de las garantías, riesgos del sector, contagio financiero o probabilidad de que la morosidad o falencia del cliente arrastre en cadena a la de otros deudores de la entidad...), deviene ineludible en las empresas financieras para configurar y abordar, en sentido dinámico, con carácter permanente, la problemática de su solvencia.

⁸ Fernando del Pino Calvo-Sotelo, en su artículo «Deuda, tipos de interés cero y otras calamidades» (Diario Expansión de 29 de noviembre de 2013) resalta las pérdidas que se ocasionarían en Europa y en otras zonas –muy elevadas en porcentaje del PIB– con un aumento de los tipos solo en algunos puntos básicos.

La fijación de la «posición» de solvencia, así configurada, es previa, condiciona la definición del resultado (beneficio o pérdida) técnico del ejercicio correspondiente en la empresa financiera, evitando su posible descapitalización, y requiere tratamientos contables y fiscales acordes a su naturaleza.

Las decisiones sobre el nivel de solvencia –esencial para determinar la auténtica dimensión de la entidad y completamente vinculado a la política de precios) aparecen en función, entre otros elementos, de los costes y estabilidad del pasivo (principalmente de los depósitos), de la cuantía y calidad de los riesgos-préstamos y créditos– que financian, de la mencionada «prima de riesgo», de la posibilidad y coste de la cesión de carteras, de la rentabilidad de la propia inversión de la reserva de solvencia, de la cuantía de los restantes elementos del patrimonio propio de inmediata disponibilidad (capital, otras reservas y otros beneficios no distribuidos) y de la tasa de retorno de los recursos propios y rentabilidad de la empresa.

Las decisiones sobre la naturaleza, estructura (diversificación), tipos de interés y plazos de las carteras de depósitos –financiación típica estable– condicionan la magnitud, diversificación, rotación y precios de las carteras de créditos y préstamos. La correlación en estructura, plazos y tipos de interés entre las carteras de depósitos y las de riesgos del activo, y la calidad y cobertura de estos, resultan fundamentales para el funcionamiento normal del negocio (que no puede confundirse con el mero cumplimiento de los mínimos legales de determinadas «ratios», incluida, desde luego, la de capital regulatorio mínimo).

El permanente seguimiento de las operaciones, individualmente consideradas (análisis y gestión de la morosidad, evolución de los resultados de los acreditados o prestatarios, falencia, evolución de las garantías, aparición de nuevos riesgos en el sector...), el registro adecuado del valor de realización de los activos y la dotación de provisiones en cuanto se aprecia la posible pérdida, constituyen, junto con la rotación y recuperación ordinaria de las carteras, elementos claves para que se produzca el normal funcionamiento de la empresa y la obtención de rentabilidad.

La valoración del contagio financiero y el cálculo técnico del coste del crédito o préstamo, elementos primigenios en la formación del precio o tipo de interés activo de las operaciones, no pueden efectuarse a partir de criterios contables; requieren de la matemática del riesgo y de fundamentos estocástico-financieros, con

aplicación específica y seguimiento permanente a las carteras de «grandes riesgos» y a su «efecto contagio».

La adecuada correlación de carteras de financiación e inversión citada permite optimizar los costes de la liquidez, que, como la rentabilidad, afectan en el medio y largo plazo a la solvencia. El estrangulamiento de la financiación y el alargamiento inadecuado, excesivo, de los plazos de recuperación/maduración de las operaciones de inversión (créditos/préstamos) lastran, inmediatamente, la solvencia y la rentabilidad.

Este planteamiento de la solvencia –que únicamente puede apuntarse, porque no es objeto de este trabajo, en la presente ocasión, extenderse en tratamientos cuantitativos del riesgo– resulta incompatible con decisiones prefijadas de precios: Precisamente se compite con solvencia y con precios; en estos, los tipos de interés son una variable «decisión», al punto que, en caso contrario, de resultar datos (piénsese en las operaciones de las carteras de hipotecario, masivamente referenciadas al «euribor», sin vínculo técnico con el coste del riesgo que se asumía, el contagio financiero que entrañaban y otros factores de riesgo), no puede aludirse, en rigor, a gestión financiera, por rentable que en determinados periodos haya podido resultar la actividad. Como lastra la gestión la laxitud en alargamiento de plazos o la aceptación de inferiores garantías; condiciones, en definitiva, a las que se trasladó la competencia que no se efectuaba a través de los tipos de interés activos.

Sin olvidar que la continua valoración de activos, la dotación de provisiones con cargo a los resultados del ejercicio impidiendo la sobrevaloración de aquellos, permite que la gestión de las refinanciaciones, en su caso, de la falencia y de las garantías adjudicadas, tenga el mínimo coste para la entidad.

Todo ello, con una organización y control, en todos los estadios y niveles de responsabilidad (Comité de riesgos, Comité de normas, Comité de auditoría, Auditoría interna, Intervención, Consejo de Administración...) integrados en el modelo corporativo, participando en los procesos de decisión pautados y con la profesionalidad adecuada a la complejidad de sus funciones. Hay que resaltar, en este sentido, que el control interno de la entidad, sus procedimientos gerenciales, administrativos y contables, las relaciones y circuitos de información habituales y normados con los supervisores, los auditores externos y los accionistas, se configuran como un elemento más de la solvencia, en sentido amplio.

La función supervisora de la solvencia actúa con carácter permanente, repautando las decisiones de los gestores –si fuera preciso– para que la entidad financiera se adecúe a los marcos normativos correspondientes y sancionando los comportamientos o actuaciones que lo requieran, en garantía del interés público protegido al que se ha hecho referencia.

Pues bien, desde esta perspectiva se destacan, someramente, los criterios de gestión puestos de manifiesto en esta crisis, con especial referencia, en nuestro país, a las Cajas de Ahorros, que han requerido numerosas actuaciones en el ámbito público (Banco de España, FGDEC, FROB, SAREB), con las consecuencias para los fondos públicos que, al tratar del control externo, se abordarán en el siguiente apartado.

En la gestión de los recursos ajenos de las entidades crediticias, los depósitos resultaron relegados como fuente estable de financiación de las carteras de riesgos y se acudió de manera masiva al endeudamiento en mercados mayoristas de dinero, a los que la intervención de los bancos centrales y la permanente política monetaria laxa habían trasladado importantes descensos del tipo de interés, con gran expansión de la demanda y de los precios de todo tipo de activos. La relación «créditos/depósitos» se elevó a niveles no ortodoxos en la gestión de banca comercial tradicional, en la que se carecía de límites legales al apalancamiento.

En España, el descenso de tipos de interés se trasladó también a los tipos a comprador de vivienda, que retrocedieron, desde 1990 a mediados de 2005, en términos de medias anuales, del 16,7 al 3,28%⁹.

El extraordinario crecimiento y la concentración de riesgos generados en las carteras de inmobiliario, fundamentalmente en las Cajas de Ahorros, con insuficiencia de recursos propios (y la dificultad de adquirirlos en el mercado de capitales, insoluble con provisiones genéricas mas que en el corto plazo), la no discriminación de tipos de interés activos en función de la calidad del riesgo (sino compitiendo, en lugar de a través de ellos, con alargamiento de plazos de los créditos y/o aumento de las cuantías de financiación ofertando otros servicios para filializar al cliente), la sobrevaloración de precios de la vivienda y suelo, la relajación de los criterios

⁹ «Crisis económica y cambios en el sistema financiero», pág. 21. Julio Rodríguez López. Ed. Catarata. 2014.

de concesión y los frecuentes conflictos de interés por la composición de los órganos de administración y su proximidad a los procesos especulativos de la gestión urbanística en los entornos de las Administraciones territoriales, constituyeron actuaciones, en estos ámbitos, cada vez más alejadas de la consideración profesionalizada de la gestión.

Como es sabido, al final de 2007, la generalizada restricción del crédito y la paralización del interbancario colapsaron la financiación de las carteras de riesgos. El exceso de demanda no podía ajustarse elevando el precio del crédito, que no se había calculado técnicamente. Los desequilibrios entre las carteras de riesgos a plazos inusualmente elevados y la financiación ajena a corto no proveniente de depósitos, y de los recursos propios sobre las carteras de riesgos que se iban perjudicando, se simultanearon con refinanciaci-ones masivas para no aflorar pérdidas que consumieran los escasos recursos propios y reflejaran la situación de la solvencia. Surge aquí el problema de cómo los quebrantos patrimoniales reales no pueden abordarse sin cambiar la gestión, decisión esencial para enfrentar el posible saneamiento, la valoración del propio quebranto, riesgo a riesgo, las posibilidades de retornar a niveles adecuados de solvencia y al funcionamiento normalizado del negocio cediendo las carteras, mediante integraciones o fusiones e, incluso, para encarar eficazmente un proceso de liquidación.

Hay que tener presente, además, que los componentes de los recursos propios no plenamente disponibles para absorber pérdidas extraordinarias no resuelven la situación de insolvencia (plusvalías en activos no realizados; participaciones preferentes y financiación subordinadas en la consideración de recursos complementarios o de segunda categoría, en aplicación de los criterios de Basilea II, hasta que se han impuesto «quitas», entre otros); de ahí la importancia de los componentes de primera calidad, las reservas y el capital.

Aunque se alude habitualmente al capital, en sentido amplio (a meros efectos del lenguaje, como se ha señalado), el elemento determinante de la solvencia lo constituyen las correspondientes reservas, acumuladas a lo largo de la vida de la empresa, que orientan las decisiones, al máximo nivel de responsabilidad corporativa, sobre las propias fuentes de financiación y sobre las carteras de inversión en cada momento en el devenir de la gestión ordinaria, en función de las tasas de retorno empresariales pautadas, directamente relacionadas con los márgenes técnicos y de explotación, los

costes de transformación y la inmovilización de recursos de cobertura. Decisiones, todas ellas, que han de resultar adecuadamente trasladadas a los distintos niveles organizativos de la empresa e instrumentadas a través de los procedimientos de control y gestión internos debidamente integrados en la Corporación.

La continua valoración de la capacidad de pago del deudor (incurso o no en morosidad), la dotación de las correspondientes provisiones o la cesión de riesgos, la aplicación de las reservas de solvencia a las pérdidas extraordinarias y la necesaria reposición del capital constituyen decisiones ordinarias si la gestión es ortodoxa; muy alejadas de las problemáticas refinanciaciones detectadas en la crisis de las entidades, con las consecuencia de ocultar morosidad, sobrevalorar activos e ingresos (por la vía de no suspender la contabilización de intereses devengados) y retrasar la manifestación de los quebrantos patrimoniales, que tanta pérdida de credibilidad han ocasionado y hecho precisos sucesivos procesos de valoración de la calidad de los activos; como se ha indicado, aún en curso¹⁰.

Para finalizar, y antes de tratar de las consecuencias para los fondos públicos de la crisis de entidades de crédito, se estima oportuno, y sitúa, de nuevo, la realidad, destacar, en relación con lo expuesto, algunos datos del último Informe de Estabilidad Financiera publicado por el Banco de España, correspondiente a mayo de 2014:

Tras poner de manifiesto que en agosto de 2012 el recurso neto al Eurosistema (diferencia entre los fondos recibidos y los depositados) por las entidades de depósito españolas alcanzó su máximo, se apunta en el Informe una cierta recomposición estructural del pasivo, a favor de los depósitos y en detrimento de la financiación mayorista en el balance consolidado, que descendió en 2013 un 10,2% en tasa interanual, en parte consecuencia del traspaso de activos inmobiliarios a SAREB. La financiación al sector privado descendió un 7,2% en tasa interanual y a las Administraciones Públicas en el 3,9%; mientras se produjo un moderado aumento de los valores de deuda pública (2,7%).

¹⁰ En la obra «Anatomía de una crisis», de Aristóbulo de Juan, Francisco Uría e Íñigo de Barrón (Deusto, Centro Libros PAFP, SLU, 2013 –Grupo Planeta–), se aborda con especial atención, entre otras cuestiones de gestión relevantes, la citada problemática de las refinanciaciones.

El patrimonio neto del conjunto de las entidades de depósito se incrementó en tasa interanual un 7,9% en 2013, debido a las entidades sujetas a procesos de recapitalización y saneamiento. Si se les excluye, el patrimonio neto creció un 0,3%.

Los activos dudosos del crédito al sector privado residente crecieron un 21,1% en febrero de 2014 en tasa interanual. El Informe indica que se ha producido un trasvase significativo (de trece puntos porcentuales) de la categoría «normal» a la categoría de «dudosos», manteniéndose los clasificados como «subestándar» relativamente estables; todo ello como consecuencia, principalmente, de la aplicación de los criterios comunicados por el Banco de España el 30 de abril de 2013 para revisar la clasificación contable de las carteras refinanciadas y reestructuradas. El mayor peso en las refinanciaciones y reestructuraciones con respecto al crédito total concedido a cada sector se produce en el sector de construcción y promoción, un 38,5%.

La evolución al alza de los «dudosos» y el descenso continuado del crédito tuvieron como consecuencia la elevación de la ratio de dudosos del sector privado residente en España hasta el 14,1% en febrero de 2014, 3,4 puntos porcentuales más que en el mismo mes del año anterior; incremento en la ratio que fue generalizado entre entidades y ámbitos de actividad.

Los resultados muestran recuperación en 2013 con respecto a 2012, sobre todo debido al descenso de pérdidas por deterioros de activos, tras el importante aumento de las provisiones en el año anterior. El descenso del margen de intereses, debido tanto a la disminución de la actividad como, principalmente, a los reducidos tipos de interés, supone –señala el Informe– un reto para las entidades en 2014, cuando deberán continuar con su proceso de ajuste de costes operativos para alcanzar niveles más elevados de rentabilidad.

3. CONSECUENCIAS PARA LOS FONDOS PÚBLICOS Y EN EL MARCO NORMATIVO

3.1 Resultados del control externo: Los fondos públicos empleados

En estos momentos se cuenta ya, como resultados del control externo, además de con los relativos a la fiscalización del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 27 de junio de 2013, con el «Informe de fiscali-

zación de la legalidad de las actuaciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España relacionadas con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012», aprobado el 27 de marzo de 2014. Esta última fiscalización, de cumplimiento y realizada a iniciativa del Tribunal, se ha centrado en el análisis del sometimiento a la normativa vigente en el periodo de referencia de las mencionadas actuaciones en los procesos de reestructuración, integración, recapitalización y resolución de las entidades de crédito, y en el seguimiento y control de la ejecución de estos. La fiscalización no se ha extendido a otros posibles objetivos como la oportunidad económico-financiera o la eficacia de las decisiones adoptadas¹¹.

El Tribunal concluye que el importe de los recursos públicos empleados o comprometidos en la reestructuración de entidades financieras, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2012 se elevó a 107.913 millones de euros (65.846 millones a cargo del FROB, 32.267 millones del FGDEC y 9.800 millones del Banco de España). Se explica en el Informe que el importe total se refiere a conceptos de naturaleza diversa e incluye costes y desembolsos de fondos (aportaciones de capital por 57.004 millones de euros o suscripción de participaciones preferentes), garantías constituidas que vencerán en el futuro (caso de los esquemas de protección de activos EPA), con un importe máximo cubierto por el FROB y el FGDEC de 28.667 millones de euros, e importes máximos disponibles de las líneas de crédito concedidas (16.300 millones de euros, de los cuales correspondieron 9.800 millones al Banco de España y el resto al FROB).

Se indica en el Informe que el cálculo del coste neto del proceso, cuya determinación fiable solo podrá realizarse a la finalización del mismo, no ha constituido un objetivo específico de la fiscalización.

Como procesos que a 31 de diciembre de 2012 habían requerido mayor cuantía de fondos públicos, destaca el Informe (con la denominación de las entidades beneficiarias a esa fecha) el Banco CAM (24.861 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.426 millones de euros), a los que siguen, por orden de importancia cuantitativa, los que tuvieron lugar en los procesos correspondientes a Banco de Valencia, Catalunya Banc (CX), Novacaixagalicia Banco (NCG Banco), Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM),

¹¹ Informe n.º 1.029. www.tcu.es.

Unnim Banc, Cajasur, Banco Mare Nostrum (BMN), Banco CEISS, Banco Gallego, Banca Cívica, Banco Grupo Cajatres y Liberbank, si bien, el importe total de ayudas o recursos públicos empleados incluye, además del importe comprometido en las actuaciones de reestructuración en las entidades citadas, otros conceptos no distribuíbles entre ellas.

Por su parte, del importe máximo citado cubierto por el FROB y el FGDEC mediante los EPA (4.758 y 23.909 millones de euros, respectivamente), los EPA de Cajasur, 392 millones concedidos por el FROB, y de CCM, 2.475 millones concedidos por el FGDEC, estarán vigentes hasta 2015; los de Unnim Banc y Banco CAM (concedidos por el FGDEC por 4.824 y 16.610 millones de euros, respectivamente) hasta 2021 y el del Banco de Valencia (concedido por el FROB por 4.366 millones) hasta 2022.

En el momento de redacción del Informe del Tribunal, y una vez vendidas por el FROB sus participaciones mayoritarias en Cajasur, Unnim Banc y Banco de Valencia, así como Banco CAM por el FGDEC, el FROB ostentaba mayoritariamente la titularidad del capital social de las entidades NCG Banco (adjudicado en diciembre de 2013 al Grupo venezolano Banesco), CX, BFA/Bankia y BMN. Cuando se escriben estas líneas (mayo de 2014), el Estado es aún mayoritario en BFA/Bankia, BMN y CX, si bien se prepara la venta de esta última para próximas fechas.

Desde una perspectiva de mayor aproximación a la situación actual del sistema financiero, hay que significar que, a 31 de diciembre de 2013, según fuentes del Banco de España y de la Asociación Española de Banca, con ayudas públicas se habían integrado, en CaixaBank, Banca Cívica (Caja Navarra, Caja Canarias y Caja Burgos), Cajasol y Caja de Guadalajara, así como Banco de Valencia; en BBVA, Unnim (Caixa Sabadell, Caixa Terrasa y Caixa Manlleu); en Ibercaja Banco, Cajatres (CAI, Caja Círculo de Burgos y Caja Badajoz); en Banco Sabadell, la CAM y Banco Gallego; en Unicaja Banco, Banco CEISS (Caja España y Caja Duero); en Liberbank, Cajastur, Caja Castilla-La Mancha, Caja Cantabria y Caja Extremadura; en BMN, Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra y Caja Granada; en BFA/Bankia, Caja Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana y Caja Insular de Canarias; en NCG Banco, Caixa Galicia y Caixanova; y en CX, Caixa Catalunya, Caixa Tarragona y Caixa Manresa; lo que, por sí mismo, da imagen de la dimensión y diversidad de los procesos que han tenido lugar en el sector; única razón de esta exposición,

sin que ninguna de las valoraciones que se realizan a lo largo de estas páginas pueda, en modo alguno, vincularse a procesos individualmente considerados; por no constituir objeto de las mismas.

En relación con los tipos de apoyos o de recursos públicos empleados o comprometidos anteriormente mencionados, hay que destacar que todas las líneas de crédito concedidas por el Banco de España (por 9.800 millones de euros, citados con anterioridad), de acuerdo con lo señalado en el Informe del Tribunal, fueron canceladas, reembolsados los principales dispuestos y satisfechos los intereses devengados. Respecto a las líneas de crédito concedidas por el FROB, generaron, según el Informe, intereses a favor de este en el periodo fiscalizado por 74 millones de euros.

Además del importe ya citado de 57.004 millones de euros de aportaciones al capital y cuotas participativas, las participaciones preferentes convertibles (PPC) suscritas por el FROB y por el FGDEC se elevaron a 3.717 millones de euros y la suscripción por parte del FROB de obligaciones contingentemente convertibles en acciones (CoCos) ascendió a 1.135 millones de euros.

Añade el Informe que el FGDEC constituyó un depósito en efectivo en garantía por 284 millones de euros y concedió anticipos de liquidez por 350 millones. Por su parte, el FROB, que, hasta 31 de diciembre de 2012, recibió un total de 39.468 millones de euros en valores del MEDE, en respuesta a la solicitud de fondos efectuada por España al amparo del Acuerdo de Facilidad Financiera entre el MEDE y nuestro país, que destinó a financiar los procesos de reestructuración y resolución de entidades del «Grupo 1» del MOU (bancos que ya eran propiedad del FROB), mantenía, a la fecha mencionada, pendientes de pago 209 millones por los costes, comisiones e intereses asociados (en 2013, el segundo desembolso del MEDE se elevó a 1.865 millones de euros y se destinó a recapitalizar las entidades del «Grupo 2», bancos con un déficit de capital que no podían afrontarlo de forma privada y sin ayuda estatal).

A todo ello hay que sumar que el FROB, según el Informe, incurrió en gastos, en concepto de informes de valoraciones y «due diligence», honorarios de representantes y selección de los mismos, y asesoramientos en las ventas, siempre hasta 31 de diciembre de 2012, por importe de 25,2 millones de euros; y en 31,3 millones el FGDEC por diagnóstico del sistema financiero (Entidad que hubo, también, de soportar, asociados a la reestructuración a CCM, costes adicionales por 191 millones de euros).

La transferencia de los activos problemáticos a la SAREB se realizó a partir de diciembre de 2012.

En lo que se refiere a la financiación e ingresos asociados a las operaciones recogidos en el Informe del Tribunal, destacan, como financiación ajena del FROB, las siguientes magnitudes: 15.000 millones de euros recibidos por el FROB de dotaciones, a 31 de diciembre de 2012; 10.945 millones de bonos emitidos por él con aval de la Administración General del Estado entre 2009 y 2011; 863 millones de euros por intereses cobrados hasta la fecha citada por suscripción del PPC y 77 millones pendientes de cobro (a 69 millones ascendieron los deterioros respecto al importe total devengado). En el mismo apartado del Informe, junto con las adjudicaciones por un euro de Unnim Banc a BBVA, Banco CAM a Banco Sabadell y Banco de Valencia a CaixaBank, se detallan los apoyos financieros que se fijaron como condición para realizarse las correspondientes operaciones. Se analizan, también, los procesos que tuvieron lugar en los casos de CCM y Cajasur, así como la recuperación de apoyos financieros en el caso de Banca Cívica (destacan los 166 millones de euros cobrados por el FROB por intereses de PPC). Se especifican, además, las comisiones e intereses obtenidos por el FROB, hasta 31 de diciembre de 2012, derivados del préstamo asociado al EPA concedido a Cajasur (3,1 millones de euros), así como las comisiones del FGDEC asociadas a los EPA concedidos a CCM (39,7 millones), Banco CAM (2,4 millones) y Unnim Banc (0,6 millones). El FGDEC, como resultado de la realización de activos procedentes de CCM, cobró 58 millones de euros.

A 31 de diciembre de 2012, el patrimonio neto negativo del FROB se situaba en 21.832 millones de euros, resultado de aplicar a las dotaciones de 15.000 millones los resultados negativos registrados en los sucesivos ejercicios. Como ya se ha mencionado, en diciembre de 2013 y por un importe de 27.170 millones de euros, se transformó parte del préstamo del Estado al FROB en dotación patrimonial a este. El Tribunal en el Informe recoge las incertidumbres del auditor del FROB en su informe sobre las cuentas del ejercicio 2012, por una parte, porque aun cuando los deterioros han sido evaluados de acuerdo con las proyecciones incluidas en los planes de resolución o reestructuración, la recuperación de los activos por el valor por el que figuraban en el balance del FROB dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave consideradas en dichos planes; y, por otra, por las incertidumbres adicionales sobre esas valoraciones, derivadas de la gestión de los instrumentos financieros híbridos; las reclamaciones o arbitrajes que

afecten a las entidades por la comercialización de productos complejos, o los resultados de eventuales futuras revisiones de las carteras y los activos ordenadas por el Banco de España o la ABE.

Interesa, ahora, desggranados los tipos e importes de los recursos públicos que, según el Informe del Tribunal, se comprometieron o emplearon en los cuatro ejercicios a los que se refiere la fiscalización, destacar otras importantes conclusiones del documento aprobado y remitido a las Cortes:

En primer lugar, el Tribunal concluye que ha comprobado que todos los procesos de integración, reestructuración, reforzamiento financiero y resolución de entidades de crédito realizadas durante los sucesivos periodos denominados «FROB 1», «FROB 2» y «FROB 3» que se detallan en el subapartado 3.2, al tratar del marco jurídico, se han desarrollado conforme a la normativa vigente en cada momento y aplicable al tipo de actuación correspondiente.

Hay que precisar que el Informe relaciona los procesos de reestructuración del periodo objeto de fiscalización: Anteriores al FROB, el de reestructuración de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM); ocho procesos del «FROB 1» (el de reestructuración de Cajasur y los de integración de CX, Unnim, CEISS, BFA/Bankia, BMN, NCG y Banca Cívica); cinco procesos del «FROB 2» (los de recapitalización de CX y NCG y los de reestructuración de Unnim, CAM/Banco CAM y Banco de Valencia) y nueve procesos del «FROB 3» (los de reestructuración del BFA/Bankia, Liberbank, BMN y Banco Grupo Cajatres y los de resolución de CX, NCG, Banco Gallego, Banco de Valencia y Banco CEISS). Hay que destacar, en unos casos, las sucesivas actuaciones llevadas a cabo sobre las mismas entidades o grupos, a lo largo de los cuatro ejercicios fiscalizados; la relevancia, aún en la actualidad, de las entidades que mantienen la naturaleza de públicas; la importancia de la materialización de las compromisos y actuaciones que se encontraban pendientes al finalizar el periodo fiscalizado, por los apoyos públicos recibidos, sean las beneficiarias públicas o privadas, y, entre las garantías pendientes, como se ha señalado al tratar de los EPA, algunas muy alejadas en el tiempo; sin perjuicio de que todavía algunos plazos podrían resultar susceptibles de renegociarse.

Todo ello con independencia de las nuevas necesidades de recapitalización que pudieran surgir tras las pruebas de análisis de calidad de los activos que en estos momentos, como se ha señalado, prepara el BCE con carácter previo al inicio de sus tareas de Su-

pervisor bancario único de las principales entidades bancarias de la eurozona.

Precisamente hay que subrayar el punto de partida que supone contar con un pronunciamiento del Tribunal sobre la legalidad de lo actuado por el Banco de España, los cuatro Fondos de Garantía y el FROB en el periodo objeto de fiscalización, esencial para los destinatarios del Informe: Las Cortes Generales, la ciudadanía y los gestores.

La fiscalización permitirá encadenar otras futuras actuaciones del control externo, máxime si se tiene en cuenta que, en otra de sus conclusiones, el Tribunal completa la mencionada conclusión sobre la legalidad detectando, también, una importante carencia, toda vez que señala que la normativa debería haber previsto obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta del cumplimiento de las condiciones subyacentes a los apoyos financieros otorgados, tanto a los procesos de reestructuración llevados a cabo al amparo del Real Decretoley 9/2009, como los de resolución aprobados en los términos previstos en la Ley 9/2012, en particular de la evolución de los riesgos asociados a los EPA. Y ello, tras concluir que el Banco de España recibió los informes que las entidades de crédito debían remitirle periódicamente sobre el grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en el correspondiente plan de integración aprobado, de acuerdo con lo previsto en el citado Real Decreto-ley¹².

Enfatiza el Tribunal la conclusión aludiendo a la repercusión económica que pueden tener en el futuro (el Informe, como se ha indicado, se aprobó el 27 de marzo de 2014) los apoyos financieros otorgados a los procesos de reestructuración y de resolución amparados en las normas citadas. En el Informe el Tribunal ha señalado, en este sentido, que los EPA suponen la asunción por parte del FROB y de FGDEC de una parte de las pérdidas en que incurra una cartera de activos durante un plazo de varios años. Sus compromisos adquiridos se cuantifican en términos de pérdidas

¹² A estos efectos hay que tener en cuenta, como indica el Informe, que la Comisión Europea, en las decisiones que adoptó individualmente para cada proceso, sí establece unas obligaciones de información a las autoridades españolas con el fin de asegurarse del cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de reestructuración, así como de garantizar el cumplimiento de las medidas tendentes a minimizar las distorsiones a la competencia mientras dura la vigencia del plan (cumplimiento de los EPA, reducción de plantillas y de sucursales, de la exposición al riesgo inmobiliario, tanto crediticio como de activos, entre otras).

máximas. La revisión del funcionamiento del EPA se realiza por auditores externos independientes que emiten periódicamente informes en los que, dada la situación de la cartera de activos, cuantifican las pérdidas esperadas a una fecha.

La importancia de la conclusión se constata en el hecho de que, a pesar del reconocimiento de lo avanzado de la fase de ejecución de los procesos de reestructuración y resolución, la Institución recomienda, para su aplicación en el eventual caso de la apertura de un nuevo proceso de apoyo a las entidades financieras soportado con fondos públicos, que la normativa reguladora de los mismos establezca mecanismos claros de seguimiento, en particular en lo que se refiere a las obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta del cumplimiento de las condiciones subyacentes a los apoyos financieros públicos concedidos, fundamentalmente, de la evolución de los riesgos asociados a los EPA. En el ámbito del Legislativo podría solventarse la carencia mencionada, a partir de los resultados y propuestas del Tribunal.

Por otra parte, resulta también relevante que se recomiende al FROB extremar la diligencia en adoptar todas las medidas que la normativa le permite para asegurar la defensa del interés público en las entidades participadas o apoyadas por el Fondo, y elaborar normas escritas del gobierno corporativo aplicables a las entidades de crédito en las que es administrador provisional o tiene una participación en su capital, con el objeto de conocer, supervisar y gestionar adecuadamente estas entidades y cumplir los planes que en relación a las mismas haya aprobado el Banco de España¹³.

La superación en el futuro próximo de la laguna legal y contar con las adecuadas normas escritas coadyugarán a la mayor eficacia del control a todos los niveles, del Supervisor, del Tribunal y del Parlamento.

¹³ Hay que resaltar, al efecto, que en sus conclusiones, el Tribunal pone de manifiesto que el FROB, en su condición de accionista mayoritario de CX, no actuó con la debida diligencia en la adopción de las medidas que como tal le permitía la normativa específica de reestructuración y la general de las sociedades de capital, y, en el caso del Banco Gallego (del que el Fondo era titular indirecto a través de NCG), que no realizó las actuaciones necesarias para designar, a través de esta entidad, un número de miembros del Consejo de Administración de aquel (BG) que representara una proporción equivalente a la titularidad que ostentaba el Fondo en el capital de este Banco.

Por lo que respecta a la obligación del FROB de determinar, con carácter previo a la adopción de las medidas de reestructuración, el valor económico de la entidad de crédito o de los correspondientes activos y pasivos sobre la base de los informes de valoración encargados a uno o varios expertos independientes, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal ha comprobado que estos señalan que el contenido de los informes emitidos por dichos expertos se adecuaba razonablemente a lo establecido en los documentos de orientación metodológica aprobados por el FROB y que el valor económico de las entidades había sido fijado por el Fondo mediante la correcta aplicación de los Acuerdos de su Comisión Rectora.

El Tribunal añade, sin embargo, que los costes incurridos por el FROB como consecuencia de los informes emitidos por los expertos independientes, que debían haber sido repercutidos, según Acuerdo de la Rectora, a las entidades de crédito correspondientes, no lo fueron; si bien, con posterioridad, la Comisión ha dado cobertura a la no repercusión, con la consiguiente decisión.

Respecto al cumplimiento de la legislación referente a los límites de indemnizaciones y remuneraciones percibidas por los administradores y directivos de las entidades de crédito inmersas en algún proceso de reestructuración o resolución, que corresponde revisar al Banco de España, no se reflejan incidencias en el periodo fiscalizado.

El Tribunal pone, también, de manifiesto que el FROB carecía de datos que permitieran comprobar de forma directa el cumplimiento de las restricciones que impuso en materia de políticas comerciales agresivas a las entidades financieras beneficiarias de sus ayudas. No obstante, concluye que existen indicios para afirmar que todas las beneficiarias de apoyos financieros del «FROB 1» y del «FROB 2» incumplieron, al menos entre junio de 2011 y agosto de 2012, tales restricciones.

Qué duda cabe que, de cara al próximo futuro, las posibles actuaciones del Tribunal si surgieran nuevas necesidades de recapitalización e, incluso, de concentración/fusión con fondos públicos, las relativas a las Entidades aún nacionalizadas, a la evolución de las garantías en las beneficiarias de apoyos públicos, a la devolución de ayudas, o al seguimiento del FROB y de su participación en la SAREB, tendrán en la fiscalización aprobada una pieza clave que facilitará la actuación selectiva y eficaz del control externo en tan importante y compleja actividad pública.

3.2 Consecuencias en el marco normativo

Resta por valorar, someramente, los muy significativos cambios normativos producidos, que las entidades han de internalizar con eficacia en sus organizaciones y en los procesos de adopción de decisiones, como nuevo reto, en tanto se supera la crisis y en el futuro camino a la efectiva Unión Bancaria Europea. Por su parte, los controles, también el que compete al Tribunal de Cuentas, habrán de resituar y programar sus actuaciones orientadas a la eficacia y consolidación de su relevancia en los nuevos marcos institucionales y normativos, donde resultará habitual contemplar fluidos sistemas de coordinación técnica internacional.

Al comienzo de este artículo ya se ha abordado la formalización en julio de 2012 de la asistencia financiera europea solicitada por el Estado español, así como las principales líneas del MOU y del Acuerdo Marco de Asistencia Financiera. Precisamente a partir de la firma del MOU se aprobaron el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, y, con posterioridad, la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y se creó (Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, que estableció el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos) la SAREB, a la que anteriormente se ha aludido.

Los procesos de reestructuración y resolución llevados a cabo a partir de julio de 2012 en el ámbito de la asistencia financiera europea para la recapitalización, en los términos fijados en el MOU y regulados por las normas citadas, se enmarcan en el denominado «FROB 3» (por diferenciación de los periodos denominados «FROB 1» –entre julio de 2009 y febrero de 2011, caracterizado por los apoyos públicos de dicha Entidad a los procesos de integración de entidades de crédito– y «FROB 2» –desde febrero de 2011, con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011, por el que se autorizó al FROB a reforzar los recursos propios de las entidades de crédito, hasta la firma del MOU–. No se puede por menos que hacer una remisión, al respecto, al contenido del Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere al periodo objeto de fiscalización, toda vez que aborda con detalle y de forma muy completa el marco jurídico y la evolución del modelo de reestructuración bancaria.

Ya en el año siguiente al último objeto de fiscalización, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013, del Consejo, de 15 de octubre de 2013 –que entró en vigor el 3 de noviembre–, encomendó al BCE tareas específicas respecto a las políticas relativas a la supervisión pruden-

cial de las entidades de crédito y el Reglamento (UE) n.º 1022/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que entró en vigor el 30 de octubre, modificó el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, con el que se creó una Autoridad Bancaria Europea (ABE), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al BCE, Institución que en el MUS, que comenzará a operar, como se ha señalado, el próximo mes de noviembre de 2014, integra, junto con las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes, el sistema europeo de supervisión financiera, base de la unión bancaria de la UE que se completará con los nuevos marcos de garantía de depósitos y de resolución.

Por su importancia, hay que hacer referencia al Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la UE en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, que afectuó la incorporación directa como normativa de ordenación y disciplina española del Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio, ampliando y adaptando las funciones supervisoras del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores para garantizar el control operativo afectivo del cumplimiento por las entidades de crédito y por las empresas de servicios de inversión de las obligaciones derivadas de la nueva normativa europea. Incorporó, por tanto, con carácter urgente, los cambios normativos inmediatos para dotar a los Supervisores y entidades financieras de las garantías para operar desde el 1 de enero de 2014 en el nuevo entorno normativo comunitario derivado de la Directiva 2013/36/UE (conocida como CRD IV), que incorpora los Acuerdos de Basilea III al derecho europeo, junto con el Reglamento n.º 575 (que se conoce por las siglas CRR) –lo que se denomina CRD IV/CRR, Directiva y Reglamento de capital, que facilitan un conjunto de instrumentos para su posible utilización en política macroprudencial, en el sentido anteriormente indicado–. Se anunciaba que la norma vendría seguida de un nuevo texto (actualmente en trámite en el Senado), el Proyecto de Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que completará la transposición de las normas de CRD IV y refundirá las principales normas de ordenación y disciplina de las mismas, superando la dispersión actual. La unificación en un solo texto del marco normativo vigente de las entidades de crédito constituirá, sin duda, un hito en el derecho español. Piénsese que ya la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero había previsto en noviembre de 2002 la elaboración casi inmediata de los correspondientes textos refundidos en los

ámbitos del crédito, de seguros y de valores, lo que hasta el momento únicamente se ha producido para el ámbito del seguro.

Entre otras materias, se espera que la Ley aborde la ampliación de las competencias del Banco de España, que las ejercerá sin perjuicio de las funciones atribuidas al BCE en el marco del MUS y en cooperación con esta Institución. Se prevé, así, que el Banco de España pueda revocar la autorización y acordar la intervención de una entidad de crédito o la sustitución provisional de su órgano de administración en determinadas situaciones que dañen la solvencia de la entidad (se reserva al Ministerio de Economía y Competitividad la autorización de fusiones, escisiones o cesiones globales del negocio, entre otras). Se prevé, también, que el Banco de España introduzca mejoras en cuanto al gobierno corporativo y actuaciones concretas respecto al establecimiento de Comités de riesgos y Comisiones de auditoría. Se espera, además, que se potencien sus actuaciones en cuanto a determinados supuestos en materia de remuneraciones, que se regularán estableciendo relaciones entre las componentes variable y fija, en políticas de las entidades más acordes con los riesgos a medio plazo.

En lo que atañe a la solvencia, se introducen los llamados «colchones de capital» de acuerdo con lo previsto en CRD IV (de conservación de capital; de capital anticíclico; para las entidades de importancia sistémica mundial; para otras entidades sistémicas, y contra riesgos sistémicos), que se empezarán a aplicar, fundamentalmente, a partir de 2016. A ello hay que añadir que se establece una definición del capital más estricta para garantizar la capacidad real de absorción de pérdidas, en el sentido anteriormente apuntado; mayor exigencia en cuanto a los requisitos de liquidez y un nuevo ratio de apalancamiento¹⁴.

¹⁴ La normativa de solvencia que entró en vigor el 1 de enero de 2014 introdujo la novedad –que no puede obviarse– de que los activos fiscales diferidos (DTA, por sus siglas en inglés) de la banca que dependan de rendimientos futuros se deducen de los recursos propios computables (del capital de mayor calidad). La normativa permite al Supervisor que la deducción se vaya incorporando al cálculo de la ratio de capital de forma progresiva, con el fin de garantizar una transición adecuada al nuevo marco regulatorio. La deducción por DTA comenzará a exigirse en 2015, incrementándose hasta llegar a la deducción total en 2024. Una de las razones por las que esta deducción tiene un impacto mayor en España que en otros países europeos reside en que con la publicación de los Reales Decretos 2/2012 y 18/2012, que exigían mayores provisiones para las carteras de crédito al sector inmobiliario, se incrementó de forma significativa el volumen de los DTA generados por provisiones.

Además de las tareas supervisoras de la solvencia y liquidez –siempre sin perjuicio de las competencias del BCE y en cooperación con él– de las entidades sujetas a su control, el Banco de España vigilará, con carácter general, el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina, la supervisión de sistemas, estrategias, procedimientos y mecanismos aplicados por las entidades y los riesgos potenciales de los mismos, sus sistemas de gobierno y las políticas retributivas, a través de la comprobación y verificación. Se prevé, también, que someta a las entidades sujetas a su supervisión a pruebas anuales de estrés y que se apruebe un programa anual de supervisión que priorice la actuación en función de la situación de las mismas.

Se espera, asimismo, que se produzca la actualización del régimen sancionador aplicable a las entidades de crédito y que se incorporen las nuevas normas en materia de idoneidad y transparencia.

Por otra parte, para completar las modificaciones del marco jurídico, hay que mencionar la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorro y Fundaciones bancarias, que, esencialmente, redujo el porcentaje de participación de las Administraciones públicas de un 40 a un 25% y canalizó la evolución del proceso de reestructuración de las mismas.

Con anterioridad se ha hecho referencia a la problemática de las refinanciaciones. Pues bien, el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración empresarial, ha modificado la Ley concursal para facilitar que puedan llevarse a cabo los procesos de reestructuración empresarial al margen del concurso, con el objetivo de impulsar el proceso de despalancamiento de empresas viables. El Banco de España, cuya función supervisora se estima extraordinariamente importante en esta materia, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional primera de la norma, ha aprobado unos criterios en relación con el tratamiento contable de los importes debidos tras un acuerdo de refinanciación. El valor actual de dichos importes se clasificará como riesgo «normal» en la medida en que haya suficientes elementos objetivos que confirmen la probabilidad de su recuperación tras el acuerdo correspondiente y que este responda a un plan de viabilidad que permita la continuidad de la empresa a corto y medio plazo. Adquiere, en este ámbito, especial importancia la valoración del efecto de las «quitas», modificaciones de calendario y conversiones de deuda en ca-

pital sobre las posibilidades de recuperación de la empresa. De resultar evidente la insuficiencia de los necesarios flujos de efectivo futuros para hacer frente a los compromisos asumidos tras el acuerdo de refinanciación, las entidades de crédito tendrán que clasificar los importes debidos en una categoría contable de mayor riesgo, con la consiguiente dotación de provisiones.

Finalmente, hay que hacer referencia al Acuerdo alcanzado el 20 de marzo de 2014 sobre el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (MUR), que, junto con el MUS, constituyen los pilares de la Unión Bancaria Europea. El Acuerdo prevé la resolución con criterios homogéneos de las entidades sometidas a su alcance y avanza las líneas de la próxima Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD, por sus siglas en inglés). El MUR, que se prevé, como ya se ha indicado, que entre en vigor en 2015, contará con un Consejo Central, un Fondo con capacidad de resolución y un Sistema de Autoridades nacionales de resolución.

El Fondo Único de Resolución deberá constituirse con aportaciones de los bancos hasta alcanzar un importe estimado de 55.000 millones de euros hasta 2013. Las contribuciones estarán en función de la dimensión y del riesgo de las entidades partícipes. Ante una hipotética liquidación, todas las aportaciones nacionales soportarán parte del coste; pero el porcentaje de costes compartidos alcanzará, se prevé, el 100% en 2023. Asimismo, se prevé que en 2017 la mutualización llegue al 60% de los recursos disponibles; si bien, se trata aún de decisiones abiertas. Se ha acordado, por otra parte, adelantar al 1 de enero de 2016 (en dos años) la entrada en vigor de las reglas, también mencionadas con anterioridad, del «*bail in*» establecidas en la Directiva de Resolución.

El 15 de abril de 2014 el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha publicado los criterios marco de los límites a las grandes exposiciones entre los bancos importantes para el sistema financiero global, con el fin de reducir el riesgo de contagio entre ellos; que entrará en vigor en enero de 2019.

Se trata, todavía, de un proceso abierto de construcción de la Unión Bancaria Europea, donde los retos desde la perspectiva de la gestión empresarial de la solvencia se sitúan en el logro de rentabilidad en un marco normativo más exigente con la calidad de los riesgos de las carteras y de los recursos propios y en un mercado en el que urge recuperar la plena competencia y la auténtica significación de los tipos de interés; si bien, como ya se ha analizado, la

vuelta a la normalidad de estos presenta tales costes –por la magnitud y las dificultades de asunción de las posibles pérdidas y el alejamiento, en consecuencia, de la correspondiente perspectiva temporal–, que bien podríamos valorarles como los más importantes de esta crisis.



La reforma de la contabilidad de las entidades locales: principales novedades

Elena M.^a Estrada González

El objetivo de este artículo es presentar, de forma resumida, las novedades más significativas de la normativa contable aplicable a las entidades locales desde el 1 de enero de 2015. Para ello, tras una breve introducción, se describen las novedades más relevantes tanto de las Instrucciones de los modelos normal, simplificado y básico de contabilidad local, como del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PCN) y del Plan de Cuentas Local Simplificado (PCS).

SUMARIO

1. Introducción.-2. Las instrucciones de contabilidad local: 2.1. Las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local. 2.2. La instrucción del modelo básico de contabilidad local.-**3. Los planes de cuentas locales:** 3.1. El plan general de contabilidad pública adaptado a la Administración local (PCN). 3.2. El plan de cuentas local simplificado (PCS).

1. INTRODUCCIÓN

Si hay algo que caracteriza al sector local español es la diversidad de las entidades que en él se integran. Así, junto a grandes ciudades con más de un millón de habitantes encontramos pueblecitos (juntas vecinales, parroquias, aldeas...) cuyos vecinos pueden contarse con los dedos de una mano.

Las normas contables no han desconocido esta realidad y han diseñado modelos contables diversos para dar solución a las necesidades de las distintas entidades locales. Estos modelos contables son los tradicionales modelos «normal» y «simplificado» y el modelo «básico», incorporado con la reforma de la contabilidad local de 2004 como un modelo contable dirigido a las entidades locales más pequeñas que, a través de un procedimiento de registro sencillo, obtienen toda la información contable relevante para ellas.

El Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, impone en su artículo 203 que los Planes de Cuentas locales sean conformes al Plan General de Contabilidad Pública. Y habiéndose aprobado un nuevo Plan General de Contabilidad Pública por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, resultaba obligado aprobar nuevos Planes de Cuentas locales.

La nueva normativa contable de las entidades locales supone un paso más en el proceso de normalización contable de las Administraciones Públicas. Con la adaptación al Plan General de Contabilidad Pública de 2010, que a su vez se inspiró en el Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, las entidades locales y sus organismos autónomos se incorporan a una contabilidad muy sofisticada que toma como referencia las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público (NIC-SP o IPSAS en sus siglas en inglés), elaboradas por la Federación Internacional de Contables (IFAC, en sus siglas inglesas), a través de la Junta de Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSASB, en sus siglas en inglés).

La nueva normativa contable que las entidades locales y sus organismos autónomos tienen que aplicar desde el 1 de enero de 2015 responde a la fórmula clásica de Instrucción reguladora del correspondiente modelo contable, acompañada de un Plan de Cuentas, excepto en el modelo básico que, como impone la llevanza de la contabilidad únicamente por partida simple carece de Plan contable.

Así, desde el 1 de enero de 2015, las normas generales de contabilidad y los Planes de Cuentas a aplicar por las entidades locales y sus organismos autónomos, sin perjuicio de los regímenes especiales del País Vasco y Navarra, son las contenidas en las siguientes Instrucciones:

- Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre.

- Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local, aprobada por Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre.
- Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, y actualizada por Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre.

El ámbito subjetivo de los tres modelos contables no se ha visto modificado en las Instrucciones de contabilidad, por tanto:

– El modelo normal se sigue aplicando, con carácter obligatorio, a aquellos municipios cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 euros, a aquellos otros que tengan un presupuesto no superior a este importe pero que exceda de 300.000 euros y una población superior a 5.000 habitantes, y a aquellas otras entidades locales (provincias, islas, mancomunidades...) cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 euros. Asimismo se aplica a los organismos autónomos dependientes de todas estas entidades locales.

- El modelo simplificado sigue siendo aplicable a las demás entidades locales y a sus organismos autónomos, y estas entidades pueden aplicar voluntariamente el modelo normal.
- El modelo básico lo pueden aplicar aquellas entidades locales cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, siempre que no tengan entes dependientes.

Este ámbito de aplicación de los modelos contables quedó definido con la reforma de la contabilidad local de 2004 en función de dos variables representativas de la dimensión de las entidades locales: la población y el importe de su presupuesto, y no sólo de la población como venía siendo tradicional. Y los umbrales de población y de presupuesto considerados se inspiraron en la normativa para la provisión de los puestos de trabajo a los que la ley encomienda la llevanza de la contabilidad¹, con el fin de que aquellas entidades locales más grandes en las que la función contable se encomienda a un puesto de trabajo especializado en contabilidad (llamado generalmente Intervención) aplicaran el modelo contable más complejo, el normal, y aquellas otras entidades más pequeñas en las que la función de contabilidad se atribuye a un puesto de trabajo menos especializado en esta función por tener acumuladas

¹ Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo de la Administración local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

otras como la fe pública registral y el asesoramiento legal preceptivo (Secretaría-Intervención), pudieran aplicar el modelo simplificado e, incluso, el básico.

2. LAS INSTRUCCIONES DE CONTABILIDAD LOCAL

Abordaré en primer lugar los cambios más significativos que se han incorporado a las Instrucciones de contabilidad de los modelos normal y simplificado dada la similitud de los cambios introducidos en ellas para referirme, después, a los cambios incorporados a la Instrucción de contabilidad del modelo básico.

2.1 Las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local

Las Instrucciones de contabilidad de los modelos normal y simplificado son muy semejantes a sus predecesoras de 2004 y presentan, como ellas, la siguiente estructura:

- Preámbulo.
- Título I «Principios generales del modelo normal/simplificado de contabilidad local».
- Título II «Del modelo normal/simplificado del sistema de información contable para la Administración local».
- Título III «De los datos a incorporar al sistema».
- Título IV «De la información a obtener del sistema».
- Anexo: «Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local/Plan de Cuentas Local Simplificado».

Lo primero que llama la atención al comparar las Instrucciones de contabilidad de los modelos normal y simplificado es su semejanza. Se han querido aprobar dos Instrucciones autónomas, y con ello la Instrucción del modelo normal (ICN) ha perdido su carácter supletorio de la Instrucción del modelo simplificado (ICS), pues ésta ha pasado a contener una regulación completa, sin lagunas que deba suplir la Instrucción del modelo normal.

También resulta novedoso su reducido contenido en relación con las Instrucciones vigentes: la ICN pasa de 112 a 59 reglas y la ICS pasa de tener 100 reglas a tener 60. Esta reducción del contenido de las Instrucciones obedece, fundamentalmente, a que

contenidos de las Instrucciones se han trasladado a los Planes de Cuentas y muestra de ello son las áreas contables de especial trascendencia relativas al «Inmovilizado» y al «Endeudamiento» que pasan a integrarse en la parte segunda de los Planes de Cuentas (Normas de reconocimiento y valoración) o la regulación del Resultado presupuestario y del Remanente de Tesorería que se traslada a la parte tercera (Cuentas anuales) de dichos Planes.

Es también causa del adelgazamiento de las Instrucciones de contabilidad local la eliminación de las áreas contables de especial trascendencia relativas a «Pagos a justificar» y «Anticipos de caja fija». La razón de ello reside en que el tratamiento contable de las provisiones de fondos para pagos a justificar y anticipos de caja fija es el mismo que vienen teniendo, en la medida que tanto los fondos librados a justificar como los librados en concepto de anticipo de caja fija siguen teniendo la consideración de fondos públicos y deben formar parte integrante de la tesorería de la entidad hasta que el habilitado o cajero pague a los acreedores finales. Los pequeños cambios que se introducen en su contabilización derivan, fundamentalmente, de la nueva codificación de las cuentas.

Por último, no se ha considerado conveniente seguir manteniendo en las nuevas Instrucciones la sistematización de las operaciones contables que deben realizarse al inicio y al final de cada ejercicio, por considerar que su conocimiento está ampliamente consolidado y no encontrar acomodo en el nuevo formato de Instrucción, similar al de la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado aprobada por Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio. Su tratamiento contable pasa a deducirse de la regulación contenida en las partes segunda (Normas de reconocimiento y valoración) y quinta (Definiciones y relaciones contables) de los Planes de Cuentas.

Los contenidos de las nuevas Instrucciones de contabilidad de los modelos normal y simplificado son, en general, idénticos a los contenidos equivalentes de sus predecesoras, las Instrucciones de 2004.

Las Instrucciones de Contabilidad aprobadas son de aplicación a las entidades locales y sus organismos autónomos, y a sus sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales en los términos que al respecto se establecen en las propias Instrucciones. Además, las Instrucciones de contabilidad se van a aplicar, en virtud de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento administrativo común, a los Consorcios que se adscriban a las entidades locales, debiendo incluirse sus cuentas anuales en la Cuenta General de la entidad local de adscripción.

En relación con la aplicación del Plan de Cuentas respectivo, resulta novedosa la utilización, con carácter obligatorio, del desarrollo de cuentas de tercer orden (codificadas con cinco dígitos) que se contiene en el Plan de Cuentas Normal y del desarrollo de cuentas de segundo orden (codificadas con cuatro dígitos) contenido en el Plan de Cuentas Simplificado. Este mayor desarrollo de las cuentas responde a la conveniencia de recoger a través de ellas información que debe figurar de manera diferenciada en el Balance y en la Cuenta del resultado económico patrimonial, para facilitar la elaboración de estos dos documentos.

Dejando a un lado las modificaciones de índole formal que para mejorar la redacción de los textos se han incorporado, las principales novedades residen en el Título II, Capítulo II «Áreas contables de especial trascendencia»:

Se incluye una nueva área contable de especial trascendencia relativa a la «Administración de recursos por cuenta de otros entes públicos», dado lo novedoso del tratamiento contable de estas operaciones tanto en el ente gestor como en el ente titular de los recursos. Se distinguen dos situaciones en función de si la entidad gestora de los recursos suministra a la entidad titular de los mismos toda la información sobre las operaciones de gestión que resulte necesaria para su registro en contabilidad o si, por el contrario, la entidad gestora no está en condiciones de proporcionar a la entidad titular dicha información, debiendo en este caso suministrar, al menos, el detalle de los pagos de la recaudación líquida que le haga.

En la primera situación, las cuentas anuales de la entidad gestora únicamente informarán de sus relaciones, deudoras o acreedoras, con las entidades titulares, y por ello para el registro de las operaciones en partida doble únicamente utilizará aquellas cuentas del subgrupo 45 «Deudores y acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos» que las reflejen (cuenta 453 «Entes públicos, por ingresos pendientes de liquidar» y, en su caso, cuenta 456 «Entes públicos, c/c efectivo»). Por su parte, la entidad titular contabilizará todas las operaciones relativas a los recursos que le administren e informará de ellos en sus cuentas anuales como si los gestionara ella misma.

En la segunda situación, en la que la entidad gestora no proporciona a la entidad titular toda la información acerca de las operaciones de gestión, la entidad gestora informará en sus cuentas anuales, no sólo de sus relaciones financieras con las entidades titulares, sino también de la gestión de los recursos y para ello utilizará todo el subgrupo 45 «Deudores y acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos». La entidad titular, por su parte, registrará únicamente las entregas directas de la recaudación, las entregas a cuenta que, en su caso, reciba y la liquidación definitiva de los recursos que le gestionen.

El tratamiento contable asociado a esta segunda situación, tanto en el ente gestor como en la entidad titular, es el único previsto en la actualidad para el registro de las operaciones derivadas de la administración de recursos por cuenta de otros entes públicos. Cuando se reguló por primera vez la contabilización en partida doble de la administración de recursos por cuenta de otros entes públicos, a través de la Instrucción de contabilidad del modelo normal de 1990, no existían medios técnicos para que los entes gestores de los recursos proporcionaran a los entes titulares toda la información sobre la gestión en tiempo oportuno, pero la situación actual dista mucho de aquella, y ahora los entes gestores tienen a su alcance medios para hacer llegar o poner a disposición de los entes titulares toda la información que necesitan, y los entes titulares también tienen a su alcance los medios técnicos precisos para recibir o acceder, respecto a los recursos que les gestione otro ente público, a la misma información que obtienen de los recursos que gestionan ellos directamente.

Por lo que se refiere al archivo y conservación de los justificantes de las operaciones y de los registros contables, la novedad que se incorpora es la no procedencia de destruir la información contable que deba enviarse a un archivo histórico de documentos.

Se refuerza la idea de que la contabilidad es una herramienta esencial para el control interno disponiendo que el sistema de información contable deberá proporcionar, también, la información económico-financiera necesaria para facilitar el ejercicio del control interno en sus distintas acepciones. En esta misma línea, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público, en su artículo 12, faculta a los órganos de control interno para acceder a la contabilidad en cualquier momento.

En aplicación del principio de transparencia consagrado en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 1² del citado artículo en relación con las cuentas generales de las Administraciones Públicas, se incluyen entre la documentación complementaria a acompañar a la Cuenta General de la entidad local las cuentas anuales de todas las unidades dependientes de la entidad local incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley Orgánica cuyas cuentas no se integren en la Cuenta General.

Al igual que en las Instrucciones de 2004, se insiste en que la aprobación de la Cuenta General por el Pleno de la Corporación nada tiene que ver con la responsabilidad en la que pueden incurrir los miembros del mismo que hubieran adoptado las resoluciones o realizado los actos reflejados en dicha Cuenta. Con mucha frecuencia el voto sobre la Cuenta General se convierte en un voto de aprobación o censura de la gestión realizada por el equipo de gobierno de la entidad, cuando lo cierto es que la Cuenta General debe ser aprobada si refleja fielmente la gestión realizada y no aprobada en caso contrario, y ello con independencia de si se está de acuerdo o no con dicha gestión.

Las Instrucciones siguen contemplando la distinción entre cuentadantes en sentido formal, a los que las Instrucciones llaman simplemente cuentadantes y a los que incumbe la responsabilidad derivada de la rendición de cuentas, y cuentadantes en sentido material a los que incumbe la responsabilidad derivada de encargarse o haberse encargado de la gestión, es decir, de la autoría de las resoluciones o actos reflejados en las cuentas. Pues bien, en relación con los cuentadantes en sentido formal se da un paso más en la delimitación de su responsabilidad en la medida en que no sólo van a responder de que la información que suministran sea veraz, sino también de que las cuentas anuales que rindan reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado

² Artículo 6.1 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: «La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.»

económico patrimonial, y de la ejecución del presupuesto de la entidad contable, en el sentido de que reflejen todos los hechos acontecidos y todas las transacciones realizadas que deban registrarse en la contabilidad.

2.2 La instrucción del modelo básico de contabilidad local

Para terminar este apartado dedicado a las Instrucciones de Contabilidad voy a referirme a los cambios introducidos en la Instrucción de contabilidad del modelo básico, que son de índole exclusivamente formal, ya que se ha considerado conveniente mantener la sencillez del modelo. Dichos cambios obedecen a la adaptación de la Instrucción a la terminología presupuestaria acuñada por la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y a la adaptación del estado del remanente de tesorería a la forma en que se presenta esta magnitud en los nuevos modelos normal y simplificado.

El modelo básico es el único que cuenta con una solución informática, oficial y gratuita, desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado, que viene dando soporte a la contabilidad de estas entidades locales desde el año 2006, año en que se implantó dicho modelo.

3. LOS PLANES DE CUENTAS LOCALES

Los Planes de Cuentas locales son una adaptación del Plan General de Contabilidad Pública de 2010 y las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público (NIC-SP o IPSAS en sus siglas inglesas) se constituyen en referente a la hora de interpretarlos.

Tanto el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PCN) como el Plan de Cuentas Local Simplificado (PCS) se dividen en cinco partes:

- Primera parte: Marco conceptual de la contabilidad pública.
- Segunda parte: Normas de reconocimiento y valoración.
- Tercera parte: Cuentas anuales.
- Cuarta parte: Cuadro de cuentas.
- Quinta parte: Definiciones y relaciones contables.

En esta nueva estructura se aprecia cómo las partes sustantivas (Primera, Segunda y Tercera) se adelantan, figurando las partes instrumentales (Cuarta y Quinta) al final del Plan, siendo todas ellas, tanto las sustantivas como las instrumentales, de aplicación obligatoria.

Si se compara la estructura de los nuevos Planes de Cuentas Locales con la de sus predecesores de 2004, destaca que la Primera parte, «Marco conceptual de la contabilidad pública», integra los principios contables públicos recogidos en la primera parte de los Planes de 2004 y que la Segunda parte, «Normas de reconocimiento y valoración», constituye una versión muy ampliada de la quinta parte de los Planes de 2004 dedicada a los «Criterios de valoración».

3.1 El plan general de contabilidad pública adaptado a la Administración local (PCN)

A continuación se resumen las novedades más significativas que presenta cada una de las partes del Plan de Cuentas del modelo normal:

Primera parte: Marco conceptual de la contabilidad pública

El Marco conceptual de la contabilidad pública contiene los conceptos contables básicos y constituye el soporte teórico para el análisis y la interpretación de las normas contables.

Su contenido se desarrolla a través de seis apartados comenzando el primero de ellos por diversos pronunciamientos relacionados con la imagen fiel que, del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico-patrimonial y de la ejecución del presupuesto, han de mostrar las cuentas anuales de la entidad contable.

En el segundo apartado se regulan los requisitos que debe cumplir la información a incluir en las cuentas anuales: claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad. Y, en relación con el requisito de fiabilidad, cabe destacar que para que la información sea fiable, además de ser completa y objetiva y ser prudentes las estimaciones y valoraciones que se hagan en condiciones de incertidumbre, ha de prevalecer el fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica pues una operación puede tener una apariencia muy diferente a su auténtico fondo económico. Una muestra de esta prevalencia del fondo sobre la forma la encontramos en el tratamiento contable de la venta de un bien con arrendamiento poste-

rior, pues si de las condiciones de la enajenación se desprende que se trata de un método de financiación, el arrendatario (anterior propietario) no variará la calificación de su activo, ni reconocerá resultados por esta transacción y deberá registrar un pasivo financiero por el importe recibido por la venta.

Continúa el marco conceptual definiendo, en su apartado tercero, los Principios contables que se presentan agrupados en dos categorías, los principios contables de carácter económico-patrimonial (Gestión continuada, Devengo, Uniformidad, Prudencia, No compensación e Importancia relativa) y los principios contables de carácter presupuestario (Imputación presupuestaria y desafectación).

Han perdido su carácter de principios contables el principio del precio de adquisición, el de correlación de ingresos y gastos, el de registro y el de entidad contable, pero su enunciado se ha incluido en otros apartados del marco conceptual, así, el principio de entidad contable aparece formulado en el apartado primero, los principios de correlación de ingresos y gastos y de registro en el apartado quinto y el principio del precio de adquisición en el apartado sexto.

El nuevo principio de devengo presenta un enunciado más general, al referirse a todas las operaciones de la entidad y, por tanto, no sólo a los ingresos y gastos sino también a los activos, pasivos y patrimonio neto. En consecuencia, no sólo hablaremos del devengo de ingresos y gastos sino también del devengo de activos, pasivos y patrimonio neto.

El nuevo principio de prudencia se formula de forma más completa al considerar imprudentes no sólo las estimaciones que sobrevaloren los activos o los ingresos, o infravaloren las obligaciones o los gastos, sino también aquéllas que, de forma intencionada, minusvaloren los activos o los ingresos o sobrevaloren las obligaciones o los gastos.

Hasta tal punto es importante que las cuentas anuales expresen la imagen fiel que ha desaparecido la jerarquía de los principios contables y, en caso de conflicto entre principios, no se prefiere a unos sobre otros sino que deberá prevalecer el principio que mejor conduzca a que las cuentas anuales reflejen la imagen fiel.

También resulta muy novedosa tanto la relación de los elementos de las cuentas anuales como su definición que se contiene en el apartado cuarto.

Los elementos de las cuentas anuales son: activos, pasivos, patrimonio neto, ingresos y gastos, ingresos y gastos presupuestarios y cobros y pagos.

Los activos se definen como «bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la entidad, resultantes de sucesos pasados, de los que es probable que la entidad obtenga en el futuro rendimientos económicos o un potencial de servicio. También serán calificados como activos aquellos que sean necesarios para obtener los rendimientos económicos o el potencial de servicio de otros activos». Con esta definición se distinguen dos categorías de activos, los que incorporan «rendimientos económicos futuros» y los que incorporan «potencial de servicio». Los primeros son aquellos que tiene la entidad con el fin de generar un rendimiento comercial a través de la provisión de bienes o la prestación de servicios con ellos, es decir, que la entidad los posee para obtener flujos de efectivo y un rendimiento que refleje el riesgo que implica su posesión. Los demás activos, que son la mayoría en la Administración local, son activos portadores de potencial de servicio y la entidad los posee para generar flujos económicos sociales que benefician a la colectividad. La distinción de estos dos tipos de activos tiene relevancia a efectos de su valoración.

Con la nueva definición de activo pierden esta consideración los gastos a distribuir en varios ejercicios y la adquieren las infraestructuras y bienes destinados al uso general que pasarán a figurar en el activo del Balance.

Los pasivos se definen como «obligaciones actuales surgidas como consecuencia de sucesos pasados, cuya extinción es probable que dé lugar a una disminución de recursos que incorporen rendimientos económicos o un potencial de servicio». A estos efectos se incluyen las Provisiones que son pasivos sobre los que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento. Con esta definición de pasivo pierde esta consideración la provisión para grandes reparaciones que pasa a contabilizarse como una sustitución.

El patrimonio neto constituye la parte residual de los activos de la entidad una vez deducidos todos sus pasivos, e incluye las aportaciones realizadas, en el momento de su constitución o en momentos posteriores, por la entidad o entidades propietarias, que no tengan la consideración de pasivos, así como los resultados acumulados u otras variaciones que le afecten.

Los ingresos y gastos se definen, respectivamente, como incrementos o decrementos del patrimonio neto de la entidad, siempre que no tengan su origen en aportaciones patrimoniales de la entidad propietaria o en devoluciones de dichas aportaciones. Los ingresos y gastos pueden estar realizados, en cuyo caso se imputan a la Cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio, o pendientes de realización, en cuyo caso se imputan al patrimonio neto donde, en general, permanecerán hasta su imputación a la Cuenta del resultado económico-patrimonial a medida que se vayan realizando. Los ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto de la entidad tienen reflejo en una nueva cuenta anual, el Estado de cambios en el patrimonio neto».

Son ejemplos de ingresos imputados directamente en el patrimonio neto el incremento de valor derivado de la valoración de determinados activos por el valor razonable o las subvenciones recibidas para financiar un elemento del inmovilizado no financiero.

El apartado quinto del marco conceptual «Criterios de registro o reconocimiento contable de los elementos de las cuentas anuales» regula cuándo deben reconocerse en las distintas cuentas anuales los elementos de las mismas, es decir, cuándo deben incorporarse a la contabilidad los activos, pasivos, ingresos, gastos, ingresos presupuestarios y gastos presupuestarios.

Es de destacar la flexibilidad del criterio de reconocimiento de los activos, pasivos, gastos e ingresos cuando tengan reflejo en la ejecución del presupuesto, ya que se permite que sean reconocidos al mismo tiempo que el gasto o el ingreso presupuestario, siempre que al cierre del ejercicio se registren todos los activos, pasivos, gastos e ingresos devengados hasta esa fecha.

El apartado sexto y último del marco conceptual «Criterios de valoración» tras describir la valoración como el proceso por el que se asigna un valor monetario a cada uno de los elementos integrantes de las cuentas anuales, define los distintos valores que se utilizan en dicho proceso de acuerdo con lo dispuesto en las normas de valoración relativas a cada elemento. Así, se definen valores aplicables sólo a activos (precio de adquisición, coste de producción, valor realizable neto, valor en uso, importe recuperable o valor residual); sólo a pasivos (coste de un pasivo) o a activos y pasivos (valor razonable, valor actual de un activo o un pasivo, coste amortizado o valor contable).

La principal novedad en este apartado del marco conceptual se encuentra en la incorporación del valor razonable para valorar determinados activos y pasivos. El valor razonable se define como el importe por el que puede ser adquirido un activo o liquidado un pasivo, entre partes interesadas y debidamente informadas, que realizan una transacción en condiciones de independencia mutua y, con carácter general, se calculará con referencia a un valor de mercado fiable. Y la mejor referencia del valor razonable es el precio cotizado en un mercado activo, que es aquél en el que los bienes o servicios que se intercambian son homogéneos, pueden encontrarse en todo momento compradores y vendedores para un determinado bien o servicio, los precios son conocidos y fácilmente accesibles para el público y reflejan transacciones reales y actuales y producidas con regularidad.

También resultan novedosos el «valor en uso», el «importe recuperable» y el «coste amortizado».

El «valor en uso» se define de forma diferente para los activos que incorporan rendimientos económicos futuros y para los activos portadores de potencial de servicio y viene a representar los rendimientos económicos o el potencial de servicio todavía no consumidos. El «importe recuperable» se utiliza para calcular el deterioro del inmovilizado no financiero y se define como el mayor entre su valor razonable menos los costes de venta y su valor en uso.

El «coste amortizado» de un activo o pasivo financiero se utiliza en la valoración de créditos y débitos y es el valor actual de los mismos utilizando para su actualización el tipo de interés efectivo, siendo el tipo de interés efectivo el tipo que iguala el valor contable (valor neto contable en la actualidad) del activo o pasivo financiero con los flujos de efectivo estimados a lo largo de la vida del mismo. Con la valoración de las deudas al coste amortizado, desaparecen los «gastos a distribuir en varios ejercicios», pues los rendimientos implícitos pasan a devengarse y reconocerse como mayor valor de la deuda a lo largo de la vida de la misma utilizando el tipo de interés efectivo.

Por último, también es novedosa la distinción entre «vida útil» y «vida económica» de un activo que se incluye en la definición del «valor residual». Por «vida útil» se entiende el período durante el que se espera utilizar el activo o el número de unidades de producción o similares que se espera obtener del mismo por parte de la entidad; se trata, por tanto, de un concepto subjetivo vinculado a la

utilización del activo por la entidad. La «vida económica» de un activo, sin embargo, es un concepto objetivo vinculado a su capacidad para ser utilizado, por uno o más usuarios.

Segunda parte: Normas de reconocimiento y valoración

Las normas de reconocimiento y valoración constituyen un desarrollo de la primera parte del Plan, el marco conceptual de la contabilidad pública, e incluyen criterios y reglas aplicables a distintas transacciones o hechos económicos y a diversos elementos patrimoniales.

A continuación voy a referirme a aquellas normas de reconocimiento y valoración en las que se concentran las novedades más destacables: «Inmovilizado material», «Inversiones inmobiliarias», «Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar», «Activos en estado de venta», «Activos financieros», «Pasivos financieros», «Existencias», «Activos construidos o adquiridos para otras entidades», «Provisiones, activos y pasivos contingentes», «Transferencias y subvenciones» y «Adscripciones y otras cesiones gratuita de uso de bienes y derechos».

En relación con la norma n.º 1 «Inmovilizado material», cabe destacar los siguientes aspectos:

A los criterios de valoración tradicionales del precio de adquisición y el coste de producción se añade el valor razonable.

Se incorpora al precio de adquisición (y al coste de producción) el valor actual de las obligaciones derivadas del desmantelamiento del activo y la restauración de su emplazamiento, en la medida en que se reconozca una provisión.

Se hace más exigente la activación de los gastos financieros.

Para la valoración posterior del inmovilizado material se admite la utilización del valor razonable cuando las circunstancias del mercado impliquen unos incrementos sustanciales en el precio, que hagan que el valor contable sea poco significativo respecto a su valor real (modelo de la revalorización). No obstante, esta posibilidad queda restringida a aquellos casos en los que exista un mercado suficientemente significativo y transparente que minimice el sesgo que pudiera producirse en el cálculo de las plusvalías.

A efectos del tratamiento contable de las permutas de bienes se distinguen dos casos, en función de si los activos intercambiados

son o no similares desde un punto de vista funcional o de vida útil:

- Si los activos son similares, el activo recibido se valorará:
 - a) Si no hay intercambio de efectivo, por el valor contable del activo entregado con el límite del valor razonable del bien recibido si éste fuera menor.
 - b) Si hubiera un pago adicional, por el valor contable del activo entregado incrementado con el importe del pago, con el límite del valor razonable del bien recibido si éste fuera menor.
 - c) Si hubiera un cobro adicional, habrá que distinguir dos partes en la operación, la parte que supone una venta –efectivo recibido– y la parte que supone una permuta –activo recibido– y atribuir a cada una la proporción que representa sobre el total de la contraprestación –efectivo y valor razonable del bien recibido–. Por la parte de la operación que se trate como venta, la diferencia entre el efectivo recibido y el valor contable de la parte del bien enajenada será un resultado, positivo o negativo, procedente del inmovilizado. Por la parte de la operación que se trate como permuta se aplicará lo previsto en el apartado a).
- Si los activos no son similares el activo recibido se valorará por su valor razonable o, si éste no pudiera estimarse con fiabilidad, por el valor razonable del bien entregado ajustado por el importe en efectivo intercambiado en la operación.

Las diferencias de valoración que pudieran surgir al dar de baja el activo entregado se imputarán a la Cuenta del resultado económico patrimonial.

Cuando las diferencias entre los valores razonables de los activos intercambiados no se ajusten en efectivo de acuerdo con la legislación patrimonial aplicable, se tratarán como subvenciones recibidas o entregadas, según el caso.

La actual provisión para grandes reparaciones no cumple la definición de provisión (pasivo) del nuevo marco conceptual y se contabilizará como una sustitución. Su importe se amortizará de forma distinta a la del resto del elemento patrimonial durante el período que medie hasta la gran reparación o inspección general.

Se permite la amortización del coste de un terreno cuando incluya costes de desmantelamiento, traslado y rehabilitación, amor-

tizándose esa porción del terreno a lo largo del período en el que se obtengan los rendimientos económicos o el potencial de servicio por haber incurrido en esos gastos.

Por lo que se refiere a las correcciones de valor, el deterioro se determina, con carácter general, como la cantidad que exceda el valor contable a su importe recuperable, siempre que la diferencia sea significativa, y la norma incluye las circunstancias que deberán tenerse en cuenta por la entidad al cierre del ejercicio para evaluar si existe o no indicio de deterioro en algún elemento del inmovilizado material.

En el tratamiento contable de las infraestructuras, los bienes comunales y los bienes del patrimonio histórico se produce un cambio importante, pues se conceptúan de activos y como tales figurarán en el Balance de la entidad.

El Patrimonio Público del suelo, al que se refiere la norma n.º 3, sigue configurado como un patrimonio separado y se le aplican las normas relativas al Inmovilizado material.

La Norma de reconocimiento y valoración n.º 4, relativa a las «Inversiones Inmobiliarias», define éstas como inmuebles (terrenos o edificios) que se tienen para obtener rentas, plusvalías o ambas cosas, no para su uso en la producción o suministro de bienes y servicios, ni para fines administrativos, ni para su venta en el curso ordinario de las operaciones. La norma completa la definición con la cláusula residual de clasificación de los inmuebles, de modo que si no se sabe si la entidad ha adquirido el bien para la producción de bienes y servicios o fines administrativos o para la venta en el curso ordinario de sus operaciones, el inmueble habrá de clasificarse como Inversión inmobiliaria. A estas inversiones se les aplican los criterios de valoración del inmovilizado material y figuran singularizadas en el Balance.

Los principales cambios que incorpora la norma n.º 6 «Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar» se refieren al arrendamiento financiero. La norma establece que el arrendamiento, con o sin opción de compra, es financiero cuando de las condiciones económicas de un acuerdo de arrendamiento se deduzca que se transfieren sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad del activo objeto del contrato, y regula los supuestos en los que se presume dicha transferencia.

Cuando el arrendamiento se califique de financiero, el arrendatario registrará un activo, según la naturaleza del bien arrendado,

y como contrapartida un pasivo financiero. El activo y el pasivo se contabilizarán por el menor valor entre el valor razonable del activo arrendado y el valor actual de los pagos acordados con el arrendador durante el plazo del arrendamiento, incluyendo, en su caso, la opción de compra y con exclusión de las cuotas de carácter contingente (importe que depende de una variable establecida en el contrato), así como de los costes de los servicios y gastos que no se puedan activar. Los costes directos iniciales en los que incurra el arrendatario se considerarán mayor valor del activo. El arrendador, por su parte, registrará un derecho a cobrar por el valor razonable del bien más los costes directos iniciales del arrendador y, simultáneamente, dará de baja el activo por su valor contable registrando, en su caso, un resultado del ejercicio.

Se regula el tratamiento contable de la venta de un bien conectada a un arrendamiento posterior, de modo que (como ha quedado expuesto en los comentarios sobre el requisito de fiabilidad de la información) si de las condiciones de la enajenación se desprende que se trata de un método de financiación, el arrendatario (anterior propietario) no variará la calificación de su activo, ni reconocerá resultados por esta transacción y deberá registrar un pasivo financiero por el importe recibido por la venta. En este caso el arrendador contabilizará un activo financiero según lo dispuesto en la norma n.º 8 «Activos financieros».

La norma de reconocimiento y valoración n.º 7 «Activos en estado de venta» define estos elementos como aquellos activos no financieros clasificados inicialmente como no corrientes cuyo valor contable se va a recuperar mediante su venta en un futuro próximo, en lugar de por su uso continuado. Para aplicar esta clasificación, el activo debe estar disponible en sus condiciones actuales para la venta inmediata y ésta ha de ser altamente probable, recogiendo la norma las circunstancias que se tienen que cumplir para considerar que esta venta sea altamente probable. Estos activos no son amortizables y figuran singularizados en el Balance.

Las normas n.º 8 «Activos financieros» y n.º 9 «Pasivos financieros» constituyen una de las novedades más importantes de este Plan de Cuentas.

La norma n.º 8 conceptúa de activos financieros al dinero en efectivo, los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otra entidad y los derechos de recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables.

A efectos de su valoración, los activos financieros se clasifican en cinco categorías:

- Créditos y partidas a cobrar.
- Inversiones mantenidas hasta el vencimiento.
- Activos financieros a valor razonable con cambios en resultados.
- Inversiones en el patrimonio de entidades del grupo, multi-grupo y asociadas.
- Activos financieros disponibles para la venta.

Esta clasificación tiene en cuenta la naturaleza del activo (si se trata de participaciones en el capital social, de valores de renta fija, de créditos, ...), pero también, sus características (si se negocia o no en un mercado organizado, si genera flujos de tesorería determinados o determinables, ...) y la finalidad a la que la entidad lo va a destinar (si quiere mantenerlos hasta su vencimiento o venderlos en el corto plazo) y es indicativa de las posiciones de riesgo asumidas por la entidad.

En la categoría de créditos y partidas a cobrar se incluyen:

- Los créditos por operaciones derivadas de la actividad habitual de la entidad.
- Otros activos financieros que, no siendo instrumentos de patrimonio ni negociándose en un mercado activo, generan flujos de efectivo de importe determinado o determinable, y respecto de los que se espera recuperar todo el desembolso realizado, excluido el deterioro crediticio.
- Las operaciones de adquisición de instrumentos de deuda con el acuerdo de venta posterior a un precio fijo o al precio inicial más la rentabilidad normal del prestamista.

En la categoría de inversiones mantenidas hasta el vencimiento se incluyen los valores representativos de deuda con vencimiento fijo y flujos de efectivo de importe determinado o determinable, que se negocian en un mercado activo y respecto de los cuales la entidad tiene, desde su reconocimiento y en cualquier momento posterior, la intención efectiva y la capacidad financiera para conservarlos hasta su vencimiento.

Se clasifican como activos financieros a valor razonable con cambios en resultados:

- Los activos financieros que, negociándose en un mercado activo, se adquieren con el propósito de realizarlos en el corto plazo, excepto los adquiridos con el acuerdo de posterior venta a un precio fijo o al precio inicial más la rentabilidad normal del prestamista, y
- Los derivados, excepto los que sean contratos de garantía financiera o hayan sido designados como instrumentos de cobertura.

Las inversiones en el patrimonio de entidades del grupo, multigrupo y asociadas, son las consideradas como tales según los conceptos de entidad del grupo, multigrupo y asociada que se incluyen en las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público aprobadas por Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio³.

La categoría de activos financieros disponibles para la venta es la categoría residual donde se incluirán todos los activos financieros que no cumplan los requisitos para ser incluidos en las otras categorías.

El valor de los créditos y partidas a cobrar ha de actualizarse. No obstante, razones de simplicidad han aconsejado eximir de actualización a los créditos y partidas a cobrar a corto plazo que no tengan un tipo de interés contractual, que se valorarán por su valor nominal. También las partidas a cobrar a largo plazo que no tengan un tipo de interés contractual se podrán valorar por el nominal y los préstamos concedidos a largo plazo con intereses subvencionados se podrán valorar por el importe entregado, cuando el efecto de la no actualización carezca de importancia relativa. Quedan eximidas de actualización, en todo caso, las fianzas y depósitos constituidos que se valorarán, en todo momento, por el importe entregado sin actualizar.

³ Debe tenerse en cuenta que las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público aprobadas por Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, no son de aplicación obligatoria a la Administración local, sin perjuicio de que aquellas entidades locales que elaboren estados consolidados puedan aplicarlas. Lo que sí resulta de aplicación obligatoria, a efectos del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración local, son los conceptos de entidad del grupo, multigrupo y asociada que se incluyen en las citadas Normas de consolidación.

En relación con la valoración de los activos financieros es de destacar la valoración posterior a valor razonable de los activos financieros a valor razonable con cambios en resultados y de los activos financieros disponibles para la venta. En el primer caso los cambios que se produzcan en el valor razonable se imputan al resultado del ejercicio, mientras que en los activos financieros disponibles para la venta las diferencias en el valor razonable se registrarán en el patrimonio neto de la entidad hasta su enajenación o deterioro, momento en el que se imputarán a resultados.

La norma incluye reglas relativas a la reclasificación de los activos financieros, que al pasar de unas categorías a otras deberán ajustar su valoración.

Resulta novedoso el tratamiento contable de las cesiones de activos financieros cuando la entidad retenga los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad de los mismos. En este caso, la entidad cedente no dará de baja el activo financiero y reconocerá un pasivo financiero por la contraprestación recibida.

La norma de reconocimiento y valoración n.º 9 define un pasivo financiero como una obligación exigible e incondicional de entregar efectivo u otro activo financiero a un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente desfavorables.

A efectos de su valoración los pasivos financieros se clasifican en dos categorías:

- Pasivos financieros a coste amortizado.
- Pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados.

En la categoría de pasivos financieros a coste amortizado se incluyen:

- Los débitos y partidas a pagar por operaciones derivadas de la actividad habitual.
- Las deudas representadas en valores negociables emitidos con la intención de mantenerlos hasta el vencimiento y aquellas que se espera recomprar antes del vencimiento a precio de mercado en un plazo superior a un año desde su emisión.
- Las deudas representadas en valores negociables emitidos con el acuerdo de recomprarlos antes del vencimiento a un precio fijo o a un precio igual al de emisión más la rentabilidad normal del prestamista.

- Las deudas con entidades de crédito.
- Otros débitos y partidas a pagar.

Son pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados:

- Las deudas representadas en valores negociables emitidos con el acuerdo u objetivo de recomprarlos a corto plazo, excepto aquellos en los que el acuerdo se fije a un precio fijo o igual al de emisión más la rentabilidad normal del prestamista.
- Los derivados, excepto aquellos que sean contratos de garantía financiera o hayan sido designados como instrumentos de cobertura.

Del mismo modo que se ha establecido en relación con los activos financieros, se ha incorporado a la valoración de los pasivos financieros la simplificación derivada de la no actualización de su valor, de manera que las partidas a pagar con vencimiento a corto plazo que no tengan un tipo de interés contractual se valorarán por su valor nominal. Las partidas a pagar a largo plazo sin tipo de interés contractual se podrán valorar por su valor nominal y los préstamos recibidos a largo plazo con intereses subvencionados se podrán valorar por el importe recibido, cuando la no actualización carezca de importancia relativa. Las fianzas y depósitos recibidos se valorarán en todo momento por el importe recibido sin actualizar.

La principal novedad de la norma de reconocimiento y valoración n.º 11 «Existencias» está en que, en la medida que sea significativo, se podrá mantener un inventario por la prestación de servicios con contraprestación, en cuyo caso, las existencias incluirán el coste de producción de los servicios, siempre que no se haya reconocido el ingreso correspondiente.

El tratamiento contable que la norma de reconocimiento y valoración n.º 12 «Activos construidos o adquiridos para otras entidades» prevé para las inversiones gestionadas para otros entes presenta cambios importantes.

A efectos de este tratamiento contable la norma distingue dos supuestos:

- Los activos se construyen por la entidad y los ingresos y los costes pueden ser estimados con suficiente grado de fiabilidad. En este caso los ingresos se reconocerán en el resultado del ejerci-

cio con base en el grado de avance o realización de la obra al final de cada ejercicio, y los costes se calcularán conforme a lo establecido en la norma de reconocimiento y valoración de existencias.

– Los activos se construyen por la entidad pero los ingresos y los costes no pueden ser estimados con suficiente grado de fiabilidad o los bienes no se construyen por la entidad sino que son adquiridos por ella. En estos casos, los costes asociados a la construcción o adquisición se reconocerán como existencias, registrándose los ingresos cuando los activos se entreguen a la entidad destinataria de los mismos.

En la norma de reconocimiento y valoración n.º 17 se conceptúa a las provisiones de pasivos sobre los que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento y se prescribe su contabilización cuando se cumplan las tres condiciones siguientes: que exista una obligación presente (legal, contractual o implícita) como resultado de un suceso pasado, que sea probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos y que pueda hacerse una estimación fiable de su importe. El importe reconocido como provisión será la mejor estimación del desembolso necesario para cancelar la obligación y deberá actualizarse, al menos, a fin de cada ejercicio.

El tratamiento contable previsto en la norma n.º 18 para las «Transferencias y subvenciones», tanto concedidas como recibidas, en metálico o en especie, presenta importantes novedades.

La norma parte del concepto de transferencia y subvención a efectos exclusivamente contables. Las transferencias y subvenciones tienen por objeto entregas dinerarias o en especie sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, y se diferencian por su finalidad, las transferencias se destinan a financiar operaciones o actividades no singularizadas mientras que las subvenciones tienen carácter finalista, destinándose a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones impuestas o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Las transferencias y subvenciones concedidas se contabilizarán como gastos en el momento en que se tenga constancia de que se han cumplido las condiciones establecidas para su percepción y si, al cierre del ejercicio, está pendiente de cumplimiento alguna condición pero no existen dudas razonables sobre su futuro cum-

plimiento, deberá contabilizarse una provisión con el fin de que el gasto quede registrado.

Las transferencias recibidas se reconocerán como ingreso imputable a la Cuenta del resultado económico patrimonial. Se reconocerán simultáneamente al registro del ingreso presupuestario, si bien, podrán reconocerse con anterioridad cuando se hayan cumplido las condiciones establecidas para su percepción.

El ingreso presupuestario derivado de transferencias y subvenciones recibidas debe reconocerse, con carácter general, cuando se produzca el incremento del activo en el que se materialicen (tesorería). No obstante, el beneficiario podrá reconocerlo con anterioridad si conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación.

Las principales novedades se presentan en el tratamiento contable de las subvenciones recibidas. Y a estos efectos, la norma distingue entre subvenciones no reintegrables y subvenciones reintegrables:

- Cuando exista un acuerdo individualizado de concesión a favor de la entidad, se hayan cumplido las condiciones asociadas a su disfrute y no existan dudas razonables sobre su percepción, la subvención recibida se calificará de «no reintegrable» y se contabilizará como ingreso que, con carácter general, se imputará a patrimonio neto, trasladándose, posteriormente, a la Cuenta del resultado económico patrimonial de acuerdo con los criterios establecidos en función de su finalidad.
- En los demás casos la subvención recibida se calificará contablemente de «reintegrable» y se tratará como un pasivo en la entidad beneficiaria.

La norma de reconocimiento y valoración n.º 19 regula las «Adscripciones y otras cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos» y dispone que estas operaciones se registren y valoren, tanto en la entidad beneficiaria como en la aportante, de acuerdo con los criterios establecidos en la norma relativa a transferencias y subvenciones.

La entidad beneficiaria de una adscripción o cesión gratuita de un bien registrará en su activo el elemento recibido, como inmovilizado intangible si la adscripción o cesión es por un período inferior a la vida económica del bien, o en función de su naturaleza si la adscripción o cesión es por un período indefinido o similar a la

vida económica del bien. En ambos casos se registrará el activo por el valor razonable: en el primer caso, el valor razonable del derecho de uso del bien cedido y, en el segundo caso, el valor razonable del bien cedido. Para facilitar la valoración de los bienes inmuebles recibidos en cesión o adscripción se permite utilizar, en ausencia de otros valores de referencia del valor razonable, el valor asignado al bien a efectos del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

La entidad beneficiaria registrará como contrapartida del activo recibido:

- Una aportación patrimonial a través de una cuenta de patrimonio, en el caso de adscripción de bienes o derechos de la entidad propietaria.
- Un ingreso por subvención imputado directamente a patrimonio neto, en el supuesto de que no exista relación de dependencia entre las entidades beneficiaria y aportante.

La entidad aportante contabilizará:

- En el caso de adscripción de bienes o derechos a entidades dependientes, un activo financiero (inversión en el patrimonio de la entidad dependiente) por el valor razonable del bien o derecho aportado con abono a la cuenta del bien adscrito registrando, en su caso, un resultado por la diferencia entre el valor razonable del bien y su valor contable
- En el caso de que no exista relación de dependencia entre la aportante y la beneficiaria, un gasto por subvención por el valor contable del bien o derecho entregado.

Tercera parte: Cuentas anuales

Las cuentas anuales que deben rendir las entidades sujetas al modelo normal comprenden:

- a) El Balance.
- b) La Cuenta del resultado económico-patrimonial.
- c) El Estado de cambios en el patrimonio neto.
- d) El Estado de flujos de efectivo.

- e) El Estado de Liquidación del Presupuesto.
- f) La Memoria.

En estas cuentas anuales resulta novedosa la inclusión de dos nuevos estados: el Estado de cambios en el patrimonio neto y el Estado de flujos de efectivo.

En el Balance se distingue entre activos y pasivos corrientes y no corrientes, considerándose corrientes, además del efectivo y otros activos líquidos equivalentes, aquellos activos que se espera realizar a corto plazo y aquellos pasivos que deban liquidarse en el mismo plazo, y considerándose no corrientes los demás activos y pasivos; la amortización acumulada y las correcciones de valor por deterioro no figuran en partidas independientes sino que figuran minorando el valor de la partida de activo correspondiente al elemento patrimonial de que se trate que figurará por su importe neto; aparecen epígrafes nuevos para recoger las nuevas categorías de activos como las inversiones inmobiliarias y los activos en estado de venta; los deudores y los acreedores presupuestarios se segregan y pasan a figurar en diferentes partidas según los criterios de las normas de elaboración del propio Balance; el patrimonio neto presenta una nueva estructura que responde a las normas de reconocimiento y valoración de ciertos elementos patrimoniales en los que pueden surgir ajustes por cambios de valor que deben imputarse al patrimonio neto, y al novedoso tratamiento contable de las subvenciones recibidas; desaparecen las cuentas de Patrimonio en adscripción, en cesión y entregado al uso general; desaparecen también los derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero, y los gastos a distribuir en varios ejercicios que pasarán a formar parte del pasivo a medida que se vayan devengando de acuerdo con el criterio del coste amortizado.

La Cuenta del resultado económico patrimonial recoge el resultado del ejercicio formado por los ingresos y los gastos del mismo no imputados directamente a patrimonio neto. En la Cuenta figuran varios resultados parciales (resultado de la gestión ordinaria, resultado de las operaciones no financieras y resultado de las operaciones financieras) y por agregación de los dos últimos se obtiene el resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio. Su formato es novedoso, claro y sistemático, en listado vertical que incluye ingresos, gastos y resultados.

El Estado de cambios en el patrimonio neto es uno de los nuevos estados que se incorpora en las cuentas anuales e informa de

las variaciones, tanto cuantitativas –cuantía de la variación– como cualitativas –causas de la variación–, producidas en el patrimonio neto durante el ejercicio. Este estado está dividido en tres partes: 1) Estado total de cambios en el patrimonio neto, 2) Estado de ingresos y gastos reconocidos y 3) Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias.

La primera parte, el Estado total de cambios en el patrimonio neto, informa de todos los cambios producidos en los distintos componentes del patrimonio neto como consecuencia de ajustes por cambios de criterios contables y correcciones de errores, de ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio y de operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias, así como de otras variaciones en el patrimonio neto. La segunda parte, el «Estado de ingresos y gastos reconocidos» recoge, además del resultado económico patrimonial de la entidad, los ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto y las transferencias desde el patrimonio neto a la Cuenta del resultado económico patrimonial o al valor inicial de la partida cubierta. Y la tercera parte, el «Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias» detalla las operaciones realizadas con la entidad o entidades propietarias de la entidad, distinguiendo las operaciones patrimoniales de las demás operaciones.

El Estado de flujos de efectivo es el otro nuevo estado que se incorpora a las cuentas anuales, informa de los cobros y pagos habidos en el ejercicio y pone de manifiesto la variación neta de efectivo y otros activos líquidos equivalentes en el ejercicio.

Para reflejar el origen y destino de los cobros y pagos, éstos se agrupan por tipos de actividades en actividades de gestión, de inversión y de financiación.

Los cobros y pagos de las actividades de gestión son los que constituyen su principal fuente de generación de efectivo y, fundamentalmente, los derivados de las transacciones que intervienen en la determinación del resultado de la gestión ordinaria de la entidad; se incluyen también en esta agrupación aquellos cobros y pagos que no deban clasificarse como de inversión o financiación. Entre otros, se incluyen aquí los pagos de intereses de pasivos financieros de la entidad y los cobros de intereses y dividendos generados por activos financieros de la entidad.

Los cobros y pagos de las actividades de inversión son los que tienen su origen en la adquisición, enajenación o amortización de

elementos del inmovilizado no financiero y de inversiones financieras. Se incluyen en esta agrupación los cobros derivados de la enajenación de activos en estado de venta, todos los pagos satisfechos por la adquisición del inmovilizado no financiero cuyo pago se aplaza y los derivados del arrendamiento financiero.

Se incluyen como flujos de efectivo de las actividades de financiación los cobros procedentes de la adquisición por terceros de títulos valores emitidos por la entidad, de préstamos recibidos de entidades de crédito y de aportaciones de la entidad o entidades propietarias, así como los pagos a la entidad o entidades propietarias por devolución de aportaciones o reparto de resultados y los pagos por reembolso de pasivos financieros.

El Estado de liquidación del presupuesto no sufre modificaciones importantes respecto al PCN de 2004 y, en relación a él, únicamente cabe reseñar la nueva presentación de la Liquidación del Presupuesto de gastos resumida por bolsas de vinculación jurídica de los créditos y la actualización de la terminología presupuestaria utilizada.

La Memoria incluye, en líneas generales, una información más amplia y detallada que la del PCN de 2004.

Se amplía la información acerca de las normas de reconocimiento y valoración aplicadas y sobre los distintos elementos patrimoniales.

Se ha incorporado información sobre las nuevas categorías de elementos patrimoniales (inversiones inmobiliarias, activos en estado de venta...), sobre el medio ambiente y sobre contratación administrativa (procedimientos de adjudicación). También se ha incluido, con carácter opcional, una presentación de la Cuenta del resultado económico-patrimonial que clasifica los gastos por actividades.

La información que han de cumplimentar las entidades gestoras respecto a las operaciones relativas a los recursos que administran por cuenta de otros entes públicos se modula en función de si la entidad gestora de los recursos ha suministrado o no, a las entidades titulares, la información necesaria para que éstas hayan podido contabilizar todas las operaciones de gestión de dichos recursos.

Para apoyar la toma de decisiones en el ámbito de gestión la información financiera y presupuestaria de la Memoria se ha completado con la inclusión de información sobre el coste de las actividades (nota 26) y se han ampliado los indicadores de gestión de los servicios públicos (nota 27). Esta información no es de cumplimen-

tación obligatoria hasta las cuentas anuales del año 2017 y la obligación alcanza a los municipios de más de 50.000 habitantes y a las demás entidades locales de ámbito superior, en relación con los servicios y actividades que se financien con tasas o precios públicos.

El «período medio de pago» que pasa a llamarse «período medio de pago a acreedores comerciales»⁴ y el «Período medio de cobro» ven modificada su formulación y dejan el grupo de los indicadores presupuestarios para incorporarse al grupo de indicadores financieros y patrimoniales. De la nueva formulación cabe destacar que el «período medio de pago a acreedores comerciales» se ha alineado con el que las entidades locales deben elaborar a efectos del control de la morosidad en las operaciones comerciales.

Por último, en relación con la «Información presupuestaria» de la Memoria (nota 24) cabe destacar los siguientes aspectos:

- La información sobre los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto se detalla más con el fin de aumentar su utilidad facilitando la cuantificación de los ajustes a realizar a efectos del cálculo de la capacidad o necesidad de financiación.
- Se ha completado la información sobre los proyectos de gasto añadiendo al resumen de su ejecución las previsiones de gasto para las anualidades futuras.
- En la información sobre los gastos con financiación afectada, categoría de gastos sumamente habitual en las entidades locales, se ha introducido una simplificación considerable al eliminar la información detallada de cada gasto y mantener, únicamente, como información a incluir en la Memoria el resumen de las desviaciones de financiación, tanto del ejercicio como acumuladas, producidas en cada gasto.
- El Remanente de tesorería presenta una estructura novedosa ya que los cobros y los pagos pendientes de aplicación a 31 de diciembre dejan de minorar, respectivamente, los derechos pen-

⁴ Este indicador «periodo medio de pago a acuerdos comerciales» es distinto del «periodo medio de pago» definido en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

dientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago para figurar separadamente en la rúbrica «Partidas pendientes de aplicación», figurando con signo negativo los cobros pendientes de aplicación y con signo positivo los pagos pendientes de aplicación. La razón de esta nueva rúbrica estriba en que un cobro pendiente de aplicación puede responder a la cancelación de un deudor presupuestario o no presupuestario que figuraría entre los derechos pendientes de cobro del remanente de tesorería, pero también puede hacer surgir un acreedor no presupuestario que figuraría entre las obligaciones pendientes de pago. De modo similar, un pago pendiente de aplicación puede obedecer a la cancelación de un acreedor presupuestario o no presupuestario que figurarían entre las obligaciones pendientes de pago, pero también puede obedecer al nacimiento de un deudor no presupuestario que figuraría entre los derechos pendientes de cobro. Además esta estructura del remanente de Tesorería las rúbricas «Derechos pendientes de cobro» y «Obligaciones pendientes de pago» no pueden presentar signo negativo, eliminando así las dificultades de interpretación que dicho signo negativo generaba.

Como en la actualidad, el Remanente de tesorería no se ve minorado ni por las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 413), ni por las obligaciones derivadas de devoluciones de ingresos acordadas y no satisfechas (nueva cuenta 418 «Acreedores por devolución de ingresos y otras minoraciones»), y la razón de ello está en el carácter presupuestario de esta magnitud. Ambos tipos de obligaciones han de aplicarse al presupuesto del ejercicio en que se dicte el acto de reconocimiento de la obligación o en que se satisfaga la devolución y será, por tanto, en ese momento cuando minoren el Remanente de tesorería y no antes.

Cuarta y quinta parte: Cuadro de cuentas y Definiciones y relaciones contables

El Cuadro de cuentas y las Definiciones y relaciones contables están al servicio de las partes sustantivas del Plan de Cuentas que como ya se ha indicado son: el Marco conceptual de la contabilidad pública, las Normas de reconocimiento y valoración y las Cuentas anuales. Por ello, los cambios introducidos en las dos últimas partes del Plan derivan, fundamentalmente, del contenido de las tres primeras y entre las causas de estos cambios cabe citar: la definición de nuevos elementos de las cuentas anuales (gastos e ingresos de

patrimonio neto), la incorporación de nuevas categorías de activos (inversiones inmobiliarias, activos en estado de venta), la distinción de las deudas e inversiones financieras en función de si se mantienen o no con entidades vinculadas, los criterios para el reconocimiento de las subvenciones recibidas, etc.

Tanto el Cuadro de cuentas como las Definiciones y relaciones contables son de aplicación obligatoria, igual que las tres primeras partes del PCN, excepto en dos casos: en el grupo 3 «Existencias y otros activos en estado de venta» el código y la denominación de las cuentas de los subgrupos 30 a 38 son orientativos y el grupo 0 «Cuentas de control presupuestario» se declara de utilización opcional.

Entre las novedades que presenta el Cuadro de cuentas cabe destacar las siguientes:

- Se crean los grupos 8 «Gastos imputados al patrimonio neto» y 9 «Ingresos imputados al patrimonio neto» para recoger los gastos e ingresos no imputados a la Cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio en que se generan.
- En el grupo 1 «Financiación básica», destaca la inclusión de dos cuentas diferenciadas la 100 «Patrimonio» y la 101 «Patrimonio recibido» para reflejar el patrimonio de la entidad en función de si es propietaria o no. La cuenta 100 se reserva para entidades propietarias y recoge la diferencia entre el activo y el pasivo exigible, deducidos los resultados y los incrementos y disminuciones patrimoniales pendientes de imputar a resultados. La cuenta 101 la utilizarán las demás entidades contables y recoge las aportaciones patrimoniales recibidas de su entidad o entidades propietarias.

El subgrupo 13 «Subvenciones y ajustes por cambios de valor» recoge las subvenciones que al recibirse se han considerado ingreso de patrimonio neto y se hallan pendientes de imputación al resultado económico-patrimonial, y los ajustes en el valor razonable de determinados activos (activos financieros e inmovilizado tangible).

Se incorporan cuentas nuevas, al igual que en el grupo 5 «Cuentas financieras» para recoger las deudas transformables en subvenciones como consecuencia de la recepción de subvenciones con carácter anticipado al no haber cumplido las condiciones para considerarla ingreso de patrimonio neto o del ejercicio.

Se ha incluido una cuenta, la 186 «Ingresos anticipados a largo plazo», para recoger la periodificación a largo plazo, es decir, los ingresos contabilizados en el ejercicio o en ejercicios anteriores cuyo devengo sea a largo plazo.

– Las deudas y las inversiones financieras se clasifican en función de si se mantienen con entidades del grupo, multigrupo o asociadas, o si se mantienen con entidades con las que no se tiene ninguna vinculación.

– El grupo 2 pasa a llamarse «Activo no corriente», en congruencia con la nueva clasificación del Activo en el Balance.

Se incluye un nuevo subgrupo 22 para recoger la nueva categoría de Inmovilizado no financiero «Inversiones Inmobiliarias».

Las inversiones gestionadas para otros entes públicos desaparecen del grupo 2 y pasan a reflejarse (en caso de activarse) en el grupo 3 «Existencias y otros activos en estado de venta», subgrupo 37 «Activos construidos o adquiridos para otras entidades».

Se incluyen en este grupo los deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento que vienen recogidos en la actualidad a través de la cuenta 444.

El subgrupo 29, reservado para reflejar el deterioro de valor de los activos no corrientes, incluye nuevas cuentas para recoger todos los elementos patrimoniales susceptibles de esta corrección valorativa. Incluye también una cuenta especial, la 299 «Deterioro de valor por usufructo cedido del inmovilizado material», para recoger la corrección del valor de un bien cedido en usufructo por un período inferior a su vida económica.

– En el grupo 3 «Existencias y otros activos en estado de venta» se incluyen dos subgrupos nuevos para recoger los «Activos construidos o adquiridos para otras entidades» y la nueva categoría de «Activos en estado de venta».

– En el grupo 4 «Acreedores y deudores» los acreedores y los deudores presupuestarios, así como los no presupuestarios que a su vencimiento se apliquen al presupuesto, se desagregan en cuentas de segundo orden (4 cifras) de acuerdo con los criterios contenidos en las normas de elaboración del Balance, lo cual permite distinguir las deudas e inversiones financieras en función de si el acreedor o el deudor está o no vinculado (entidad del grupo, multigrupo o asociada) con la entidad contable.

Se elimina la tradicional clasificación de los deudores presupuestarios en función del tipo de exacción (con contraído previo: liquidaciones de ingreso directo o por recibo, y sin contraído previo: autoliquidaciones u otras liquidaciones), clasificación que de ser útil a alguna entidad se podrá mantener a través de divisionarias de cinco cifras de las cuentas a que se refiere el párrafo anterior.

Los acreedores por devolución de ingresos pasan a recogerse en el subgrupo 41 a través de la cuenta 418 «Acreedores por devolución de ingresos y otras minoraciones». La razón de este traslado está en que estos acreedores están mejor ubicados junto a los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto recogidos en la cuenta 413, dado que en ambos casos se trata de operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, de gastos en el caso de la cuenta 413 y de ingresos en el caso de la cuenta 418.

– En el grupo 5 «Cuentas financieras» se crea la cuenta 550.0 «Cuentas corrientes no bancarias con entes públicos, por administración de recursos» para que la entidad titular de los recursos refleje las entregas a cuenta y la liquidación definitiva recibidas de la entidad que le administre los recursos.

Las cuentas de «Movimientos internos de tesorería» y de «Formalización» salen del subgrupo representativo de la Tesorería y se incorporan al subgrupo 55 «Otras cuentas financieras».

Los ajustes por periodificación de carácter financiero se incorporan al subgrupo 56 junto con las Fianzas y depósitos recibidos y constituidos a corto plazo.

Se crea un nuevo subgrupo 58 para recoger las Provisiones a corto plazo, es decir, obligaciones estimadas cuya cancelación se prevea en el corto plazo.

– En el grupo 6 «Compras y gastos por naturaleza» existe una mayor desagregación de las cuentas, especialmente, las relativas a operaciones financieras que llegan a un desarrollo de cinco dígitos.

– En el grupo 7 «Ventas e ingresos por naturaleza» se crea la cuenta 707 «Ingresos por activos construidos o adquiridos para otras entidades» para que el ente gestor registre los ingresos recibidos para financiar el bien a entregar, que no tendrán la consideración contable de subvenciones.

Se crean cuentas específicas en el subgrupo 75 «Transferencias y subvenciones» para recoger la imputación al resultado

económico-patrimonial de las subvenciones recibidas calificadas inicialmente de ingresos de patrimonio neto.

3.2 El plan de cuentas local simplificado (PCS)

El PCS es la adaptación del PCN para las entidades sujetas al modelo simplificado y tiene como referencia la simplificación operada en el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas empresas, aprobado por Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre. Por ello, las principales novedades del PCS son las mismas que se han mostrado en relación con el PCN, a excepción de las que se refieren a aspectos que han sido objeto de simplificación.

Los criterios de simplificación que han inspirado la elaboración de este Plan de Cuentas han sido:

- a) La eliminación de aquellas operaciones consideradas poco usuales en las entidades a las que va dirigido el modelo simplificado, y
- b) La agregación o eliminación de información en aquellos casos en que se ha considerado poco relevante la pérdida de información derivada de ello.

El PCS presenta una estructura en cinco partes igual a la del PCN y se puede decir que el Marco conceptual de la contabilidad pública en el PCS, es idéntico al del PCN, pues la única simplificación introducida consiste en que para la valoración de un activo o un pasivo financiero al «coste amortizado», no se incluyen en el cálculo del tipo de interés efectivo las comisiones financieras que se carguen por adelantado en la concesión de financiación.

La simplificación operada en la segunda parte del Plan (Normas de reconocimiento y valoración) ha consistido en:

- La supresión de aquellas normas, o parte de ellas, que hacen referencia a las operaciones poco usuales. Entre estas operaciones cabe citar las relativas a emisiones en masa de valores negociables, coberturas contables, existencias, activos construidos o adquiridos para otras entidades, moneda extranjera, actividades conjuntas y activos y pasivos contingentes. Pero si alguna entidad realizara operaciones consideradas poco usuales, tendría que aplicar el tratamiento contable previsto para dichas operaciones en el PCN.

- La eliminación del modelo de la revalorización para valorar el inmovilizado, con lo cual los bienes siempre deberán estar contabilizados al coste.
- La simplificación del tratamiento contable del arrendamiento financiero al permitir al arrendatario registrar el activo y el pasivo financiero por la suma de las cuotas que correspondan a la recuperación del coste del bien y, en su caso, de la opción de compra, así como de los costes de los servicios y gastos que no se puedan activar, y no ser este valor objeto de actualización.
- La eliminación de la norma relativa a activos en estado de venta, al eliminarse esta categoría de activos.
- La simplificación de las normas sobre activos y pasivos financieros, en especial, la no distinción de las inversiones financieras ni de las deudas en función de la existencia o no de vinculación entre la entidad contable y la entidad objeto de la inversión o titular de la deuda, y la sencillez de la clasificación de los activos financieros a efectos de su valoración.
- Los activos financieros quedan clasificados en sólo tres categorías: a) activos financieros a coste amortizado, b) activos financieros a valor razonable con cambios en resultados y c) activos financieros a coste. Además, también por razón de simplicidad, no se permite la reclasificación de los activos financieros de una categoría a otra. Y no hay una clasificación por categorías de los pasivos financieros.
- La simplificación de la valoración de las provisiones ya que su valor será el nominal de los desembolsos necesarios para cancelar la obligación sin actualizar.
- La eliminación de los activos y pasivos contingentes.

Por lo que se refiere a la simplificación de las cuentas anuales, destaca la eliminación del Estado de flujos de efectivo y su sustitución por información sobre la tesorería incluida en la Memoria.

Se ha eliminado de las cuentas anuales toda referencia a los débitos y créditos con entidades del grupo, multigrupo o asociadas.

El Estado de cambios en el patrimonio neto se divide, únicamente, en dos partes: 1) Estado total de cambios en el patrimonio neto y 2) Estado de operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias.

En la Memoria se ha eliminado la información relativa a las operaciones poco usuales y a los activos en estado de venta. Asimismo, se ha eliminado aquella información considerada poco relevante para las entidades sujetas al modelo simplificado, lo cual se ha traducido en la eliminación de algunas notas y en la simplificación de contenidos:

Se han eliminado las notas relativas a:

- Información sobre medio ambiente.
- Presentación por actividades de la Cuenta del resultado económico patrimonial.
- Contratación administrativa. Procedimientos de adjudicación.
- Información sobre el coste de las actividades.
- Indicadores de gestión.

Se han simplificado los siguientes contenidos:

- En relación con los Activos financieros, se ha eliminado la información sobre reclasificaciones al no permitirse éstas, la información relacionada con la cuenta del resultado económico patrimonial y la información sobre los riesgos de tipo de cambio y de tipo de interés.
- En relación con los Pasivos financieros, se ha eliminado la información sobre los riesgos de tipo de cambio y de tipo de interés y otra información (deudas impagadas, situaciones distintas del impago que hayan otorgado al prestamista el derecho a reclamar el pago anticipado y derivados financieros que sean pasivos).
- En la Información presupuestaria se ha eliminado la relativa a los compromisos de ingreso del presupuesto corriente, los compromisos de ingreso con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores y la variación de resultados presupuestarios de ejercicios anteriores.

Por último, en la Memoria se ha incluido información relativa a las operaciones por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos y a los proyectos de gasto y, si bien, la incorporación de esta información no constituye una novedad respecto del PCN, si resulta novedoso en relación con el PCS vigente.

El régimen jurídico de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado

Susana Casado Robledo

Interventora y Auditora del Estado

1. INTRODUCCIÓN

En el Preámbulo de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) se señala *el pleno sometimiento a sus disposiciones de los fondos sin personalidad jurídica con dotación en los Presupuestos Generales del Estado*, a pesar de ello dicha ley no contiene una definición de los mismos.

Por otra parte hay que destacar que tampoco existen trabajos que hayan abordado el análisis de los fondos sin personalidad jurídica (FSPJ), tan sólo he encontrado uno en el que al estudiar otro tema se ha incluido una definición diciendo que podría afirmarse que, *en rigor, estos fondos son masas patrimoniales afectas a fines específicos en virtud de una disposición legal ajena a la LGP, cuya gestión se realiza con arreglo a normas financieras más propias del subsector empresarial que del administrativo, en parte específicas y en parte contenidas en la LGP [...], pese a lo cual, si se atiende a su forma de financiación, la mayoría forman parte del sector administrativo*¹. Se trata de una definición que, como podrá comprobarse posteriormente, se ajusta en gran medi-

¹ José Pascual García, Presupuesto y Gasto Público 60/2010: *La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público*.

Los FSPG se financian con cargo a los PGE fundamentalmente a través de dotaciones que se consignan en el artículo 87 «Aportaciones patrimoniales», siendo el presupuesto del año 1999 el primero en el que figuran tales dotaciones para cuatro fondos: el Fondo para la concesión de microcréditos en el exterior, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME).

Los pagos que se efectúan a través de los PGE alimentan la tesorería de los fondos, permitiendo financiar directamente las operaciones que de acuerdo con su normativa están autorizados a realizar con cargo a la misma.

Durante el período que va desde 1999 a 2014 se consiguieron dotaciones en concepto de aportaciones a FSPJ en distintas aplicaciones del citado artículo 87 por un importe global de algo más de 84.000 millones de euros², incrementándose en ejecución los créditos iniciales hasta alcanzar unas dotaciones definitivas de casi 116.000 millones de euros como consecuencia de diversas modificaciones presupuestarias, destacándose 18.000 millones del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) en el año 2012³, casi 10.000 millones en concepto de contribución de España al Fondo de Apoyo a la República Helénica en el año 2010⁴ y la dotación para financiar la aportación al Fondo para Adquisición de Activos Financieros (FAAF)⁵.

² Fuente de todos los datos que contiene el artículo: Leyes de Presupuestos Generales del Estado y contabilidad de la Intervención General de la Administración del Estado.

³ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Aprobado con el objeto de crear un mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permitiera atender sus necesidades financieras, a cuyos efectos en el artículo 9 se contempla la creación de un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el artículo 2.2 de la LGP, regulándose en el artículo 10 su financiación por importe de 18.000 millones de euros mediante un crédito extraordinario y asignándose en el artículo 13 su gestión financiera al Instituto de Crédito Oficial.

⁴ Real Decreto-ley 7/2010, de 7 de mayo, por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por importe de 9.794.387.450 euros para su dotación.

⁵ Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros con la finalidad de apoyar la oferta de crédito a la actividad productiva de empresas y a los particulares mediante la adquisición de activos financieros, en la forma y condiciones que se determinaron en el propio real decreto-ley, regulándose en su artículo 2 su forma de financiación,

Aunque como se ha indicado la financiación de los FSPJ normalmente se realiza con cargo a créditos del capítulo 8 (activos financieros), la financiación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) se realizó entre los años 2008 y 2010 con cargo a créditos de los capítulos 4 y 7 de los PGE (transferencias), el primero dotado con 8.000 millones de euros⁶ y el segundo con 5.000 millones de euros⁷.

Como no puede ser de otra manera, en los anteriores cálculos no se han tenido en cuenta las aportaciones que se realizan o se han realizado con cargo a créditos del capítulo 8 a entidades que aunque se denominan o se han denominado fondos no presentan las características de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP, como por ejemplo las aportaciones al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP), cuya normativa de creación los configuró con personalidad jurídica, ni tampoco las aportaciones que se realizan por ejemplo a través del Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica, que aunque se denomina y se conoce de esa manera, no constituye realmente un FSPJ de los previstos en el citado artículo 2.2 de la LGP.

Por tanto, los recursos totales que desde el año 1999 hasta el año 2014 se han destinado a financiar las actuaciones gestionadas a través de FSPJ rondan los 129.000 millones de euros (116.000 millones de euros a través del capítulo 8 y 13.000 millones a través de los capítulos 4 y 7), debiendo observarse no obstante que dentro de

mediante un crédito extraordinario de 10.000 millones de euros declarado ampliable hasta 30.000 millones de euros.

⁶ Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación, al objeto de promover la realización por parte de los ayuntamientos de inversiones creadoras de empleo (en el caso del primer fondo, creado sin personalidad jurídica y dotado con 8.000 millones de euros mediante un crédito extraordinario) y de llevar a cabo actuaciones encaminadas a mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y de acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo (en el caso del segundo fondo, que aunque se denomina de esta forma se creó sin responder a las características de los fondos sin personalidad jurídica previstos en el artículo 2.2 de la LGP).

⁷ Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, destinado a financiar la realización por los ayuntamientos de inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social de competencia municipal que contribuyeran a la sostenibilidad económica, social y ambiental, dotado con 5.000 millones de euros en el presupuesto del año 2010.

este importe se encuentra la financiación de actuaciones derivadas de decisiones que pudieran calificarse de extraordinarias y que, por tanto, no constituyen en sí mismas actuaciones que de manera regular se gestionen mediante el mecanismo que proporcionan los FSPJ, tal es el caso de los anteriormente referidos FEIL y FEESL, con una dotación conjunta de 13.000 millones, del FAAF, con una dotación de 23.250 millones, del FLA, que presenta una dotación de 64.000 millones, y del Fondo de Apoyo a la República Helénica, con casi 10.000 millones, suponiendo las mismas en conjunto una financiación que supera los 110.000 millones de euros.

De esta forma, si se prescinde de los recursos asignados a los fondos anteriormente referidos, el importe de los recursos empleados en el período que va desde 1999 a 2014 para financiar el resto de fondos se sitúa en torno a los 18.000 millones de euros, siendo los más importante cuantitativamente el conjunto del FAD y del Fondo para la concesión de microcréditos, precursores de los actuales Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), todos los cuales suman en conjunto unas aportaciones con cargo a los PGE de casi 15.000 millones de euros, siendo esta importancia cuantitativa la que ha determinado que sea la normativa de estos dos últimos fondos la elegida para, en un posterior apartado, relativo al régimen económico-financiero, analizar y describir el funcionamiento general de los FSPJ.

2. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO

El artículo 33 de la LGP, que regula el alcance subjetivo y el contenido de los PGE, hace referencia de forma expresa, como parte que ha de integrar los mismos, a los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la propia ley. Por otra parte, en relación con la estructura de sus presupuestos, en el artículo 64 de la LGP, al regular los presupuestos de las entidades que conforman el sector público empresarial y el sector público fundacional, se determina que los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la ley elaborarán «presupuestos de explotación y de capital».

Así, en las órdenes anuales por las que, en base al apartado 2 del artículo 36 de la LGP, se dictan normas para la elaboración del presupuesto, viene estableciéndose que los FSPJ elaborarán presupuestos de explotación y de capital, debiendo remitirse las correspondientes propuestas de presupuestos en consonancia con el contenido de sus cuentas anuales (sobre cuya estructura se hablará

más adelante en el apartado relativo al régimen contable). Las propuestas de presupuestos de los fondos además deben acompañarse de una memoria explicativa, de la ejecución de los presupuestos del ejercicio anterior a aquel en el que el presupuesto se está elaborando y de la previsión de la ejecución de los de este último. Toda la documentación ha de ajustarse a los formatos que establezca la Dirección General de Presupuestos.

A tal efecto, también anualmente, dicho centro directivo regula mediante resolución el contenido y la estructura de los presupuestos de explotación y de capital y de los estados financieros complementarios que han de remitir los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP⁸, tomando como referencia, como ya se ha dicho, los modelos de cuentas anuales que han de formar de acuerdo con la normativa contable que les resulta de aplicación:

- La cuenta del resultado económico-patrimonial.
- El estado de flujos de efectivo.
- El balance.

Los anteriores estados se complementan con una memoria cuyo contenido queda también regulado en la correspondiente resolución:

- La normativa aplicable al fondo, especificando su objeto y los fines que se persiguen.
- Liquidación del presupuesto del año anterior a aquel en el que se está elaborando el presupuesto, debiendo señalarse las principales desviaciones que se han producido con explicación de las causas y acompañarse de las correspondientes cuentas anuales con su informe de auditoría.
- Avance de la liquidación del año en que se está elaborando el presupuesto (el anterior a aquel a que el presupuesto se refiera).
- Descripción de las actuaciones a realizar en el ejercicio a que el presupuesto se refiera, justificando las principales partidas de in-

⁸ La última aprobada y publicada es la Resolución de 16 de junio de 2014, por la que se establecen los formatos de la documentación a remitir por las entidades integrantes del sector público administrativo con presupuesto no limitativo y por los fondos carentes de personalidad jurídica de acuerdo con lo dispuesto en la orden por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2015.

gresos y gastos, así como los cobros y pagos del presupuesto de capital, con indicación de la cuantía y los motivos por los que, en su caso, se requieren dotaciones con cargo a los Presupuestos Generales.

De esta forma es cómo en los PGE para el año 2015 se han integrado los presupuestos de dieciséis FSPJ constituidos conforme a la naturaleza prevista en el artículo 2.2 de la LGP (ya que aunque se han integrado los presupuestos del FROB, como anteriormente se ha indicado, el mismo se ha constituido como entidad con personalidad jurídica, diferente por tanto de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP; por su parte el también ya citado, a modo de ejemplo, Fondo para la Investigación Científica y Técnica no cuenta con presupuesto propio independiente, sino que está constituido por un conjunto de dotaciones que se sitúan en los presupuestos del departamento ministerial que en cada momento tiene atribuidas las competencias en materia de investigación).

Y así es como en el año 2005, al ser el primer ejercicio cuyos PGE se elaboraron de acuerdo con las disposiciones de la vigente LGP, se integraron (aunque ya existían con anterioridad) los presupuestos individuales de cuatro FSPJ (FAD, FIEX, FONPYME, y Fondo para la concesión de microcréditos en el exterior).

De los cuatro fondos siguen formando parte de los PGE los del FIEX y los del FONPYME, destacándose no obstante que aunque, al haberse extinguido, no forman parte de los presupuestos del año 2015 los presupuestos del FAD y del Fondo para concesión de microcréditos en el exterior, sí que se han integrado los presupuestos de los dos fondos en los que los mismos se reconvirtieron, FIEM y FONPRODE.

Si se analizan algunas magnitudes de los estados financieros de los fondos que se han integrado en los PGE durante el período 2005 a 2015 se pone de manifiesto que frente a un total de aplicaciones en los estados de origen y aplicación de fondos de los presupuestos del año 2005 de 251 millones de euros, en el año 2015 el total de los pagos de los estados de flujos de efectivo asciende a 30.219 millones de euros, aunque de este importe 22.394 millones son los pagos que se estiman para el año 2015 en el presupuesto del FLA, y 6.284 se corresponden con los pagos que se estima se realizarán con cargo al recientemente creado Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2 (Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores).

Si se excluyen los datos de estos dos últimos fondos para eliminar la distorsión que supone un importe tan elevado, que, por otra parte, se corresponde con actuaciones que se podrían calificar de naturaleza extraordinaria, los pagos que se prevé realizar en 2015 con cargo a los recursos de los FSPJ integrados en los PGE ascienden a 1.541 millones de euros. Ello supone en términos relativos haber pasado de gestionar a través de FSPJ un 0,10 por ciento del importe del presupuesto en 2005 (249.538 millones de euros en los capítulos 1 a 8) a gestionar un 0,44 por ciento de la misma magnitud en 2015 (347.843 millones de euros también para los capítulos 1 a 8).

Por otra parte, si se toman como referencia para analizar la misma evolución sólo los datos relativos a los cuatro fondos que formaron parte de los PGE en el año 2005 y los correspondientes de 2015 las magnitudes varían poco tanto en términos absolutos como en términos relativos, ya que el total de pagos previstos para el año 2015 en el conjunto del FIEX, del FONPYME, del FIEM y del FONPRODE asciende a 699 millones de euros (de los que 411 millones corresponden al FIEM), lo que en términos relativos supone un 0,20 por ciento del presupuesto.

3. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

No existe una norma que de forma general regule el régimen económico-financiero aplicable a los FSPJ, es precisamente la norma de creación de cada uno de ellos y, en su caso, el posterior desarrollo de la misma, la que determina de forma particular el régimen aplicable, describiéndose a continuación de manera resumida la regulación del FIEM y del FONPRODE, para a continuación hacer referencia a la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, mediante la que se regula el régimen de uno de los últimos fondos creados: el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización.

Tanto el FIEM como el FONPRODE tienen su origen básicamente en el FAD, que fue creado por el Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales de fomento de la exportación y del comercio interior, con la vocación de responder a un doble objetivo: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación. Su evolución puso de manifiesto la necesidad de reformarlo, de forma que pudiera disponerse de un instrumento

adecuado para cada uno de los objetivos (aunque de alguna forma ya venía realizándose, ya que la dotación del FAD en los años 2007, 2008 y 2009 quedó dividida en diferentes aplicaciones presupuestarias, diferenciándose los recursos destinados a la internacionalización de nuestra economía de aquellos otros destinados a las contribuciones a instituciones financieras internacionales o a organismos internacionales no financieros), lo que se realizó a través de las siguientes leyes:

– *Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española*⁹, en cuyo artículo 1 se crea el FIEM, como instrumento para la financiación del apoyo oficial a la internacionalización de la empresa española al objeto de promover sus operaciones de exportación y la inversión española directa en el exterior, siendo en el artículo 10 en el que se le califica de FSPJ al que, tal como en el mismo se dispone, le es de aplicación el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control según lo establecido en el artículo 2.2 de la LGP, atribuyéndose en el artículo 7 su gestión a la Secretaría de Estado de Comercio, órgano actualmente encuadrado dentro del Ministerio de Economía y Competitividad.

– *Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo*¹⁰, en cuyo artículo 1 se establece que la misma tiene como objeto la creación y el establecimiento del régimen jurídico del citado fondo como instrumento de cooperación al desarrollo, siendo su finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos. En el mismo artículo queda calificado como un fondo carente de personalidad jurídica de los del artículo 2.2 de la LGP, atribuyéndose en el artículo 4 la gestión al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado competente en materia de cooperación internacional al desarrollo y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁹ Desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.

¹⁰ Modificada por la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

3.1 Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)

El artículo 4 de la Ley 11/2010, dentro del capítulo que regula el funcionamiento del FIEM, determina que con cargo al mismo se financiarán operaciones y proyectos de interés especial para la estrategia de internacionalización de la economía española, así como las asistencias técnicas que estas operaciones y proyectos requieran, añadiendo a continuación que se podrán financiar asistencias técnicas y consultorías de interés especial para la estrategia de la internacionalización destinadas a la elaboración de estudios de viabilidad, estudios relacionados con la modernización de sectores económicos o regiones y consultorías destinadas a la modernización institucional de carácter económico en países de especial interés para las empresas españolas.

El apoyo financiero referido, establece la ley, adoptará principalmente la forma de préstamos, créditos y líneas de créditos, sin perjuicio de lo que la propia ley también permite que puedan financiarse de forma no reembolsable las asistencias técnicas y consultorías, así como proyectos y operaciones cuando sus especiales circunstancias así lo requieran, siendo en el reglamento del FIEM en el que, al regular las distintas modalidades de financiación, las mismas quedan clasificadas (artículo 14), pudiendo un mismo proyecto recibir apoyo financiero de una o varias modalidades:

- Préstamos, créditos o líneas de créditos reembolsables en condiciones comerciales.
- Préstamos, créditos o líneas de créditos reembolsables en condiciones concesionales.
- Financiación no reembolsable.

Posteriormente en los artículos 18 a 21 del reglamento se regulan las condiciones financieras de cada una de las modalidades.

Por su parte, el artículo 11 de la ley atribuye al Instituto de Crédito Oficial (ICO) las competencias para formalizar, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado, los correspondientes convenios de crédito, préstamo o donación, configurándolo de esta manera como agente financiero del fondo, al que igualmente se le atribuye, entre otras, las funciones de contabilidad, caja y agente pagador.

En el artículo 12 de la ley se regulan los recursos del FIEM, estableciéndose que se nutrirá con las dotaciones que se consignent

en las leyes de PGE, que le serán transferidas de acuerdo con sus necesidades, a las que se sumarán los recursos procedentes de las devoluciones de préstamos y créditos concedidos, así como aquellos otros flujos económicos procedentes de las comisiones e intereses devengados y cobrados por la realización de dichos activos financieros. En el punto 2 del mismo artículo 12 se establece que la ley de PGE fijará anualmente el importe máximo de las operaciones que podrán ser autorizadas en el ejercicio a que la misma se refiera, y dentro de dicho importe ha de fijarse otro límite máximo para las operaciones de carácter no reembolsable anteriormente citadas.

Así, a título de ejemplo, se destaca que el artículo 58 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, fija en algo más de 238 millones de euros la dotación para el FIEM en dicho ejercicio, estableciendo por otra parte en 500 millones de euros las operaciones que se pueden autorizar, de las que quedan excluidas las operaciones de carácter no reembolsable, que, por imperativo de dicha ley, no se podrán autorizar con cargo al fondo durante el año 2015 (salvo las operaciones para hacer frente a los gastos derivados de la gestión del fondo).

La dotación del FIEM se ha consignado en el presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad, del que en este momento forma parte la Secretaría de Estado de Comercio, órgano, como anteriormente se ha indicado, encargado de su gestión.

Con dicha dotación y con los recursos procedentes fundamentalmente de la devolución de préstamos y créditos concedidos, la actividad prevista en los presupuestos de explotación y de capital del FIEM para el ejercicio 2015 contempla pagos por importe de 411 millones de euros, no pudiendo autorizarse, como se ha dicho, las que en su ley de creación se denominan «operaciones no reembolsables», que como tales no constituyen activos financieros y, por tanto, su realización incide en la determinación del déficit estatal en términos de contabilidad nacional, para cuyo cálculo se tiene en cuenta el resultado derivado de la actividad del fondo, arrojando su cuenta del resultado económico-patrimonial una previsión de ahorro neto para el ejercicio 2015 de algo más de 80 millones de euros (frente a una previsión de ahorro neto en 2014 de unos 22 millones de euros).

El artículo 8 de la ley regula la aprobación de operaciones con cargo al FIEM, atribuyendo a un comité el examen para, en su caso, aprobación por la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio de aquellas propuestas de financiación que se le presenten. En este mismo artículo se prevé que el Comité valore los créditos de carácter concesional (que suponen la imputación del gasto derivado de la correspondiente subvencionalidad) y las donaciones, que, en su caso, han de elevarse al Consejo de Ministros para su aprobación, lo que en los últimos años, con carácter general, se viene adicionalmente controlando mediante la incorporación en las leyes de presupuestos de disposiciones que limitan la posibilidad de su realización¹¹.

A continuación el artículo 8 regula el procedimiento a seguir para aquellas operaciones que sean de especial relevancia atendiendo a su importe y consideraciones de riesgos, en las operaciones de financiación en las que figuren como prestatarios Estados con problemas financieros de sobreendeudamiento y en operaciones de renegociación y condonación de sus activos financieros. En todos los casos se prevé la aprobación de las operaciones por el Consejo de Ministros, y en algunos de ellos procede, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento del fondo, el informe previo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (artículo 26).

En la primera reunión del año del Comité del FIEM (se reúne con carácter ordinario una vez al mes) se proponen y elevan para su aprobación por el Secretario de Estado de Comercio las líneas orientativas de la actividad del fondo, que se hacen públicas. A partir de ahí, como ya se ha referido, corresponde al Comité examinar y, en su caso, elevar para su aprobación por el Secretario de Estado de Comercio aquellas propuestas de financiación que se presenten, correspondiendo a él mismo la aprobación de algunas propuestas y al Consejo de Ministros la aprobación de otras.

En el artículo 27 del reglamento se determinan los criterios a utilizar por el Comité del FIEM para la valoración de las operaciones, y en el artículo 28 cómo ha de realizarse el seguimiento y eva-

¹¹ En la disposición adicional segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, se ha establecido que salvo autorización expresa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas no podrán concederse préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar.

luación de los proyectos financiados con cargo al FIEM, indicando qué proyectos pueden ser objeto de una evaluación individual.

A la vista de todo lo anterior, los flujos derivados de la financiación a través del FIEM, con breve referencia a su forma de control, se pueden resumir de forma muy simple de la siguiente manera:

- Pagos con cargo a créditos del capítulo 8 de los PGE, en los que se prevé una dotación que se determina en función de las necesidades de financiación que los gestores del fondo estiman que se van a producir en el correspondiente ejercicio, y que, además de quedar recogida en los correspondientes estados de gastos, se regula en el articulado de la ley de presupuestos.
- El pago con cargo a los PGE, que queda sometido al régimen de fiscalización aplicable con carácter general a los gastos presupuestarios, supone una salida de fondos de la cuenta del Tesoro Público y un ingreso en la cuenta o cuentas asignadas al FIEM.
- Con cargo a los recursos del FIEM, con el procedimiento que se regula en su ley de creación, y al que anteriormente se ha hecho referencia, se financian operaciones de concesión de préstamos y créditos, que globalmente deben obedecer un límite que se regula en la ley anual de presupuestos. Estas operaciones de concesión no quedan sometidas al mismo régimen de control aplicable a cualquier otra concesión que se realizara directamente con cargo a créditos del capítulo 8 de los PGE, sino, por una parte al régimen de control objeto de análisis en los correspondientes apartados, y por otra parte al control parlamentario que a continuación se describe.
- La recuperación de los créditos y préstamos concedidos con cargo al FIEM y los posibles rendimientos derivados de los mismos alimentan la tesorería del fondo dotándole de capacidad para concertar nuevas operaciones, en lugar de ingresarse en la cuenta del Tesoro Público para, en su caso, a través de las correspondientes modificaciones presupuestarias, procurar nuevamente tesorería para financiar nuevas operaciones.

El artículo 9 de la ley (29 del reglamento) regula el control parlamentario de la actividad del fondo: el Gobierno ha de remitir una memoria anual a las Cortes Generales y al Consejo Económico y Social, que ha de presentar la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio dando cuenta de la ejecución anual del fondo haciendo balance de las actuaciones del fondo y de la adecuación de sus resul-

tados a la estrategia de internacionalización, quedando sujetas todas las operaciones del FIEM a información pública a través de la citada memoria. De acuerdo con ello, se puede consultar en la web de la Dirección General de Comercio e Inversiones la memoria, siendo la última publicada la correspondiente a la actividad del fondo durante el año 2013, en la que consta una relación de las operaciones aprobadas con cargo al FIEM en dicho ejercicio que se acompaña de su análisis desde diversas perspectivas (según su grado de concesionalidad, o según su distribución geográfica o sectorial, por ejemplo).

Por su parte, en el artículo 10 se establece que su actividad queda sometida al régimen de control previsto en la LGP al que posteriormente, en el apartado relativo al control, se hará referencia.

En definitiva, de todo lo anterior se deduce que aunque existe un procedimiento especial para la gestión de recursos a través del FIEM, que pudiera justificarse en facilitar su gestión de una forma ágil en cuanto a su tramitación financiera, ello no quiere decir que la actividad del fondo esté exenta de control, habiéndose regulado incluso un control específico que se desarrolla en sede parlamentaria.

3.2 Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)

El artículo 2 de la Ley 36/2010 determina las líneas de actuación y las operaciones que, respetando la finalidad y condiciones que en el mismo se recogen, son financiables con cargo al FONPRODE, regulándose un amplio abanico que va desde donaciones, contribuciones y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros hasta la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, pasando por asistencias técnicas, estudios de viabilidad y evaluación de proyectos o programas también financiables con cargo a sus recursos.

En los artículos 5 y siguientes se regula el procedimiento de concesión, atribuyéndose el estudio y valoración de todas las propuestas de financiación que le sean presentadas a un comité, el Comité Ejecutivo del Fondo para la Promoción del Desarrollo, cuya composición se regula en el artículo 8, en el que, por otra parte, el fondo se adscribe al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dicho comité, en su caso, realiza la elevación de las propuestas para autorización del Consejo de Ministros en la forma determinada re-

glamentariamente¹², es decir, a diferencia del FIEM, en el caso del FONPRODE todas las propuestas de financiación con cargo a sus recursos se someten a la autorización del Consejo de Ministros (en algunos casos también previo estudio por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos).

Por su propia denominación, puede comprobarse que la normativa que regula el FONPRODE permite que con cargo al mismo puedan realizarse operaciones de carácter no reembolsable, regulándose para todas ellas en los artículos 18 y siguientes del reglamento el procedimiento para su aprobación, y a partir del 28 el procedimiento para su seguimiento, evaluación y control.

En el artículo 13 de la ley se regulan los recursos del FONPRODE, estableciendo, de forma parecida al FIEM, que para la cobertura de sus necesidades financieras en los PGE se consignará una dotación presupuestaria a la que se sumarán los recursos procedentes de las devoluciones de préstamos y créditos, así como los flujos económicos procedentes de las comisiones e intereses devengados y cobrados por la realización de dichos activos financieros. De la misma manera en el punto 2 del citado artículo se establece que la ley de presupuestos fijará anualmente el importe máximo de las aportaciones que podrán ser autorizadas en el ejercicio a que la ley se refiera, debiendo fijarse dentro del mismo los límites que en la normativa se contemplan.

En aplicación de este precepto, a título de ejemplo se puede citar que el artículo 56 de la vigente LPGE fija en algo más de 235 millones de euros la dotación para el FONPRODE, que se ha consignado en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, estableciendo en 375 millones de euros el importe máximo de las operaciones que con cargo al mismo se pueden autorizar durante el año 2015.

Dice finalmente el punto 3 del artículo 13 de la ley del fondo que la ley de presupuestos fijará anualmente el importe máximo de las operaciones que con efecto en déficit público podrán ser autorizadas en cada ejercicio presupuestario con cargo al FONPRODE, aunque en este punto hay que destacar que el citado artículo 56 de la ley de PGE para el año 2015 ha establecido que todas las operaciones que se realicen durante dicho ejercicio con cargo al mismo

¹² Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

han de tener carácter reembolsable (a excepción de las operaciones necesarias para hacer frente a los gastos derivados de la gestión del fondo o de otros gastos asociados a las operaciones formalizadas por el fondo), por lo que tal circunstancia sólo se produciría como consecuencia de que las mismas pudieran gozar de subvencionalidad, para lo cual, si la posible subvencionalidad tuviera su origen en los tipos de interés aplicables, en cumplimiento de la disposición adicional segunda de la misma ley de presupuestos se precisaría de la autorización del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (ver nota a pie de página número 11). A efectos de poder comprobar el cumplimiento de estas limitaciones, las propuestas de financiación con cargo al fondo han de acompañarse de un informe sobre su impacto en el déficit público, que ha de ser elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

En el artículo 14 de la ley se atribuye al ICO la condición de agente financiero estableciendo que formalizará en nombre y representación del Gobierno y por cuenta del Estado los convenios a suscribir con los beneficiarios, estableciéndose también que prestará los servicios de contabilidad y de caja y, en general, todos los de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al fondo.

Como en el caso del FIEM la ley que regula el FONPRODE prevé un control parlamentario de las operaciones que se imputen al mismo a través de un informe anual que el Gobierno ha de remitir a las Cortes Generales, en el que para cada una de ellas ha de proporcionarse la información que se detalla en su artículo 12 (objetivos, país de destino, sectores de intervención, instituciones beneficiarias, etc.), que ha de presentar la persona titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, dando cuenta de la ejecución del FONPRODE haciendo balance de las actuaciones del mismo y de su adecuación a los objetivos del instrumento. Obliga el mismo artículo de la ley a que el citado informe se publique, de acuerdo con lo que se puede consultar en la web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo el último informe publicado correspondiente a la actividad del fondo durante el año 2013.

En consecuencia, puede concluirse que los flujos financieros derivados de la actividad del FONPRODE presentan un esquema muy similar al descrito anteriormente para el FIEM.

3.3 Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización

Es un fondo creado recientemente (como se ha citado, por la Ley 8/2014, siendo no obstante de creación posterior el Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2, por la Ley 13/2014, de 14 de julio, y los Fondos de Financiación a Comunidades Autónomas y de Financiación a Entidades Locales, creados por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre) como un FSPJ de los previstos en el artículo 2.2 de la LGP, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad por medio de la Secretaría de Estado de Comercio, al que se imputarán las operaciones de cobertura de riesgos por cuenta del Estado.

Sus recursos estarán constituidos por los derechos económicos y las primas recaudadas, los recobros de siniestros, y las comisiones y eventuales rentas patrimoniales, previendo su ley de creación que se consignarán en los PGE los créditos necesarios para hacer frente a las desviaciones que se puedan producir en la cobertura de los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios por cuenta del Estado.

En el caso de este fondo, su gestión y administración se atribuye al Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), que, según se establece en la propia ley, ha de elaborar anualmente la propuesta de sus presupuestos de explotación y de capital, correspondiéndole asimismo la contabilidad de sus operaciones y la preparación de sus cuentas anuales. Se atribuye también al CCS la administración de la tesorería del fondo.

Como en los casos anteriores la ley establece que el límite máximo para la contratación de nuevas operaciones a asumir por cuenta del Estado se ha de fijar anualmente en la ley de presupuestos.

La regulación relativa a este fondo es menor que la anteriormente descrita para el FIEM y el FONPRODE, pero hay que tener en cuenta que su creación se realiza en el marco de una ley que regula con carácter general la gestión de la cobertura de riesgos de la internacionalización por cuenta del Estado, quedando constituido el fondo realmente como un mero instrumento de registro de las operaciones y resultados de la misma.

4. RÉGIMEN DE CONTABILIDAD

En cuanto a la normativa que los FSPJ deben observar para el registro de sus operaciones y la formación de sus cuentas anuales, siéndoles de aplicación la LGP, se recuerda que corresponde a

la IGAE, como centro directivo de la contabilidad pública, aprobar las normas de contabilidad aplicables a los mismos (artículo 125 de la LGP), lo que se materializó mediante Resolución de 1 de julio de 2011, en la que también se regulan los registros contables que han de efectuar, como consecuencia de las aportaciones a los fondos, las entidades integrantes del sector público administrativo que con cargo a sus presupuestos los financien.

En la citada Resolución de 1 de julio de 2011 se establece que la contabilidad de los fondos ha de ajustarse al plan de contabilidad que la propia resolución incorpora como Anexo I, declarándose de aplicación supletoria los principios y criterios incluidos en el plan contable aplicable a la entidad en la que se integre el fondo.

También se establece en la resolución que las cuentas anuales de los fondos debidamente auditadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 168 de la LGP, dentro del primer semestre del ejercicio siguiente al que se refieran serán sometidas a la aprobación de los órganos o entidades encargadas de su administración o gestión de acuerdo con la normativa específica que regula cada fondo, y que las cuentas anuales aprobadas y acompañadas del informe de auditoría se remitirán a la IGAE dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico.

Como se ha dicho, la resolución incorpora un anexo que contiene todo un plan contable específico para los FSPJ a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP, que consta de las siguientes partes:

- Primera. Marco conceptual.
- Segunda. Normas de reconocimiento y valoración.
- Tercera. Cuentas anuales.
- Cuarta. Cuadro de cuentas.
- Quinta. Definiciones y relaciones contables.

Es decir, presenta una estructura idéntica a la de cualquier otro plan contable y, además, presenta un contenido debidamente normalizado con el Plan General de Contabilidad Pública¹³.

¹³ Aprobado mediante Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.

4.1 Contabilidad en las entidades aportantes

Cuestión diferente es cómo se reflejan las operaciones relativas a los fondos en la entidad aportante, normalmente la Administración General del Estado, que va a ser el supuesto que a continuación se describe y que, además, es el que afecta a todos los FSPJ a los que hasta el momento se ha hecho referencia.

En este punto hay que tener en cuenta que al final del proceso el resultado de la contabilidad individual de cada uno de los fondos (la totalidad de sus activos y pasivos, así como la totalidad de sus gastos e ingresos y, por tanto, del resultado económico y patrimonial obtenido por los mismos en cada ejercicio, sus flujos de tesorería y cambios en el patrimonio) ha de integrarse en la Cuenta de la Administración General del Estado como parte de la misma que son, tanto si las aportaciones se sitúan en cuentas de su titularidad como si se sitúan en cuentas que corresponden a una entidad distinta.

Así, con carácter general la resolución establece que en el caso de que las aportaciones iniciales y posteriores del fondo se sitúen en cuentas cuya titularidad corresponde a la entidad con cargo a cuyo presupuesto se dotan, las mismas se registran en la contabilidad de la entidad aportante mediante un movimiento interno de tesorería hacia la cuenta en la que se ingresen los recursos del fondo, que habrá de tener naturaleza de cuenta restringida de pagos. Esta operación supondrá la imputación presupuestaria al concepto en el que figurara aprobado el crédito en la correspondiente ley de presupuestos.

En el caso de que las aportaciones iniciales y posteriores al fondo se sitúen en cuentas cuya titularidad corresponde a una entidad distinta a aquella con cargo a cuyos presupuestos se dotan, las entidades públicas aportantes utilizarán una cuenta de deudores que recogerá los saldos a favor de la entidad para atender los pagos a realizar por los FSPJ.

La operatoria contable se incluyó en un primer momento como anexo de la Resolución de 1 de julio de 2011, Anexo II, y posteriormente para la Administración General del Estado se recogió como parte integrante de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la misma aplicable¹⁴.

¹⁴ Aprobada mediante Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado.

Las entidades aportantes han de realizar los correspondientes registros en su contabilidad a partir de las cuentas formuladas por los fondos antes de formar o formular sus propias cuentas, pudiendo solicitarse al fondo la información referida a 31 de diciembre anterior necesaria para contabilizar las operaciones realizadas por el mismo. Es decir, las operaciones que realizan los fondos no se incorporan en la contabilidad de la entidad aportante de forma puntual, si no que se incorporan en bloque los saldos que se derivan de la contabilidad de los fondos referida a un determinado período de tiempo (en principio el ejercicio anual).

Para el caso de la Administración General del Estado como entidad aportante, las cuentas anuales formuladas han de remitirse a la Subdirección General de Gestión Contable de la IGAE en el mismo plazo que el fondo tiene para la puesta a disposición de sus auditores. La citada Subdirección da instrucciones para que la oficina de contabilidad que corresponda (cada una de las oficinas de los departamentos ministeriales que tengan adscrito algún fondo) realice los oportunos registros contables.

5. RÉGIMEN DE CONTROL Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS

De acuerdo con el artículo 163 de la LGP, los FSPJ a que se refiere el artículo 2.2 del mismo texto legal quedan sometidos, en lo que a su control se refiere, al régimen de auditoría pública, estableciendo el artículo 168 de la misma ley que la IGAE realizará anualmente la auditoría de sus cuentas anuales. Es decir, los FSPJ quedan sometidos a la modalidad de auditoría de regularidad contable (una de las tres modalidades, junto a las auditorías operativas y de cumplimiento, en las que se ejerce la auditoría pública), que tiene por finalidad la verificación relativa a si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y, en su caso, de la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que resulten de aplicación y si contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada.

La IGAE ha de elaborar anualmente un plan de auditorías en el que se incluyan las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio, y en el que también han de incluirse las actuaciones a realizar en relación con las ayudas y subvenciones públicas. Así, el último Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas, aprobado mediante resolución de dicho centro

directivo el 23 de diciembre de 2014, correspondiente al año 2015, contempla las auditorías de las cuentas de diecinueve FSPJ.

Por otra parte la IGAE, mediante resolución de 12 de septiembre de 2013¹⁵, ha regulado el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para los FSPJ. La citada resolución regula un nuevo procedimiento en el cual los procesos de obtención, formulación y aprobación de las cuentas anuales, así como su remisión, se realizan a través de medios informáticos y telemáticos habilitados al efecto por dicho centro directivo. Asimismo se regula la puesta a disposición por el auditor del informe de auditoría por medios electrónicos, y no en soporte papel como hasta la fecha se venía haciendo.

Así, una vez obtenidas las cuentas anuales, ha de procederse a su formulación y puesta a disposición de la IGAE en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico mediante el procedimiento que en la propia resolución se describe y con las especificaciones técnicas que se definan por dicho centro directivo.

De la misma forma, una vez concluida la auditoría de cuentas, y utilizando los medios informáticos y telemáticos habilitados al efecto por la IGAE, el auditor ha de poner a disposición del responsable de la formulación de las cuentas anuales un fichero con el correspondiente informe de auditoría, cuya formación, puesta a disposición y condiciones de firma electrónica también han de ajustarse a las especificaciones técnicas que se definan por la propia IGAE.

A la rendición de cuentas de los FSPJ le resulta de aplicación, de acuerdo con el artículo 139bis de la LGP, el procedimiento que al efecto regula la citada ley, en cuyo desarrollo la Resolución de 12 de septiembre de 2013 anteriormente citada establece que las cuentas anuales han de aprobarse por los órganos competentes para ello de acuerdo con la normativa específica que regula cada fondo, debiendo remitirse a la IGAE dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico a que las mismas se refieran mediante un fichero cuya formación, puesta a disposición del responsable de la rendición de las cuentas, envío y condiciones de firma electrónica también han de ajustarse a las especificaciones técnicas que se definan por dicho centro. El citado fichero

¹⁵ Aplicable con carácter general ya a la cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2013.

junto con el que contiene el informe de auditoría ha de ponerse por la IGAE a disposición del Tribunal de Cuentas.

En este punto hay que destacar que la resolución dispone que el responsable de la rendición de las cuentas anuales de los fondos debe publicarlas anualmente en el Boletín Oficial del Estado en el plazo de un mes contado desde la fecha en la que la IGAE presente las respectivas cuentas al Tribunal de Cuentas¹⁶.

También establece la misma resolución que la IGAE ha de obtener una copia o duplicado de los ficheros tanto a efectos estadísticos como para formar la Cuenta General del Estado.

La Cuenta General del Estado se estructura en los siguientes documentos (de manera transitoria hasta que se elabore una cuenta única consolidada, tal como tras su última modificación en esta materia regula la LGP):

- Cuenta del sector público administrativo.
- Cuenta del sector público empresarial.
- Cuenta del sector público fundacional.

Es en la cuenta del sector público administrativo en la que junto a las Cuentas de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos, agencias y determinados consorcios, y de las entidades que conforman la Seguridad Social, se integran las cuentas de los FSPJ a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP. De acuerdo con ello, forman parte de la última Cuenta General del Estado publicada, relativa al ejercicio 2013, las cuentas de doce fondos de un total de quince. A estos efectos se destaca que, dada la diferencia temporal, el número de fondos cuyas cuentas han de integrarse en la General del Estado no tiene por qué coincidir con el del número de fondos cuyos presupuestos se han integrado en los Generales del Estado, aunque en este caso la diferencia entre los catorce fondos cuyos presupuestos se integraron en los Generales del Estado del año 2013 y los quince a los que la Cuenta General del Estado relativa a dicho ejercicio hace referencia, es el Fondo para el Aseguramiento Colectivo de Cooperantes, que no se había constituido de forma efectiva ni siquiera en el momento de elaboración de la correspondiente Cuenta General.

¹⁶ Afecta a la publicación de las cuentas anuales del ejercicio 2012 y siguientes.

Aunque la correspondiente información contable de los fondos se integra en la Cuenta General del Estado a través de la Cuenta de la Administración General del Estado, la primera ofrece información particular de los mismos de forma agregada, elaborada partiendo de los balances, cuentas del resultado económico patrimonial, estados de cambios en el patrimonio neto y estado de flujos de efectivo de cada uno de los fondos cuyas cuentas se hayan integrado en la General del Estado.

En el ámbito del control externo, en el ejercicio de sus funciones, el Tribunal de Cuentas efectúa el control de los FSPJ de dos maneras, a través de fiscalizaciones específicas y de forma conjunta a través de la fiscalización de la Cuenta General del Estado una vez le ha sido rendida, en la que, como anteriormente se ha indicado se integran sus cuentas.

En el contexto de esta última los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado acordaron aprobar la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2008 y la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas por la que, al mismo tiempo que se aprobaba dicha Cuenta, se instaba al Gobierno a adoptar diversas medidas, entre las que por primera vez se encontraba que *se restringiera y, en lo posible, se anulara la creación de fondos sin personalidad jurídica, asumiendo la gestión de los recursos destinados a los mismos los servicios administrativos que correspondan, evitando situaciones en los que puede verse afectada la seguridad jurídica y el sistema de control implantado.*

Sin embargo, analizando el documento de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado de dicho ejercicio elaborado por el Tribunal de Cuentas, no se alcanza a comprender exactamente los motivos que determinaron tal propuesta.

6. CONCLUSIONES

Los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP constituyen una forma de gestionar recursos públicos estatales.

Su creación requiere una norma con rango de ley, que regula el régimen jurídico aplicable de forma particular a cada uno de ellos y en la que queda recogido de forma específica su carácter de fondo del artículo 2.2 de la LGP, por lo que en materia presupuestaria, contable y de control le resultan de aplicación las disposiciones de la LGP.

Al carecer de personalidad jurídica disponen de un agente financiero, que asume las funciones que la propia ley de creación le atribuye.

Las operaciones que con cargo a los mismos se realizan, normalmente concesión de préstamos y créditos, se encuentran sometidas a un régimen de control diferente al que le correspondería a la misma operación realizada con cargo a dotaciones de carácter limitativo de los presupuestos estatales, aunque por otra parte en algunos supuestos se prevé un control especial que pasa por su previa aprobación por el Consejo de Ministros y posterior información a las Cortes Generales.

Aunque llevan una contabilidad independiente, todas sus operaciones quedan integradas en la contabilidad de la entidad de la que forman parte, rindiéndose cuenta de su actividad al Tribunal de Cuentas.

7. BIBLIOGRAFÍA Y NORMATIVA CITADA O CONSULTADA

PASCUAL GARCÍA, José, *La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público*, Gasto Público 60/2010.

Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1999 a 2015.

Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española (crea el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización, artículo 9).

Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero (crea el Fondo de Liquidez Autonómico, artículo 9).

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (crea el Fondo del Carbono para una Economía Sostenible, artículo 91).

Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (crea el Fondo para la Internacionalización de la Empresa, artículo 1).

Real Decreto-ley 7/2010, de 7 de mayo, por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por importe de 9.794.387.450 euros para su dotación.

Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (crea el Fondo de Ayuda al Comercio Interior, disposición adicional trigésima, y el Fondo de apoyo para la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, disposición adicional sexagésima primera).

Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

Ley 5/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (crea el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, disposición adicional sexagésima primera).

Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (crea el Fondo de apoyo para la diversificación del sector pesquero y Acuícola, disposición adicional cuadragésima segunda, y el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, disposición adicional quincuagésima tercera).

Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (crea el Fondo Financiero para la Modernización de la Infraestructura Turística, disposición adicional cuadragésima novena).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (crea el Fondo para la concesión de microcréditos, artículo 105).

Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (crea el Fondo para Inversiones en el Exterior, artículo 114, y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa, artículo 115).

- Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo, apartado uno del artículo séptimo).
- Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Resolución de 16 de junio de 2014, por la que se establecen los formatos de la documentación a remitir por las entidades integrantes del sector público administrativo con presupuesto no limitativo y por los fondos carentes de personalidad jurídica de acuerdo con lo dispuesto en la orden por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2015.
- Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, de 20 de diciembre de 2013, por la que se aprueba el Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el año 2014.
- Resolución de 12 de septiembre de 2013, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria.
- 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.
- Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueban las normas contables relativas a los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria.

La Cuenta General del Estado. Cuenta única

Victoria Aznar Castiblanque

Jefe de Equipo de Cuenta General del Estado
División de Gestión de la Contabilidad de la Oficina Nacional
de Contabilidad
Intervención General de la Administración del Estado

Elena Rodríguez Raso

Jefe de División de Gestión de la Contabilidad de la Oficina
Nacional de Contabilidad
Intervención General de la Administración del Estado

1. INTRODUCCIÓN

La obligación de elaborar la Cuenta General del Estado estaba ya regulada en la Constitución de 1812 estableciéndose que se debía recoger en la entonces Cuenta de la Tesorería General, la totalidad de las contribuciones y rentas así como su inversión. La Ley de Contabilidad de 1850 contiene una regulación más completa de la Cuenta General del Estado, regulando las cuentas que la integran así como que su formación le corresponde al Ministerio de Hacienda. Posteriormente la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 seguía recogiendo el objetivo de que la Cuenta General recoja la totalidad de ingresos y gastos, encomendando su formación a la Intervención General del Estado. No obstante, la Cuenta General del Estado como documento único que recogiera la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal se fue perdiendo con la creación de los Organismos Autónomos en 1923 y con la aparición de sociedades mercantiles estatales.

Hasta el año 1977 no se modificó de forma sustancial la regulación de la Cuenta General para superar parte de estas limitaciones.

La Ley 11/1977 General Presupuestaria establecía que la Cuenta General del Estado se formaría con la Cuenta de la Administración General del Estado, la Cuenta de los Organismos autónomos administrativos y la Cuenta de los Organismos autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos, por la Intervención General de la Administración del Estado con las cuentas de cada uno de los Organismos autónomos y demás documentos que deban rendir al Tribunal de Cuentas del Reino. Las cuentas de la Seguridad Social y las cuentas de las sociedades estatales se unían a la Cuenta General del Estado por el Tribunal de Cuentas.

Esto supuso una ampliación del contenido subjetivo de la Cuenta General del Estado, que sin embargo seguía sin proporcionar una visión global de todo el sector público estatal, ya que la integración de las sociedades mercantiles y de la Seguridad Social se seguía haciendo por el Tribunal de Cuentas.

Otro de los problemas que se producían en ese momento era la demora en la rendición de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas ya que la regulación obligaba a que se incluyesen la totalidad de los Organismos, por lo que había que esperar a que todos rindiesen sus cuentas, la mayoría de ellos no rendían sus cuentas en plazo, lo que motivó que en ocasiones la formación y rendición de la Cuenta General se dilatase hasta en más de dos años respecto del plazo legalmente establecido.

La modificación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria por la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 subsanó los problemas que daban lugar a estos importantes retrasos, estableciendo que la Intervención General debía elaborar los estados agregados que componían la Cuenta General con las cuentas de los Organismos que habían rendido cuentas en el momento de la formación de la Cuenta General, por lo que se empezaron a reducir los plazos de rendición de la Cuenta General. No obstante, este documento seguía sin recoger la totalidad de la actividad pública al no incluirse la Seguridad Social ni las sociedades mercantiles, que se seguían incorporando por el Tribunal de Cuentas.

No fue hasta el año 1998 en el que a través de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, se modificó la regulación de la Cuenta General del Estado, estableciendo una estructura en tres Cuentas en las que se incorporaban la totalidad de las entidades del sector público estatal,

recogiendo una Moción que el Tribunal de Cuentas aprobó en 1996 sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector Público Estatal y ámbito de la Cuenta General del Estado. En esta Moción se proponía a las Cortes Generales que se perfeccionase el contenido de la Cuenta General del Estado y se ampliase su ámbito para que coincidiera material y formalmente con el de los Presupuestos Generales del Estado. Así, en las propuestas de dicha Moción se recogía que «...la Cuenta General del Estado ofrezca una representación contable consolidada de la actividad económico financiera y de la situación patrimonial del Sector Público Estatal».

Esta estructura de la Cuenta General del Estado en tres Cuentas se mantuvo en la Ley General Presupuestaria de 2003, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, hasta su última modificación.

La Cuenta General del Estado quedó estructurada en tres documentos, la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales, la Cuenta General de las Empresas estatales y la Cuenta General de las Fundaciones públicas estatales, estableciéndose que estas Cuentas Generales se formarían por agregación o consolidación de las cuentas individuales de las entidades que en cada caso deban integrarse.

Por tanto, se logró que, desde un punto de vista normativo, la Cuenta General del Estado se integrase por las cuentas de todas las entidades que desarrollan una actividad pública, al menos desde el punto de vista del Estado.

La Ley General Presupuestaria establece que el contenido, la estructura, las normas de elaboración y los criterios de agregación o consolidación de la Cuenta General del Estado se determinarán por el Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta de la Intervención General, en cuya virtud se aprobó en el año 2000 la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado.

Dado el importante avance que suponía esta regulación, esta Orden estableció un régimen transitorio para la formación de la Cuenta General del Estado, en la Disposición transitoria primera, disponiendo que la Intervención General de la Administración del Estado determinaría el momento a partir del cual la Cuenta General del sector público administrativo se formaría mediante la consolidación de las cuentas que han de integrarla. Hasta ese momento dicha Cuenta se presentaría de forma agregada, incorporándose información consolidada de forma gradual en la Memoria.

En este contexto de regulación y antes de que la Intervención General pudiese superar la formación de la Cuenta General de acuerdo con lo permitido por la Disposición transitoria primera, el Tribunal de Cuentas aprobó en 2003 una nueva Moción sobre la Cuenta General del Estado «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», en la que consideraba que la Cuenta General del Estado adolecía de una serie de carencias que le impedía cumplir con los objetivos que tiene asignados y abogó por la formación de una Cuenta Única, comprensiva de las cuentas anuales de las entidades de todo el sector público estatal.

En esta Moción, se proponía asimismo un periodo transitorio en el que la Cuenta General del Estado estaría formada por las Cuentas Generales de los tres subsectores elaboradas mediante consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran dichos subsectores, estableciendo que en el caso de la Cuenta General del sector público empresarial se formaría mediante la agregación de las cuentas consolidadas de los grupos empresariales y con las cuentas individuales de las entidades que no pertenezcan a un grupo. Esta Moción también recogió de forma expresa una serie de cuestiones que a juicio del Tribunal debía incluirse en la Cuenta General del Estado.

En el año 2006, la Intervención General promovió la constitución de un grupo de trabajo en la Comisión de Contabilidad Pública que elaboró el documento «Consolidación de cuentas en el sector público» en el que se establecen los criterios generales para la elaboración de cuentas consolidadas.

La Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, ha modificado en este sentido los artículos 130 y 131 de la Ley General Presupuestaria. Así, el artículo 130 dispone ahora que la Cuenta General del Estado se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada.

Esta nueva redacción configura la Cuenta General del Estado como un único documento consolidado, dando respuesta tanto a

las peticiones del Tribunal de Cuentas de esta última Moción como a las posteriores Resoluciones sobre la Cuenta General del Estado, lo que ha supuesto una modificación importante respecto a su anterior redacción, en la que se establecía que la Cuenta General del Estado estaba formada por tres documentos que se podrían elaborar agregados o consolidados.

El avance es mucho mayor, ya que también plantea la posibilidad de integrar en la Cuenta General del Estado no solo las cuentas de las entidades del sector público estatal sino también las cuentas de entidades controladas, directa o indirectamente por la Administración General del Estado que no forman parte del sector público estatal, de las entidades multigrupo y de las entidades asociadas, para lo cual deberán remitir sus cuentas anuales acompañadas, en su caso, del informe de auditoría a la Intervención General de la Administración del Estado, definiéndose los conceptos de control, entidad multigrupo y asociada.

La modificación del artículo 131 de la Ley General Presupuestaria tiene como objetivo fundamental por tanto, configurar a la Cuenta General del Estado como una única cuenta comprensiva de toda la actividad pública estatal formada mediante la consolidación de las cuentas de las entidades que forman este sector público estatal.

Junto con la modificación de la Ley General Presupuestaria, también hay que destacar la publicación de la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas del sector público, que establece las bases para la formulación de cuentas en todo el sector público español, no solo en el estatal.

Por tanto, se debe abordar un nuevo avance en la formación de la Cuenta General del Estado, de tal forma que se esté en condiciones de que la Cuenta General del Estado de 2014 se elabore de acuerdo con la nueva redacción de la Ley General Presupuestaria. Para ello, tal como tiene previsto la Ley General Presupuestaria es necesario que se elabore y publique una nueva Orden de elaboración de la Cuenta General del Estado.

Antes de analizar cuáles son las cuestiones en las que hay que avanzar para lograr este objetivo de una Cuenta General Única comprensiva de todo el sector público estatal y los principales problemas en conseguirlo, es necesario conocer la situación de partida y una serie de cuestiones que han sido necesarias llevar a cabo para llegar a esta situación.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

La Cuenta General del Estado se forma cada ejercicio por la Intervención General de la Administración del Estado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 125.2 de la Ley General Presupuestaria.

Dicha Cuenta General se estructura en la actualidad, de acuerdo con el punto 2 del apartado primero de la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, en los siguientes documentos:

1. Cuenta General del sector público administrativo.
2. Cuenta General del sector público empresarial.
3. Cuenta General del sector público fundacional.

Cada uno de estos documentos se acompaña de una Memoria que completa, amplía y comenta la información contenida en los mismos.

La **Cuenta General del sector público administrativo** comprende las cuentas de las entidades que integran dicho sector y que aplican los principios contables públicos y las normas de contabilidad establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo. Son las siguientes:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades del Sistema de la Seguridad Social (sus cuatro Entidades Gestoras, la Tesorería General y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales).
- c) Los Organismos autónomos estatales.
- d) Las Agencias estatales.
- e) Otros Organismos públicos estatales que presentan sus cuentas aplicando las normas de contabilidad a las que anteriormente se ha hecho referencia (entidades del artículo 2.1.g) de la Ley General Presupuestaria).
- f) Los Consorcios a los que se refiere el artículo 2.1.h) de la Ley General Presupuestaria que formen parte del sector público administrativo estatal.

g) Los Fondos a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria, carentes de personalidad jurídica y cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

La Cuenta General del sector público administrativo se elabora mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que la integran, presentándose, por tanto, todos los estados financieros consolidados: balance, cuenta del resultado económico patrimonial, estado de cambios en el patrimonio neto, estado de flujos de efectivo y estado de liquidación del presupuesto.

Las eliminaciones realizadas en el proceso de consolidación engloban los diferentes tipos de transacciones internas efectuadas entre las entidades (gastos e ingresos, créditos y débitos, cobros y pagos recíprocos), lo que ha supuesto tratar alrededor de 8.400 operaciones en la última Cuenta General del Estado remitida al Tribunal de Cuentas.

En Memoria se informa sobre el detalle de las entidades, tanto integradas como no integradas, así como la opinión de sus informes de auditoría, ofreciéndose un estado representativo de la importancia relativa de las entidades integradas en esta Cuenta General a través de magnitudes que se han considerado significativas.

Se hace también referencia a la metodología utilizada para elaborar la Cuenta General y se describen las comprobaciones previas efectuadas y otros aspectos que afectan a la coherencia interna de la Cuenta, detallándose, asimismo, las homogeneizaciones y eliminaciones que se han efectuado para obtener unos estados consolidados.

Se presenta asimismo de forma consolidada la totalidad de la información presupuestaria de las entidades cuyos presupuestos de gastos tienen carácter limitativo (modificaciones de crédito, obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados, compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, derechos a cobrar de presupuestos cerrados, antigüedad de los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de presupuestos cerrados, resultado de operaciones comerciales y remanente de tesorería).

Por otra parte, se incluye información agregada, tanto financiera como presupuestaria, esta última tanto de las entidades cuyo presupuesto de gastos tiene carácter limitativo como de aquellas cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo.

Se ofrece un apartado específico que contiene información relativa a los Fondos carentes de personalidad jurídica, cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado, regulados en el artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria.

Asimismo, en la Cuenta General del sector público administrativo se presenta información sobre la liquidación de los presupuestos de la totalidad de las entidades integradas cuyos presupuestos de gastos tienen carácter estimativo y figuran recogidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y que por su diferente estructura no pueden consolidarse con el Estado de Liquidación del Presupuesto que tiene la estructura propia de los presupuestos limitativos.

La **Cuenta General del sector público empresarial** está formada por las cuentas de las entidades del sector público estatal que deben aplicar los principios de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad vigente para la empresa española y en las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan. Son las siguientes:

- a) Las Entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado o de cualesquiera otros Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, reguladas en el Capítulo III del Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- b) Las Sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- c) Otros Organismos públicos estatales que aplican las normas de contabilidad citadas (entidades del artículo 2.1.g) de la Ley General Presupuestaria).
- d) Los Consorcios a los que se refiere el artículo 2.1.h) de la Ley General Presupuestaria que formen parte del sector público empresarial estatal.
- e) Los Fondos de capital riesgo que formen parte del sector público empresarial estatal.

La Cuenta General del sector público empresarial se forma mediante agregación de los estados financieros que conforman las cuentas anuales de las entidades que integran dicho sector, utili-

zando las cuentas consolidadas de los grupos en caso de disponer de las mismas y las cuentas individuales de las entidades, en caso contrario.

Al igual que en la Memoria del sector público administrativo, se informa sobre las entidades, tanto integradas como no integradas, así como la opinión de sus informes de auditoría, ofreciéndose un estado representativo de la importancia relativa de las entidades integradas y la metodología utilizada para elaborar la presente Cuenta General.

Se ofrece un detalle de las eliminaciones y ajustes de consolidación más significativos que se han realizado en las cuentas consolidadas de los principales grupos que se han integrado.

También se presenta información de detalle por entidades de las principales magnitudes de los estados financieros, con el objeto de explicar su composición, incluyendo las del estado de cambios en el patrimonio neto y del estado de flujos de efectivo, además de las del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias.

Se han utilizado las cuentas consolidadas de las entidades de seguros y de crédito que se presentan en la Memoria de forma separada, dadas las peculiaridades propias de las actividades que realizan estas entidades.

Además, en la Memoria se han presentado unos Estados financieros parcialmente consolidados, en los que se han eliminado parte de los importes correspondientes a las transacciones internas realizadas entre las entidades que integran el sector público empresarial, así como, con el objetivo de continuar avanzando en el proceso de consolidación, las eliminaciones inversión-patrimonio neto que tienen una mayor importancia relativa.

Se presenta también la Liquidación agregada de los presupuestos de explotación y capital de las entidades del sector público empresarial estatal cuyos presupuestos figuren incluidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año, de acuerdo con lo establecido en la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado.

La **Cuenta General del sector público fundacional** comprende las cuentas de las entidades del sector público estatal que deben aplicar los principios de contabilidad recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrati-

vos (aprobada mediante Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre) y en el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos (aprobado mediante Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas). Son aquéllas fundaciones a las que se refiere el artículo 2.1.f) de la Ley General Presupuestaria.

La Cuenta General del sector público fundacional se forma mediante agregación de los Balances de situación y de las Cuentas de resultados de las cuentas de las entidades que integran dicho sector.

Al igual que en las Memorias de los otros sectores, se informa sobre las entidades, tanto integradas como no integradas, así como la opinión de sus informes de auditoría, ofreciéndose un estado representativo de la importancia relativa de las entidades integradas y la metodología utilizada para elaborar la presente Cuenta General.

También se presenta información con el detalle de las principales magnitudes de los estados financieros, con el objeto de explicar su composición.

Por otro lado, se presenta también la Liquidación agregada de los presupuestos de explotación y capital de las entidades del sector público fundacional estatal cuyos presupuestos figuren incluidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año, de acuerdo con lo establecido en la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado.

Asimismo, se presenta otra serie de información entre la que podemos destacar una Cuenta Única consolidada como paso previo hacia la futura Cuenta General tal como ha quedado finalmente configurada en la Ley General Presupuestaria. La elaboración de una Cuenta única consolidada se recoge en la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado en virtud de la cual, se presenta una Cuenta única consolidada, en la que se han integrado en la Cuenta General del sector público administrativo, mediante el procedimiento de puesta en equivalencia modificado, las Entidades públicas empresariales, las Sociedades mercantiles estatales, los Organismos públicos, Consorcios y Fondos de capital riesgo pertenecientes al sector público empresarial estatal.

En la Memoria también se presenta la información en términos de Contabilidad Nacional. La mencionada información se ajusta al contenido y a los modelos recogidos en el Anexo VI de la citada Orden y se refiere a los últimos datos de carácter definitivo, notificados a la Comisión Europea, en cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados Miembros por los Reglamentos números 479/2009 y 220/2014, relativos a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

También se incluye un apartado en el que se informa de los hechos acaecidos con posterioridad al cierre del ejercicio, con repercusión en las Cuentas Generales de ejercicios posteriores, en el que se incluye información sobre las variaciones producidas en el inventario de entidades del sector público estatal, una relación de las principales normas y acuerdos del Consejo de Ministros aprobados hasta la fecha y una breve referencia a cuestiones recogidas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado remitido a las Cortes Generales que afectará a la Cuentas Generales de ejercicios posteriores.

Por último, hay que señalar que también se incorpora un anexo con la totalidad de las entidades que forman el sector público estatal, agrupadas por Ministerios, según su pertenencia al sector administrativo, empresarial o fundacional. Se indica, asimismo, que las sociedades mercantiles estatales, figuran, en este anexo, dependiendo de la entidad estatal que ostenta la participación mayoritaria en su capital social.

En resumen, la Cuenta General del Estado se compone de tres documentos, la Cuenta General del sector público administrativo, la Cuenta General del sector público empresarial y la Cuenta General del sector público fundacional, elaborándose el primero de ellos mediante la consolidación de las cuentas de las entidades de dicho sector administrativo, mientras que las otras dos se elaboran mediante la agregación de las cuentas de las entidades que conforman el sector público empresarial y fundacional, utilizando en el caso del empresarial, las cuentas consolidadas de los grupos que forman dicho sector.

La Cuenta General del sector público empresarial y la del sector público fundacional se presenta de forma agregada al no ser posible elaborarlas de forma consolidada de acuerdo con esta estructura de tres documentos, dado que para poder realizar las elimina-

ciones de las operaciones recíprocas entre la matriz y las entidades dependientes así como para efectuar la eliminación inversión-patrimonio neto es necesario que la matriz, en este caso, la Administración General del Estado, y las entidades dependientes estén integradas en el mismo documento, cuestión que no se produce en esta estructura de tres documentos.

El camino hasta la Cuenta General del Estado que se presenta en la actualidad no ha sido sencillo, dado que el cambio de una Cuenta General como agregación de las cuentas de los Organismos a una Cuenta General tal como quedó regulada supuso un enorme esfuerzo en diversos ámbitos.

La Disposición transitoria primera de la Orden por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado que permitía que la Cuenta General del sector público administrativo se formase mediante la agregación de las cuentas de las entidades que lo forman, se aplicó hasta el ejercicio 2006, incluyéndose hasta ese momento en Memoria unos estados parcialmente consolidados en los que se eliminaban operaciones realizadas entre las entidades que conforman la Cuenta General del sector público administrativo.

En la Cuenta General del Estado del ejercicio 2007 se presentó por primera vez la Cuenta General del sector público administrativo de forma consolidada, donde las eliminaciones englobaban ya el conjunto de la totalidad de los diferentes tipos de transacciones internas realizadas entre las entidades que conforman dicho sector, en la medida en que la información fue proporcionada por las correspondientes entidades.

De esta forma, se dio cumplimiento a lo dispuesto en el apartado segundo de la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, habiéndose superado la citada etapa de aplicación de la Disposición transitoria y la propuesta del Tribunal de Cuentas sobre el periodo transitorio establecido en la Moción del ejercicio 2005. Por ello, desde el ejercicio 2007, los estados financieros principales de la Cuenta General del sector público administrativo se presentan consolidados, incluyéndose la información agregada en la Memoria de la Cuenta.

Este proceso de consolidación de la Cuenta General del sector público administrativo, que se inició en el ejercicio 2007 con la consolidación de las obligaciones y derechos reconocidos concluyó en el ejercicio 2010, en el que el estado de liquidación del presupuesto presentó de forma consolidada la totalidad de las fases de la ejecu-

ción presupuestaria del estado de liquidación previsto en el Plan General de Contabilidad Pública.

Asimismo, también se ha avanzado en la consolidación de la información presupuestaria que se presenta en Memoria, incluyendo desde el ejercicio 2010 de forma consolidada la información sobre modificaciones de crédito, compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores y del resultado de operaciones comerciales, que hasta entonces se presentaba de forma agregada, habiéndose presentado de forma consolidada en la Cuenta General del ejercicio 2013 el resto de información presupuestaria que solamente se presenta agregada, información sobre obligaciones y derechos de presupuestos cerrados y del remanente de tesorería.

En relación con la Cuenta General del sector público empresarial, desde el ejercicio 2005 se elabora agregando las cuentas consolidadas de los grupos que están obligados a presentarlas y las individuales, en caso contrario, de acuerdo con lo previsto en la Orden de elaboración de la Cuenta General del Estado, dando cumplimiento a la Moción aprobada por el Tribunal de Cuentas en 2005. Así, los datos se integran en la Cuenta General previa eliminación de las transacciones internas realizadas en el seno de cada grupo.

En cuanto a las entidades de seguros y de crédito que se presentan en la Memoria de forma separada dadas las peculiaridades propias de las actividades que realizan estas entidades, se utilizan las cuentas consolidadas de estas entidades desde el ejercicio 2006.

Con el objetivo de avanzar en el proceso de consolidación de la Cuenta General del sector público empresarial se presentan en Memoria, desde el ejercicio 2005, unos Estados financieros parcialmente consolidados, en los que se han eliminado parte de los importes correspondientes a las transacciones internas realizadas entre las entidades que integran el sector público empresarial, así como, desde el ejercicio 2011, las eliminaciones inversión-patrimonio neto que tienen una mayor importancia relativa.

Dado, como se ha señalado, que no es posible seguir avanzando en el proceso de consolidación con esta estructura de tres Cuentas Generales, estos estados parcialmente consolidados se presentan en Memoria, y no como estados principales.

Como un avance de la realización de una Cuenta única consolidada, a partir del ejercicio 2009, se presenta en Memoria una Cuenta única consolidada comprensiva de todas las entidades del

sector público estatal, en la que se irán integrando, de forma paulatina, las entidades de los sectores públicos empresarial y fundacional, en la Cuenta General del sector público administrativo consolidada, por el procedimiento de puesta en equivalencia modificado. Al respecto se indica que dicho procedimiento de consolidación es el previsto en el documento «Consolidación de cuentas en el sector público».

En la presentación de esta Cuenta única consolidada se comenzó con la integración de las Entidades públicas empresariales y de los Organismos públicos pertenecientes al sector público empresarial, entidades que pertenecen en su totalidad a entes incluidos en la Cuenta General del sector público administrativo. En la Cuenta General del ejercicio 2010 se continuó avanzando en este proceso de consolidación, con la integración de las Sociedades mercantiles estatales, y de los Fondos de capital riesgo y de los Consorcios del sector público empresarial estatal, quedando de esta forma integrada en la Cuenta única consolidada la totalidad de entes incluidos en la Cuenta General del sector público empresarial.

Para poder llegar a esta Cuenta General que se forma en la actualidad, posiblemente la principal cuestión en la que más se ha tenido que avanzar ha sido la **rendición de las cuentas**. Lo que en principio puede parecer sencillo y básico, como es la rendición de cuentas en plazo, ha sido una cuestión compleja, dado que el trabajo de la Intervención General de formación de la Cuenta General del Estado depende de esta rendición de cuentas, si bien su cumplimiento es una cuestión ajena a la Intervención. A pesar de todos los avances que se han producido en los últimos años es un problema que se sigue manteniendo en la actualidad, tal y como también pone de manifiesto el Tribunal en sus Declaraciones relativas a las Cuentas Generales del Estado de los últimos ejercicios.

La modificación del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 vino a unificar y clarificar los plazos de rendición de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal al Tribunal de Cuentas, dando así cumplimiento a la Moción aprobada por el Tribunal en 1996 en la que se consideraba preciso que se adoptaran las medidas oportunas encaminadas a revisar la regulación del proceso de rendición de cuentas al Tribunal, de modo que se superase la dispersión y heterogeneidad existentes en ese momento.

Antes de esa modificación, los plazos de rendición de cuentas no eran homogéneos y en algunos casos existían discrepancias entre la

legislación vigente, fundamentalmente entre el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Tras esta citada modificación, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispuso un plazo de remisión de las cuentas aprobadas a la Intervención General de siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico, y el plazo de un mes para que la Intervención General las remita al Tribunal de Cuentas desde que las hubiera recibido.

Hay que tener en cuenta que el plazo de siete meses no supuso una ampliación respecto al anterior de 1 de abril, dado que el plazo de siete meses se refiere ya a cuentas aprobadas, mientras que las cuentas que se recibían el 1 de abril debían ser objeto de verificación por parte de la Intervención General.

Tras esta modificación, se reguló la obligación por parte de los cuentadantes de formular cuentas en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico así como de la realización por parte de la Intervención General de la auditoría de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal, con la excepción de las sociedades mercantiles estatales, cuya auditoría se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación mercantil.

Estos plazos de rendición de cuentas no han sufrido modificación con la Ley General Presupuestaria vigente en la actualidad, de tal forma que el esquema existente en la actualidad para todas las entidades del sector público estatal es el de formulación de sus cuentas en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, poniéndolas a disposición de los auditores que corresponda, y rendición al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General, de sus cuentas anuales aprobadas dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico, esto es, hasta el 31 de julio, debiendo la Intervención General remitirlas al Tribunal de Cuentas en el plazo de un mes desde que se reciban.

Hay que señalar en relación con este plazo de siete meses, que es equiparable con los existentes para la formulación, aprobación y depósito de las cuentas anuales de las entidades sujetas a la legislación mercantil.

Una vez superado el problema de una regulación que unifique y clarifique los plazos de rendición de cuentas, queda todavía por resolver el de que la Intervención General disponga en plazo de

estas cuentas, cuestión clave y uno de los principales problemas con los que se encuentra la Intervención General para la formación y remisión de la Cuenta General del Estado en plazo y completa al Tribunal de Cuentas.

El bajo cumplimiento de la obligación de rendición en plazo de las cuentas dificultaba el trabajo de la Intervención General, por lo que se inició un proceso de rendición en soporte informático, que comenzó con las entidades del sector público administrativo estatal, que hasta el ejercicio 2000, rendían de forma tradicional, es decir, mediante la remisión en soporte papel, siendo este ejercicio el primero en el que se obtuvieron y rindieron sus cuentas anuales en soporte informático.

Este procedimiento de rendición se extendió a la Administración General del Estado, siendo el ejercicio 2002 el primero en el que obtuvo y rindió sus cuentas anuales en soporte informático.

Un nuevo avance en este proceso, al sustituir la utilización de soportes físicos por medios telemáticos en la rendición de sus cuentas anuales, se produjo de forma generalizada en la rendición de las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2006, por las entidades estatales de Derecho Público a las que es de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, enviándose a partir del ejercicio 2009 por parte de la Intervención General al Tribunal de Cuentas por vía telemática, al haberse ampliado el ámbito de funcionamiento del Registro Telemático del Tribunal de Cuentas para la recepción de las cuentas de las Entidades Estatales de Derecho Público.

Respecto a las cuentas anuales de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, se presentaron utilizando medios telemáticos por primera vez en el ejercicio 2008.

Esta rendición por vía telemática ha supuesto una reducción considerable de los retrasos en la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas; así, se ha pasado de un 32% de cuentas rendidas en plazo en el ejercicio 2005 a un 61% en el 2007 y a un 77% en el 2012. No obstante, este porcentaje ha experimentado en el 2013 un empeoramiento al situarse en el 58%.

En relación con las entidades de los sectores públicos empresarial y fundacional estatales, la rendición de sus cuentas anuales se venía efectuando de forma tradicional hasta el ejercicio 2010, sien-

do este ejercicio el primero en que la rendición de sus cuentas anuales se efectuó por procedimientos telemáticos.

Al igual que en el sector público administrativo estatal, la rendición por vía telemática en los sectores empresarial y fundacional ha supuesto una reducción considerable de los retrasos en la rendición de cuentas al Tribunal; así, en el caso de las entidades del sector público empresarial estatal, se ha pasado de un 49% de cuentas rendidas en plazo en el ejercicio 2009, a un 70% en 2010 y a un 79% en el 2012; y en el caso de las entidades del sector público fundacional estatal, se pasó de un 54% de cuentas rendidas en plazo en el ejercicio 2009 a un 63% en 2010 y a un 71% en el 2012.

Respecto a la rendición de cuentas en plazo, hay que tener en cuenta que la Intervención General sólo tiene atribuidas competencias para solicitar la rendición, sin que disponga de ninguna capacidad adicional para lograr dicha rendición de cuentas, a diferencia del Tribunal de Cuentas al que el artículo 42 de su Ley Orgánica, le atribuye el denominado «requerimiento conminatorio», en los casos en que no se cumpla con la obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas en el plazo marcado o se hiciera con graves defectos o no solventaran sus reparos, y en caso de que no fuera atendido, podría el Tribunal imponer multas coercitivas.

Por último, hay que hacer mención a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece en el apartado p) de su artículo 28 que constituye infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable, siendo las cuentas correspondientes al ejercicio 2013 las primeras en las que será de aplicación, por lo que es de esperar que se mejore el cumplimiento en la obligación de rendición en plazo de las cuentas.

Como ya se ha señalado, el incumplimiento de la rendición de las cuentas en plazo condiciona la formación de la Cuenta General del Estado.

En la actualidad la Cuenta General del Estado se remite al Tribunal de Cuentas a los diez meses desde la finalización del ejercicio económico, al deberse enviar al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre del ejercicio siguiente al que se refería la Cuenta.

Estos plazos suponen, desde un punto de vista teórico, que la Intervención General tiene el plazo de tres meses para la formación de la Cuenta General desde que las entidades tienen la obligación de enviar sus cuentas anuales. En la práctica, este plazo se reduce considerablemente debido al incumplimiento de la rendición de sus cuentas en plazo por parte de las entidades del sector público estatal, tal y como también pone de manifiesto el Tribunal en sus Declaraciones relativas a las Cuentas Generales del Estado de los últimos años.

Así, en la primera Cuenta General del Estado que se elaboró con esta normativa se integraron cuentas recibidas hasta 15 de octubre, por lo que para la elaboración de la Cuenta General del Estado se tuvieron escasamente dos semanas.

Este problema se sigue manteniendo en la actualidad, dado que se sigue teniendo que esperar a los primeros días de octubre para poder cerrar la recepción de las cuentas que se integran en la Cuenta General del Estado, siempre con el objetivo de integrar el mayor número posible de entidades y lograr que la Cuenta General sea lo más representativa posible. A título de ejemplo, las fechas en la que se han recibido en esta Intervención General las cuentas anuales de las últimas entidades que se han integrado en la última Cuenta General del Estado formada, la del ejercicio 2013, han sido el 6 de octubre de 2014, en el caso de entidades que se integran en la Cuenta General del sector público administrativo y el 10 de octubre de 2014, en el caso de entidades que se integran en la Cuenta General del sector público empresarial. Así, el plazo teórico de tres meses se ve reducido a unas tres semanas aproximadamente.

Hay que tener en cuenta que abordar la formación de una Cuenta Única no hubiera sido posible sin los avances informáticos en la remisión de las cuentas anuales a los que se ha hecho referencia, así como en el tratamiento de la información contable que se necesita para la formación de la Cuenta General del Estado.

3. HACIA UNA CUENTA ÚNICA

La Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, ha modificado la Ley General Presupuestaria disponiendo ahora que la Cuenta General del Estado se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimo-

nial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada.

El artículo 124 de la Ley General Presupuestaria, según redacción dada al mismo por la Ley 2/2012, establece que corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, determinar el contenido, la estructura, las normas de elaboración y los criterios de consolidación de la Cuenta General del Estado.

En este sentido, no es necesario que esta nueva Orden de elaboración de la Cuenta General recoja de forma nueva el contenido, estructura y normas de elaboración de la Cuenta General, dado que la Orden HAP1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas del sector público establece las bases para la formulación de cuentas en todo el sector público español.

No obstante, sí es necesaria la aprobación de esta nueva Orden para concretar algunas cuestiones, tales como la determinación del criterio de consolidación para las entidades multigrupo, ya que las normas de consolidación para el sector público permiten el método de integración proporcional y el procedimiento de puesta en equivalencia; cuestiones relacionadas con el contenido de la memoria, con la metodología a seguir en las variaciones en el perímetro de consolidación, así como con operaciones de consolidación específicas que sólo aparecen en el ámbito público como la relativa al impuesto sobre beneficios (en este caso hay que tener en cuenta que el criterio de contabilización de las empresas estatales (criterio de devengo) no coincide con el de la Administración General del Estado (criterio de caja)). El objetivo de esta nueva Orden es la aplicación de estas normas de consolidación del sector público al Estado, debiendo recoger de forma clara y concisa los trabajos necesarios para la formación de esta Cuenta General Única, y permitiendo también cierta flexibilidad para irse adaptando tanto a problemas que irán surgiendo como a las propuestas del Tribunal de Cuentas que como máximo órgano fiscalizador de la actividad pública irá proponiendo en las Declaraciones que cada año hace sobre dicha Cuenta General.

Se está ya trabajando en la nueva Orden de elaboración de la Cuenta General con el objetivo de tener un texto aprobado a lo

largo del ejercicio 2014 para que sea aplicable a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2014.

No obstante, dado este cambio legal tan importante es preciso establecer un periodo transitorio para poder adaptar los procedimientos y herramientas informáticas para poder dar cumplimiento a lo previsto en la Ley y en la nueva Orden. Así, hay que señalar lo dispuesto por la Disposición transitoria quinta de la Ley General Presupuestaria, según la cual, hasta la entrada en vigor del desarrollo reglamentario correspondiente, la Cuenta General del Estado se elaborará conforme a lo previsto en la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, es decir, estructurada en tres documentos. Por ello la Cuenta General del ejercicio 2013 se ha presentado de acuerdo con esta estructura.

A continuación se analizan diversos aspectos en relación con la Cuenta Única que suponen un importante cambio respecto de la situación actual.

Ámbito subjetivo

Una de las principales novedades que supone esta nueva Cuenta General del Estado es la variación del ámbito subjetivo. En la Ley General Presupuestaria se establece que el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrá determinar la integración de las cuentas anuales de las entidades controladas directamente o indirectamente por la Administración General del Estado que no forman parte del sector público estatal, la de las entidades multigrupo y las de las entidades asociadas. Esta integración está en concordancia con la Orden por la que se aprueban las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público.

Ello supone una ampliación de las entidades cuyas cuentas se van a integrar en la Cuenta General del Estado, ya que como se ha señalado anteriormente hasta ahora en la Cuenta General del Estado se integran las cuentas de las entidades del sector público estatal. Para ello la Intervención General dispone de un inventario de todas las entidades del sector público estatal.

A este respecto en la Orden de elaboración de la Cuenta General del Estado que se está preparando se tiene previsto incluir a estas entidades (controladas, multigrupo y asociadas). Esto supone

que va a ser necesario ampliar este inventario de entidades del sector público estatal a todas aquellas entidades a las que ahora se refiere el artículo 130 de la Ley General Presupuestaria.

En este sentido, hay parte del trabajo avanzado dado que ya se dispone de un inventario de las entidades a las que se refiere la Disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria, esto es, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y otras formas jurídicas en las que la participación del sector público estatal sea igual o superior al de cada una de las restantes Administraciones públicas que participan en estas entidades, las denominadas entidades «sin dueño». Esta disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria se modificó mediante la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para el año 2012, con el objeto de regular la rendición al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, de las cuentas de estas entidades, sin perjuicio de lo establecido en la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, ya que hasta ese momento no rendían cuentas al Tribunal. Estas entidades son aquéllas a las que el artículo 130 de la Ley General Presupuestaria y la Orden por la que se aprueban las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público se refiere como entidades multigrupo.

Estas nuevas entidades, por tanto, estarán obligadas a remitir sus cuentas a la Intervención General a efectos de la formación de la Cuenta General del Estado. Para ello se deberá establecer mediante la oportuna norma cuáles van a ser los canales de remisión de esta información, siendo previsible que se utilicen las aplicaciones informáticas de las que ya dispone la Intervención General para la rendición de las cuentas de las entidades del sector público estatal.

Si bien se tiene resuelto disponer de un inventario de las entidades multigrupo, no sucede lo mismo con las entidades asociadas, al no disponer en la actualidad de un inventario sistemático de estas entidades, salvo para aquéllas que tienen la forma de sociedad mercantil.

Cuestión más delicada es lo que regula la Ley General Presupuestaria respecto a la integración también de las entidades controladas directamente o indirectamente por la Administración General del Estado y que no forman parte del sector público estatal.

Centrándonos en el concepto de control, tanto en la Ley General Presupuestaria como en las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público, éste

se define como el poder de dirigir las políticas financieras y la actividad de otra entidad con la finalidad de obtener rendimientos económicos o potencial de servicio, en sintonía con lo dispuesto tanto en las Normas de Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas, aprobadas por Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, del sector privado, como en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público emitidas por la Federación Internacional de Contables.

En las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público se establecen una serie de presunciones sobre la existencia de control, debiendo cumplirse al menos una de las condiciones de poder y otra de las de patrimonio neto de las que se enumeran en su artículo 2.3, si bien se precisa que en el caso de los consorcios y fundaciones será necesario sólo que se cumpla al menos una de las condiciones de poder.

En cuanto a las condiciones de poder, se pueden agrupar en, por un lado, las que se refieren a la mayoría de los derechos de voto (bien teniendo la propiedad de los mismos, bien teniendo, en virtud de disposición normativa o acuerdo formal, el poder para emitir la mayoría de ellos); y por otro lado, las que se refieren a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno de la entidad (bien teniendo la potestad, en virtud de disposición normativa o acuerdo formal, de nombrarlos o revocarlos, bien habiendo designado a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno que desempeñen sus cargos en el momento de la formulación de las cuentas consolidadas y durante los dos años anteriores); es decir, se contempla la posibilidad de tener el control, aunque sea un control pasivo, esto es, ante la mera posibilidad de su ejercicio.

En cuanto a las condiciones de patrimonio neto, en las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público se regulan las dos siguientes: la potestad de disolver la otra entidad y obtener un nivel importante de beneficios económicos residuales o asumir obligaciones importantes; y la potestad de acceder a la distribución de los activos de la otra entidad, y/o ser responsable de ciertas obligaciones de la otra entidad; es decir, se está tomando en consideración la participación en los riesgos y beneficios de la entidad.

Con esta definición de control, nos podemos encontrar con entidades que no forman parte del sector público estatal, según la definición que se hace en los artículos 2 y 3 de la Ley General Presu-

puestaria, y que, sin embargo, cumplan con los requisitos de control regulados en las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público y formen parte del perímetro de consolidación de la Cuenta General del Estado.

Por tanto, esta cuestión de incluir en el perímetro de consolidación a las entidades controladas por la Administración General del Estado va a ser tarea complicada, tanto en la determinación de estas entidades como en que se haga efectivo la rendición de sus cuentas a efectos de formación de la Cuenta General.

Incremento de las operaciones a analizar

El número de entidades que componían el inventario del sector público estatal en la última Cuenta General del Estado formada por la Intervención General, la correspondiente a 2013, se elevaba a 420 entidades. Con la ampliación del ámbito subjetivo tal como se ha señalado este número se incrementará.

Pero no solo se va a producir un incremento de las entidades a integrar, sino que también va a aumentar considerablemente el número de operaciones a tratar.

Hasta ahora, como ya se ha señalado, se consolida la Cuenta General del sector público administrativo, lo que en 2013 supuso consolidar las cuentas de 159 de estas 420 entidades del sector público estatal.

En el proceso de consolidación, una vez efectuadas las oportunas homogeneizaciones, hay que eliminar las operaciones realizadas entre las entidades integrantes del grupo, en este caso, las pertenecientes al sector público administrativo estatal. Para ello, cada ejercicio se obtiene un informe comprensivo del conjunto de operaciones presupuestarias realizadas entre las entidades integradas en el sector público administrativo (en el ejercicio 2013, estas operaciones han ascendido aproximadamente a 8.400). En dicho informe se incluyen las operaciones del presupuesto de gastos de la Administración General del Estado destinadas a entidades del sector público administrativo estatal, las operaciones del presupuesto de ingresos del Estado procedentes de entidades del citado sector público administrativo y las operaciones de los presupuestos de gastos del resto de entes del sector público administrativo estatal destinadas a otras entidades de este sector, distintas de la Administración General del Estado.

Dicha información se envía a las entidades para que faciliten los datos con los que tienen registradas las correspondientes operaciones en su contabilidad, tales como las cuentas en las que se han registrado estas operaciones, su fecha de registro o el concepto de imputación presupuestaria.

Una vez recibida dicha información de las entidades y tras efectuar las comprobaciones pertinentes se realizan las homogeneizaciones oportunas y las eliminaciones derivadas de operaciones internas, las cuales afectan al Balance, a la Cuenta del resultado económico patrimonial, al Estado de cambios en el patrimonio neto, al Estado de flujos de efectivo y al Estado de liquidación del presupuesto. Estas eliminaciones se limitan a aquellas operaciones que han podido ser identificadas en ambas entidades, en el caso de que los importes contabilizados por las entidades implicadas no fueran idénticos, se opta por eliminar la cifra coincidente. Este procedimiento sirve para efectuar las eliminaciones de derechos contraídos, obligaciones reconocidas, recaudación, pagos realizados y saldos finales pendientes de cobro y pago.

Adicionalmente a las eliminaciones derivadas de las operaciones internas realizadas en el ejercicio, se realizan también otras, que afectan exclusivamente al Balance y al Estado total de cambios en el patrimonio neto, y que, simultáneamente, suponen un activo para unas entidades y un pasivo o patrimonio neto para otras, entre las que se incluyen los préstamos, el patrimonio entregado en adscripción, y los deudores y acreedores. Asimismo, se han realizado eliminaciones por operaciones internas entre la Administración General del Estado y la Seguridad Social y las mutualidades Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas y Mutualidad General Judicial, registradas en la contabilidad económico patrimonial de estas entidades para aplicar el criterio de devengo.

La Intervención General dispone de una aplicación informática que permite realizar estas operaciones y que a partir de ahora, con la Cuenta Única, deberá estar operativa para la totalidad de entidades del sector público estatal, lo que va a suponer un considerable incremento de las operaciones, que estará cercano a las 20.000.

Variaciones en el perímetro de consolidación

Otra de las cuestiones sobre las entidades a integrar en la Cuenta General del Estado y que va tener que ser necesariamente objeto

de desarrollo reglamentario en la Orden de elaboración e la Cuenta General se refiere a la metodología a aplicar en las variaciones que se van a producir en el perímetro de consolidación derivadas de que aquellas cuentas no llegan a tiempo para su integración en la Cuenta General del Estado.

Esta cuestión no ha quedado regulada en las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público, pero es necesario que en la Orden de elaboración de la Cuenta General de Estado se regule de forma clara. El mismo problema se produce con las cuentas con informe de auditoría desfavorable u opinión denegada y que tampoco se integran en la Cuenta General del Estado con la finalidad tanto de evitar una merma en su representatividad como de hacer presión y que se solucionen las carencias y problemas que provocan esta opinión, si bien la no integración de estas entidades causa un problema a efectos de la consolidación.

Hasta ahora la consolidación que se llevaba a cabo en la Cuenta General del sector público administrativo consistía en consolidar de forma inicial cada ejercicio, es decir, todos los años se hacía una primera consolidación por lo que no existían estos problemas de variaciones del perímetro de consolidación en las consolidaciones de ejercicios posteriores. La memoria de la Cuenta General se limitaba a dar información de estas variaciones así como sobre el porcentaje que estas variaciones suponían en términos de activo de la Cuenta General. No obstante, dado que ahora, la Orden de elaboración de cuentas consolidadas aborda una consolidación a imagen y semejanza de las que realizan las empresas en el sector privado, es necesario que en la Orden de elaboración se dé solución a esta cuestión.

Homogeneizaciones

Los elementos de las cuentas anuales de las entidades del grupo deben ser valorados siguiendo métodos uniformes y de acuerdo con los principios y normas de valoración establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública o en su normativa de desarrollo, esto es, según los criterios de la entidad matriz, en caso de la Cuenta General del Estado, la Administración General del Estado

En el sector público estatal coexisten entidades que se sujetan al Plan General de Contabilidad Pública con entidades sujetas al Plan General de Contabilidad de la empresa privada, por lo que es ne-

cesario realizar un análisis de las diferencias que pueden existir en las normas de valoración entre la normativa contable pública y la privada.

Hay que tener en cuenta todas las reformas de la contabilidad pública que se han efectuado desde principios de los años 80 han pretendido alcanzar el objetivo de normalización contable, tanto entre las distintas Administraciones públicas, como, en la medida de lo posible, con los principios contables aplicables a las empresas, así como, con los pronunciamientos contables internacionales.

El nuevo Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, continuando con el proceso de normalización contable llevado a cabo en años anteriores, ha tomado como referencia, por un lado, las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público elaboradas por la Federación Internacional de Contables que, si bien no son obligatorias, como sí ocurre en el ámbito empresarial con las Normas Internacionales de Contabilidad aprobadas por el Reglamento de la Comisión Europea, se ha considerado conveniente su adopción con el objetivo de avanzar en el proceso de normalización contable.

Por otro lado, para lograr la normalización contable con el Plan General de Contabilidad de empresas, en la misma línea que la seguida con el anterior Plan General de Contabilidad Pública de 1994, se ha tomado como modelo el Plan General de Contabilidad aprobado mediante Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, con las especialidades propias de las entidades del sector público al que va dirigido (las cuentas anuales incluyen información de tipo presupuestario, se regulan de forma específica determinadas operaciones tales como infraestructuras, inversiones militares, bienes de patrimonio histórico, activos construidos o adquiridos para otras entidades, transferencias y subvenciones, o adscripciones y otras cesiones gratuitas de bienes y derechos).

Este esfuerzo en materia de normalización contable que se ha llevado a cabo con el nuevo plan ha dado como resultado que los criterios de valoración del Plan General de Contabilidad Pública y del Plan General de Contabilidad sean prácticamente homogéneos, lo cual permite abordar la formación de esta Cuenta Única. No obstante, existen algunas diferencias entre ellos.

La Orden de formulación de cuentas consolidadas establece cuatro homogeneizaciones a realizar:

- Homogeneización temporal.
- Homogeneización valorativa.
- Homogeneización por las operaciones internas.
- Homogeneización de las estructuras de las cuentas anuales.

Respecto de la homogeneización valorativa, en el caso de que algún elemento de las cuentas anuales haya sido valorado según criterios no uniformes respecto a los aplicados en la consolidación, deberá efectuarse una homogeneización valorativa, esto es, tal elemento debe ser valorado de nuevo y a los solos efectos de la consolidación, conforme a tales criterios, realizándose los ajustes necesarios, salvo que el resultado de la nueva valoración ofrezca un interés poco significativo a los efectos de alcanzar la imagen fiel del grupo.

Pueden citarse a título de ejemplo, el tratamiento a los activos y pasivos financieros.

En el caso de los instrumentos financieros, el Plan General de Contabilidad Pública reduce a cinco categorías de activos financieros las seis previstas en el Plan General de Contabilidad de la empresa, aglutinando en una sola categoría («activos financieros a valor razonable con cambios en resultados»), las categorías de «activos financieros mantenidos para negociar» y «otros activos financieros a valor razonable con cambios en la cuenta de pérdidas y ganancias» del Plan de empresas.

En cuanto a los criterios de valoración, son muy similares, aunque existen algunas diferencias. Así, por ejemplo, el Plan de empresas obliga a contabilizar los costes de transacción como mayor valor de la inversión en todas las categorías menos en la de «activos financieros mantenidos para negociar» y la de «otros activos financieros a valor razonable con cambios en la cuenta de pérdidas y ganancias», que se imputarán a la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio; el Plan General de Contabilidad Pública dispone también para los «activos financieros a valor razonable con cambios en resultados» que los costes de transacción se imputarán a resultados del ejercicio; sin embargo, para el resto de categorías, el Plan General de Contabilidad Pública permite, siempre y cuando tengan poca importancia relativa, que los costes de transacción no formen parte de la valoración inicial y se imputen a resultados del ejercicio, excepto en la categoría de «inversiones en el patrimonio de entida-

des del grupo, multigrupo y asociadas» que sí que deben formar parte de su valoración inicial.

Otra diferencia se encuentra en la valoración inicial de los créditos y partidas a cobrar con vencimiento a corto plazo que no tengan un tipo de interés contractual; en el Plan General de Contabilidad para la empresa se establece como voluntaria su valoración por su valor nominal, cuando el efecto de no actualizar los flujos de efectivo no sea significativo, sin embargo, el Plan General de Contabilidad Pública la establece como obligatoria.

Respecto a los pasivos financieros, el Plan General de Contabilidad Pública reduce a dos categorías («pasivos financieros al coste amortizado» y «pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados») las tres que se regulan en el Plan de empresas («débitos y partidas a pagar», «pasivos financieros mantenidos para negociar» y «otros pasivos financieros a valor razonable con cambios en la cuenta de pérdidas y ganancias»), aglutinando estas dos últimas en una sola. El Plan General de Contabilidad Pública también establece diferencias respecto al Plan de empresas en materia de costes de transacción en los pasivos financieros al coste amortizado, que podrán imputarse a resultados cuando tengan poca importancia relativa, mientras que el Plan de empresas no prevé esta posibilidad.

Por tanto, se debe hacer un análisis exhaustivo de todas las posibles diferencias de valoración entre el Plan General de Contabilidad Pública y el Plan General de Contabilidad para la empresa, para determinar aquellas operaciones que deban ser objeto de seguimiento para realizar las oportunas homogeneizaciones valorativas siempre y cuando esta nueva valoración sea significativa a los efectos de alcanzar la imagen fiel del grupo.

La homogeneización por las operaciones internas va a suponer también un importante trabajo, dado que como ya se ha señalado el número de operaciones a tratar va a rondar las 20.000.

No obstante, se deberían establecer en aras al principio de importancia relativa los umbrales a partir de los cuales deben practicarse estas homogeneizaciones, al menos en los primeros ejercicios.

Este tipo de homogeneización es necesario efectuarla cuando en las cuentas anuales de las entidades del grupo, los importes de las partidas derivadas de las operaciones internas no son coincidentes, o existe alguna partida pendiente de registrar, de tal forma que,

una vez homogeneizada la operación interna, será posible eliminarla en el proceso de consolidación.

En este sentido se cuenta con la experiencia de las homogeneizaciones que se realizan en la actualidad en la Cuenta General del sector público administrativo estatal.

Existen obligaciones reconocidas durante el ejercicio por la Administración General del Estado cuyos correspondientes derechos no han sido contabilizados por las entidades receptoras de las mismas, debido, bien a que los registrarán en el próximo ejercicio, o bien, los han anotado provisionalmente de forma no presupuestaria; en este caso, la homogeneización que se realiza consiste en reconocer los respectivos derechos en las entidades receptoras, para poder luego eliminarlos con las obligaciones de la Administración General del Estado. Estas homogeneizaciones se realizan en todos los programas de gasto.

En el ejercicio siguiente, las entidades receptoras de estos derechos ya los reconocen en su contabilidad; para estas operaciones, la homogeneización que se realiza en este caso consiste en eliminar estos derechos, en la medida en que provienen de obligaciones reconocidas por la Administración General del Estado en el ejercicio anterior y que ya fueron eliminadas.

Por otra parte, existen determinados acreedores que están contabilizados en la Administración General del Estado como no presupuestarios mientras que sus correlativos deudores se encuentran contabilizados como presupuestarios en las entidades respectivas; para poder realizar su oportuna eliminación, se efectúa en primer lugar, una homogeneización que consiste en reclasificar los deudores como no presupuestarios, para adaptarlos al criterio de la Administración General del Estado.

Finalmente, la homogeneización temporal y la derivada de las estructuras de las cuentas anuales es previsible que no planteen especiales problemas, dado que en la actualidad no hay ninguna entidad cuyo ejercicio económico no coincida con el ejercicio natural, esto es, el de la entidad matriz, la Administración General del Estado, y respecto de las derivadas de las estructuras de las cuentas se van a llevar a cabo las equivalencias necesarias para transformar los modelos de las cuentas anuales previstas en el Plan General de Contabilidad de empresas a las cuentas anuales previstas en el Plan de Contabilidad Pública.

Contenido de la Memoria de la Cuenta General del Estado

Otra de las cuestiones que es necesario regular en la futura Orden de elaboración son los apartados que va a contener la memoria de la Cuenta General.

La Orden para la Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público establece el contenido de la memoria consolidada, que vienen a ser comparable con la estructura que actualmente presentan en sus cuentas las entidades del sector público administrativo. No obstante, es necesario adaptar el contenido de esta Memoria consolidada para la Cuenta General del Estado.

En primer lugar, se tienen que valorar la inclusión en Memoria de la actual estructura de tres cuentas, ya que es previsible que esta sea una demanda del Tribunal de Cuentas

Asimismo, se tienen que recoger los nuevos contenidos que se han ido incluyendo en los últimos ejercicios para dar cumplimiento a la Moción del Tribunal de Cuentas de 2005, así como a otras peticiones que se han ido incluyendo en las últimas Declaraciones del Tribunal de Cuentas a la Cuenta General del Estado tales como:

1. Variación del ámbito subjetivo de la Cuenta General del Estado del ejercicio actual respecto a la del ejercicio anterior.
2. Metodología:
 - Homogeneizaciones.
 - Agregación y Consolidación, incluyendo todo el detalle de las eliminaciones.
 - Comparabilidad de la información.
 - Coherencia interna.
3. Información Agregada, financiera y presupuestaria, por cada sector público.
4. Eliminaciones y ajustes de consolidación realizados en las cuentas consolidadas de los principales grupos.
5. Información en términos de Contabilidad Nacional.

Por otro lado, el contenido de la Memoria tal como está regulado en la Orden de Normas para la Formulación de Cuentas Anua-

les Consolidadas en el ámbito del Sector Público, lleva a incluir en Memoria en la Cuenta General del Estado, una información inmensa, tales como la contenida en los puntos 14. Inmovilizado material, 15. Inversiones inmobiliarias, 16. Inmovilizado intangible, 17. Activos financieros, 18. Pasivos financieros, y 20. Provisiones y contingencias, con el detalle de saldo inicial, adiciones, reducciones amortizaciones y saldo final.

En la actualidad no es posible obtener la información necesaria para incluir estos puntos, dado que actualmente la memoria de las cuentas del sector público empresarial no se envía de forma normalizada a la Intervención General sino que se remite en formato PDF. Por tanto, para poder abordar esos cambios, es necesario modificar la remisión de información para que de forma normalizada se envíen aquellos puntos de la Memoria que se consideren más importantes y en todo caso, se debería valorar la información a incluir en Memoria para que esta no sea tan extensa e inabarcable que pierda uno de los requisitos fundamentales que debe tener la información incluida en las cuentas anuales, la relevancia.

Por tanto, se debería tender hacia una Memoria que suponga una mezcla de ambas y que recoja aquellas cuestiones que a juicio de esta Intervención General se consideren más relevantes, así como aquellas que el Tribunal de Cuentas vaya reclamando.



La economía de 2013: errores y enseñanzas

Juan Velarde Fuertes

Me referiré, sobre todo, a lo que ocurre en España. En este momento nos encontramos, en el conjunto de la economía mundial, y ello, naturalmente, repercute entre nosotros porque se ha acentuado la existencia de una economía cosmopolita. ¿Cómo no va a importar a Barcelona o a Valencia, y a sus puertos de manera más concreta, lo que sucede en la economía china? El enlace físico entre ella y las zonas más opulentas de Europa, tiene lugar por el Mediterráneo, y de ahí que surja una renta de situación para, como señaló Romano Prodi en una investigación expuesta en 1997, impulsar las zonas portuarias en orden a la localización de multitud de sectores económicos. Un gran economista, mi maestro Román Perpiñá Grau, señaló sobre esta cuestión de la renta de situación puntos de vista admirables. Pero, además, nos encontramos dentro de la Unión Europea, y en nuestro caso concreto, en el ámbito de la zona del euro. ¿No debe preocuparnos, y mucho, la situación económica de quien es nuestro principal cliente, Francia? En el cuarto trimestre de 2013, sólo creció sobre un año antes, un 0,8% en su Producto Interior Bruto, y respecto al trimestre anterior, aumentó únicamente un 1,2%. La producción industrial, en diciembre de 2013 sobre diciembre de 2012 creció únicamente un 0,5%. Ya tiene un desempleo de dos dígitos, y en los doce meses que concluyen en diciembre de 2013, el déficit en la balanza por cuenta corriente es del orden de 42.000 millones de dólares y acabaría siendo según el «The Economist poll of Economist Intelligence», del orden del 1,9% del PIB. Por supuesto, nada del tope del 3% en el déficit presu-

puestario. Superará el 4%. Todo esto es muestra de un serio problema que no dejará de molestarnos, incluso mucho. Porque la situación de Alemania, no es capaz de compensar, sin ir más allá de las transacciones internacionales, lo que sucede en nuestros principales clientes, que además de Francia, son Gran Bretaña, Italia y Portugal.

Y sin salir del ámbito atlántico, la realidad norteamericana, donde abundan también los errores, en parte derivados del intento de mantener el poder hegemónico en el mundo, obliga a unos colosales déficit en la balanza por cuenta corriente y en el presupuesto, que inmediatamente repercuten en el conjunto de la economía mundial. Estar al tanto de lo que deciden, por ejemplo, los Jeremy Stein, el gobernador de la Reserva Federal calificado de Casandra en «Financial Times» del 2 de enero de 2014, pasa a ser esencial.

En el caso de España, por haberse convertido en la gran inversora en Iberoamérica, mucho interesa también esa realidad. Como sucede, en el fondo, con todos los BRICKS, Brasil ha dejado de ser el país con fuerte crecimiento. La situación de México comienza a ser preocupante. Nada digamos de las inflaciones de Argentina y Venezuela. El indigenismo igualmente complica las cosas. Cataluña, concretamente, obtuvo buenos rendimientos, que podían haber dejado herencias importantes, en Cuba, Puerto Rico –en estos momentos el endeudamiento puertorriqueño, alarma mucho–, Filipinas –no necesito referirme a dónde se formó Rizal– y Guinea Ecuatorial. No pensemos que de ahí pueda hoy proceder ningún impulso fuerte.

Por tanto, la política económica española ha de estar atenta a lo que sucede en la economía mundial, aunque el conjunto de ésta, como señala el número especial final de año de «The Economist», «depende peligrosamente de lo que sucede en China»: el comercio internacional transpacífico supera de modo claro, desde hace años, al comercio internacional transatlántico.

Ampliar la visión a esta situación desde una perspectiva globalizada, reduciría demasiado la explicación de lo que nos sucede, y concretamente, de nuestros errores, y de las enseñanzas que de ellos se desprenden, sin olvidar, por supuesto, que la economía española es muy abierta –una de las más abiertas del mundo, por cierto– y por ello que no puede desprenderse de una observación continua de lo que la globalización provoca.

En este sentido quisiera señalar que el gran economista Martin Feldstein, que precisamente es persona clave en relación con los problemas del Estado de Bienestar, esos que cabalmente se encuentran extraordinariamente vivos entre nosotros –recordemos sus aportaciones que van desde las que se hallan en el volumen «The Role of Health Insurance in the Health Services Sector», editado en 1976, al artículo «Structural Reform of Social Security», publicado en el «Journal of Economic Perspectives» en 2005, sin que olvidemos sus continuas colaboraciones en «The Wall Street Journal»-, acaba de dar una conferencia en Madrid, en la Fundación Rafael del Pino, titulada «Perspectivas sobre la economía mundial». Además, como una especie de complemento, efectuó unas declaraciones muy extensas a Federico Fernández de Santos para la revista «Executive Excellence», diciembre 2013. Su punto de vista, en relación con nuestra actual coyuntura, fue que era conveniente que el euro se debilitase, que dejase de ser una moneda fuerte. Hace un año, con 0,76 euros adquiría 1 dólar, y que el pasado 19 de febrero ya sólo precisaba 0,73 euros para cambiarse por 1 dólar. La alteración que propone Feldstein, con esa devaluación del euro, es que tal cosa supondría, concretamente para España, «un gran avance», porque «significaría una mejora de las exportaciones, con lo que además, como todos sabemos, «crecería la demanda en países como España, algo que permitiría un mayor ajuste fiscal, una reducción del gasto público y un incremento de la recaudación por IVA, sin tener que hacer crecer el desempleo o reducir el crecimiento del Producto Interior Bruto. Se obtendría suficiente del exterior como para equilibrar la situación interna. No existen otras opciones».

Ese sendero de la exportación es el que ha iniciado la economía española por su cuenta, y sin poder operar en relación con el euro, naturalmente. Alguien podría decir que fue un error el ingreso en el euro. Pero en aquel momento, daba la impresión de que, al obligar a todo un conjunto de saneamientos en el sector público, la mejoría era obligada. Para estudiar las alternativas, ventajas e inconvenientes de esa decisión, son inmejorables los textos del profesor Torrero, pero ya una vez hecho lo que se hizo, lo peor que nos podría suceder en estos momentos, es salirnos del euro.

Por eso la política económica española, repito, para superar ese problema de la fuerte cotización del euro frente al dólar, se orientó a favor de medidas que favoreciesen la exportación. En los doce meses que concluyen en noviembre de 2013, el saldo de la balanza por cuenta corriente española habría pasado a tener un superávit de 10.300 millones de dólares y se espera que en el conjunto

del PIB este saldo positivo, al final de 2013, haya rondado el 1% del PIB. Además, ya se ha esfumado aquella especie de maldición que generaba que este superávit mejoraba el cambio de la entonces peseta, con lo que se transformaba en un déficit que derrumbaba el conato de desarrollo logrado, a través del crecimiento del PIB, que exigía más importaciones.

Con medidas concretas de impulso a la exportación es como puede España escapar de una permanencia en la depresión, que era profetizada así en esas declaraciones de Feldstein, a causa de que «los resultados de la política monetaria única eran las de reducción de las tasas de interés de forma intensa, lo cual incentivaba las hipotecas y la compra de viviendas, generando la burbuja de la construcción. Cuando ésta explotó –concluye Feldstein–, España se ha encontrado en una situación que tardará décadas en superar».

Ahora iré a comentar errores y enseñanzas en ese otro camino de la devaluación, que es lo que se deriva de las reformas estructurales a las que muchos hemos aludido, porque se observan los primeros pasos, ya a través de la generación de abaratamiento, o si se prefiere, con el objetivo de mejoras en la competitividad. Pero he de señalar aquí, que Feldstein se muestra escéptico, pues indica en las citadas declaraciones que «es totalmente cierto que países como España en particular, están viviendo grandes y rápidos crecimientos en sus exportaciones, incluyendo las que se dirigen hacia Asia. Sin embargo, los volúmenes no son importantes en relación al empleo que están generando». Quiero añadir, que de la lectura del texto es imposible deducir si esa realidad de escasas consecuencias sobre el empleo se refiere a nuestras ventas a Asia, en cuyo caso, tiene razón sobre esa cuestión concreta. Pero no si alude al conjunto de la exportación española, porque ésta se ha generado con relaciones estructurales que alteran, por sí mismas, la vinculación de Okun entre incremento de Producto Interior Bruto generado por las exportaciones y mejoría del empleo. Añadamos algo más.

Acaba de publicarse el libro dirigido por Rafael Myro, «Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española» (Instituto de Estudios Económicos, 2013). A través de un análisis «input-output», señala: «Como puede apreciarse, las exportaciones de las empresas españolas explicaban en 2009 –la referencia a 2009 se debe a que la base de este procedimiento es la «World Input-Output Database», que presenta los datos españoles junto con los de otros 39 países para el periodo 1995-2009–, por su impacto directo e indirecto, el 21,4% de la producción y el 18,1% de la ocupación

total del país... Cuando se compara este resultado con la estructura de las exportaciones... se detecta una mayor importancia de los servicios, lo que implica que sus ventas exteriores arrastran producción de los demás sectores en una elevada proporción... Entre (la industria y los servicios)... explican el 20% del output y el 17% del empleo total del país».

Conviene tener en cuenta que lo equivalente a otra devaluación es la que se deriva de las reformas estructurales precisas, y cuyos primeros pasos se dan, generando abaratamiento, o si se prefiere, mejora en la competitividad. Van desde las reformas en el mercado laboral a la eliminación de trabas administrativas o a la liquidación de rupturas de un mercado nacional que debe ser único, pero que es perturbado –lo que causaría espanto a Allyn Young– como consecuencia de las políticas de intervención administrativa de las Autonomías.

Concluyamos esta cuestión planteando si tiene razón Feldstein, con su preocupación por la existencia de un euro fuerte, o los problemas que han originado una serie de líneas esenciales de nuestra política económica. Volvamos al libro dirigido por Myro: «El esfuerzo exportador español sobresale en el escenario de la crisis financiera y económica actual y otorga cierto alivio a una demanda interna en disminución pronunciada. En efecto, tras el hundimiento del comercio internacional en el año 2009, las exportaciones españolas han crecido a un ritmo notable, no sólo superando la media de la Unión Europea, sino logrando la tasa más alta entre los países que la integran».

¿Es fácil efectuar esa transformación estructural orientada hacia la exportación? El obstáculo fundamental radica que en España se ha producido, a partir de 1959, una impresionante aproximación a la que desde la aportación del discutido Galbraith, se denomina sociedad opulenta. No quiere decir esto que se ha originado una marcha hacia una sociedad con un alto nivel de renta, sino hacia una sociedad con una peligrosa proclividad hacia el desastre, precisamente por la dinámica económica que posee.

Basta para ello observar lo sucedido a partir de 1959. Basándonos en las cifras del Producto Interior Bruto por habitante proporcionadas por Angus Maddison en su «The World Economy Statistics» (OECD, 2003), el español saltó, de percibir en 1959, 3.050 dólares Geary-Khamis 1990, a 15.659 en 2001, o sea, en 42 años se alcanzaba esa cifra. Gran Bretaña tuvo una parecida a la española

de 1959, en 1869, y alcanzó la española de 2001 entre 1987 y 1988, o sea que precisó para este avance un poco más de 118 años. Empleando el mismo método, vemos que la vecina Francia lo logró desde 1921 a un poco después de 1983, por lo que tardó 62 años. Alemania, con el mismo modelo, logró este avance en 65 años. Los siempre potentes Estados Unidos, precisaron 88 años. No es necesario aducir más realidades para que se comprenda por qué las generaciones españolas que siguen a 1959 creen que es muy fácil un rápido desarrollo. Por eso acaban por adoptar una actitud de buscar consumos crecientes de cualquier tipo, porque todo lo acabará resolviendo un desarrollo muy rápido, como sucedió en el inmediato pasado.

Incluso, por ello, se acabó por tener como lógico el endeudamiento. Existían, y existe, algo así como una convicción de que se encontraba dentro de la realidad nacional disfrutar, casi de inmediato, de cantidades crecientes de bienes y servicios, y además en rápida progresión. Keynes, en Madrid, en 1930, en su conferencia en la Residencia de Estudiantes, «La Economía de nuestros nietos», comenzó a llamar la atención sobre esta realidad. En el caso español, la observación de lo sucedido –recordemos aquella declaración del presidente Rodríguez Zapatero de cómo, con rapidez, íbamos a sobrepasar la renta individual media de los franceses– parecía garantizar ese futuro. Claro que esto tiene sus consecuencias sociales que engendran crisis económicas. En el libro de Robert William Fogel et al., «Political Arithmetic. Simon Kuznets and the Empirical Tradition, in Economics» (The University of Chicago Press, 2003), se lee cómo en los procesos de rápido crecimiento se provoca, en los jóvenes, una alienación. El motivo es que se trata, de modo creciente, de personas que, desde que fueron niños de familias minúsculas se encontraron con unas madres que estaban ya, por lo que sucedía en lo económico, espiritualmente vacías, y por consiguiente, incapaces de transferir a sus escasos hijos, activos espirituales vitales, tales como «una mente a favor de proyectos de autoestima, de un sentido de la disciplina, así como que posean un sueño de oportunidades y un anhelo de conocimientos».

He ahí otra de las consecuencias de la caída de la natalidad, como resultado de una serie de factores sociales, que entre nosotros planteó por primera vez Vandellós en su famoso ensayo, que yo traduje al castellano, «Catalunya, poble decadent», y que hoy, si leemos por ejemplo, los trabajos de Macarrón, tenemos que ampliar a un «España, pueblo decadente».

Por lo señalado en relación con el rápido crecimiento del Producto Interior Bruto por habitante de España en su reciente pasado, esta nueva sociedad comienza a enraizarse entre nosotros, y pasa por ello a exigir, incluso al Sector Público, que cómodamente llegue a sus manos una corriente muy amplia que contenga una serie variada de bienes y servicios que la productividad de nuestra economía -recordemos sobre esto el estudio dirigido por Julio Segura o la cifra de nuestras patentes- es incapaz de suministrar. Al intentar atender tales demandas, se hunde la buena marcha económica futura. Sobre la capacidad de atender estas exigencias derivadas de la opulencia pasada, se dicen cosas agudas en el libro de Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, «Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador del progreso» (RBA, 2013). Se muestra en él que el PIB ofrece datos brutos, por definición. No se tiene en cuenta la depreciación, por lo que es preciso ocuparnos del Producto Interior Neto. Como esta nueva sociedad opulenta se adhiere a bienes que tienen una vida útil esperada más corta que la que antes era la habitual -se ansían novedades-, ello «implica que el Producto Interior Neto puede estar creciendo más despacio que el Producto Interior Bruto». Estas preferencias de la sociedad opulenta complican muchísimo la posibilidad de «seguimiento de la calidad y cantidad de los servicios en las economías modernas».

Mantener este sendero lleva, sucesivamente, a la ruina social y a la crisis económica. Pero, ¡cuán difícil es alterarlo en una sociedad crecientemente masificada, en la que, como decía Ortega, el pecado supremo es ser diferente!

Esa explosión de medidas erróneas derivadas de buscar la satisfacción de una sociedad masificada y opulenta tuvo lugar a partir de 2003. La economía española mostraba, a finales del periodo 1996-2003, señales evidentes de que era precisa una remodelación importante. Se hizo todo lo contrario a partir de 2004, cuando se inicia a estos efectos el Gobierno de Rodríguez Zapatero. A partir de 2008, los síntomas derivados de este abandono, comienzan a sentirse ligados a la situación europea y norteamericana, por ello, la crisis se hizo evidente. Conviene señalar cuándo esto se evidenció. Y a continuación, qué motivos se encontraban detrás para convertir, en especialmente seria, la depresión económica que surge en España. Si tomamos el mensaje de «Capitalismo, socialismo y democracia» de Schumpeter, esta realidad queda ratificada porque se buscó, de modo incansable y a corto plazo, el aplauso popular.

Lo vemos de inmediato cuando en el «Informe anual 2009» del Banco de España, se dice que nuestra deuda concreta «frente al resto del mundo representaba, al cierre de 2009, algo más del 90% del Producto Interior Bruto, lo que supone más de 10 puntos porcentuales por encima del reajuste del año anterior, de los que algo más de 7 puntos porcentuales corresponden al aumento neto de deuda pública en poder del resto del mundo». Eso plantea que en esa situación harto peligrosa existen dos factores. Por un lado, sobre todo, el déficit de la balanza comercial. Las cifras incluso se amplían con el déficit por cuenta corriente, y con el déficit del sector público. Y como Mundell expuso para siempre, en esas condiciones, no se puede pensar más que en resolver esa cuestión, si es que se pretende permanecer en un área monetaria óptima, como puede ser la eurozona.

La mejora del porcentaje de cobertura en los años 2008 y, sobre todo 2009, se debe a la crisis fortísima de las importaciones a causa de la crisis económica general, y no a mejoras en nuestros planteamientos exportadores. Y, también, en alguna medida, que al cerrarse buena parte del mercado interior, incluso con pérdidas significativas en los beneficios, los empresarios buscaron algún acomodo en el exterior.

La raíz de la crisis estaba en eso, y sin acertar en una serie de cuestiones que ahí repercuten, resultaba imposible imaginar que nuestra economía pudiese mejorar. Esta era la cuestión básica, y como se expone a continuación, a través de once medidas que se debían haber puesto en acción ante once serios problemas y que no se plantearon. Carece, pues, de sentido refugiarnos exclusivamente en la coexistencia con una crisis mundial. Este haz de errores en forma de medidas incumplidas hubiera llevado, por sí mismo, y ocurriese lo que ocurriese en el mundo, a una muy seria crisis española.

Estos abandonos que explican, para emplear la expresión de Lucas Mallada, «los males de la Patria», plantean, igualmente, las enseñanzas de dónde se encuentran los caminos de salida para una situación que se fue agravando desde 2004, y que no cesa hasta el umbral de 2012. También explican, en tanto en cuanto se contempla la política económica practicada desde 2012, que sí estamos en el camino de la recuperación.

Los errores cometidos, en forma de medidas exigidas y no adoptadas, fueron:

1) La situación rigidísima del mercado del trabajo. Sin hacerlo, como señaló el 14 de abril de 2010 el profesor Bécker Zuazua

en el ensayo «Mercado de trabajo y competitividad en la economía española», la ley de Okun nos muestra, en el estudio hecho para el periodo 1981-2009, que hasta ahora, en España, la economía comienza a crear empleo cuando crece, por lo menos a la tasa del 2,5%, precisamente por esa rigidez en el mercado laboral. Toda una serie de decisiones que se inician con Largo Caballero en 1931, para hacer retroceder, en la pugna con UGT, a la CNT, que se consolidaron con la política laboral de Girón y, desde luego, con la orientación de la jurisdicción laboral y de los expertos en Derecho del Trabajo, y que no fueron capaces de integrarse en los Pactos de La Moncloa, se encuentran detrás de una realidad económica a la que cuesta, de modo considerable, crear empleo.

2) La actual política energética, con un 80% de dependencia exterior, cuando en la Unión Europea es sólo del 50%. Además, la nacional es muy cara, al rehuir, por cierto, levantando una gran bandera política, a la energía nuclear y, además, con una economía que posee una alta intensidad energética: más de una unidad adicional de energía se precisa para obtener una unidad adicional de Producto Interior Bruto. Linde de Castro, en su ensayo «La crisis de la economía española y las reformas necesarias», señaló de modo contundente: «España no tiene en la actualidad un problema de potencia instalada que es, según los expertos, suficiente en un horizonte de diez-quince años. Sin embargo, sí hay insuficiencias en transportes o distribución; somos, aseguran los expertos, una «isla energética», el país europeo con menor capacidad de conexión con el exterior después del Reino Unido, debido, fundamentalmente, a la escasa voluntad de Francia para ampliarlo». Más que una isla, en realidad somos un archipiélago, por los problemas que, por ejemplo, tiene Red Eléctrica Española para las conexiones adecuadas en los tendidos de alta tensión. Una y otra vez, ciertos tramos dejan de existir, siendo necesarios, para no molestar, ya a ciertos ciudadanos o, como ocurrió en el Sama-Velilla, para que algunos osos no pudieran correr algún tipo de riesgo. Los empresarios del carbón, en enlace oscuro con los sindicatos mineros; las orientaciones hacia las energías renovables, haciendo caso omiso de la carestía; el papel concedido al petróleo con el acompañante del gas natural y, por consiguiente, con la dependencia de mercados internacionales con alto grado de monopolio; las imposibilidades de mejorar en hidroelectricidad a causa de la ruptura de las cuencas; finalmente, conviene insistir, el parón nuclear, impide contar con energía abundante y barata. Problema

éste que se liga a la cuestión polémica de la formación de las tarifas eléctricas y las subvenciones estatales en conexión con toda la problemática de las energías renovables.

3) El sistema de reparto para financiar las pensiones, es un factor de encarecimiento. Y la evolución demográfica creará pronto, una relación 1/1, esto es, que cada obrero tendrá detrás, en su coste, un jubilado, a causa del envejecimiento de la población. Franco Modigliani, en conversación sobre este asunto, me dijo: «¡Vaya bomba de relojería que tienen ustedes con ese sistema de reparto!», el cual quizá había tenido sentido tal como se había planteado, en otro contexto demográfico y económico, en 1963.

4) Sin abundancia de capital humano adecuado es imposible que tenga lugar un proceso de desarrollo económico importante. Víctor Pérez-Díaz, en su ensayo «Qué hacer con la educación de los españoles: un mensaje de esperanza realista», tras una lluvia de datos, señala que «se comenta sola». Lo sintetiza indicando que «deja clara que la educación de los jóvenes españoles de hoy puede ser mejor o peor que la del pasado, en eso no entro, pero, en todo caso, comparada con la de los europeos occidentales es una educación... relativamente poca o relativamente mediana. Su nivel es parecido al de Italia, Portugal y Grecia. El polo opuesto está formado por los países nórdicos y los Países Bajos, mientras que los mayores países europeos, ocupan posiciones intermedias». Ahí se encuentra el freno inicial a nuestro posible avance tecnológico y, en suma, es una gran barrera que se adiciona, entre otras realidades, a las regulaciones e intervenciones administrativas y a la alta temporalidad del empleo, esto último, puerta de escape de la rigidez del mercado laboral para los empresarios. Cuando se leen documentos, como los que publica Cotec, la alarma crece, porque el abandono educativo que subyace en ellos, se ha consolidado con fuerza. En el estudio de Mathieu Lefevbre y de Pierre Pestieau, «L'Etat-Providence» (Cepremap, 2012), la tasa de abandono escolar, medida en porcentaje de la población de 18 a 24 años, que no sigue ni estudios ni formación y cuyo nivel de conocimientos no sobrepasa la enseñanza secundaria inferior, situaba a España, en 2010, con 28,4% en el puesto 25 de la Unión Europea de los 27. Sólo superamos a Portugal y a Malta.

5) No es posible ignorar, ni un segundo más, el problema institucional español. Carlos Sebastián, en su espléndido ensayo «La mejora de la productividad de la economía española: las reformas necesarias» (Fundación Cajamar, diciembre 2009), expone que

«históricamente, los grupos que detentan el poder político de facto, han bloqueado las reformas institucionales cuando han percibido que esas reformas podían suponer una merma efectiva de su poder». Por ello, concluye que en España «resultará escasa la probabilidad de que se produzcan las reformas que generan eficacia, transparencia e independencia en la regulación económica y en la provisión de bienes públicos y reformas que vayan en contra de los intereses de los afines o que mermen la capacidad de ejercer el clientelismo desde los diversos niveles de la Administración». En España eso se ha complicado, ya por la acción de la intervención administrativa de las Comunidades Autónomas, ya de manera singular en algunas decisiones especialmente vinculadas con la Administración Central. Las consecuencias son obvias. Veamos la publicación del Banco Mundial «Doing Business 2013. Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas». En la clasificación en «facilidad de hacer negocios» —el 1, la máxima facilidad, corresponde a Singapur, España ocupa el puesto 44; el 43, Perú, y el 45, Colombia. Ha existido un abandono sistemático de esta cuestión, que en el fondo es el abandono de la economía libre de mercado.

6) El otro gran problema que empeoró en el periodo 2003-2011 fue el crediticio. Era preciso ponerlo en sintonía con la gran novedad que procede de un fenómeno que estudió muy bien Antonio Torrero en el documento «Crisis de la Unión Monetaria Europea (UME)» (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá, documento de trabajo 10/2010), donde señala «el peso creciente de los mercados en el sistema financiero mundial», dentro de un proceso que «arranca de la situación surgida en Bretton Woods». Esto estaba ligado al hecho de que España, a pesar de su inferioridad tecnológica e institucional, podía desarrollarse con fuerza gracias a un creciente endeudamiento exterior. Éste, ahora, como dice el profesor Torrero, se consigue en los mercados con mayores o menores posibilidades, a causa de la labor de los principales Servicios de Estudio de las entidades financieras, porque «la sofisticación de los análisis y la difusión les otorgan una gran relevancia en la configuración del clima del mercado». Todo esto complicó las cosas, porque respecto a España apareció el «efecto rebaño», pues lo normal es seguir el criterio de los demás porque «la incertidumbre induce a pensar que los demás pueden estar mejor informados». En este sentido pasó a tenerse en cuenta tanto la cuestión de las Cajas de Ahorros, que representaban, aproximadamente la mitad del sector financiero en nuestro país, al que se complicaba por la división de competencias, como

señaló Luis de Guindos en el artículo «La encrucijada de la economía española» en «Cuadernos de Pensamiento Político», julio-septiembre 2010, «en cuanto a la regulación y supervisión entre el Banco de España y las Comunidades autónomas».

Desgraciadamente cuando, como una especie de premio por no entrar en la crisis bancaria de mediados de los años setenta y siguientes, en 1977 se amplió la posibilidad de acción de las Cajas de Ahorros, hasta entonces con unos ámbitos más bien locales, nació la larva que acabó por convertirse en un monstruo. Y he aquí que el Gobierno socialista, sobre todo en la etapa de Rodríguez Zapatero, propiciará la entrada en los diversos órganos de las Cajas, de representantes de diversos organismos autonómicos, políticos y sindicales, con lo que su eficacia técnica se redujo de modo extraordinario, mientras, como expone Ernest Reig, «la obsesión por ganar cuota de mercado ha resultado nefasta» Añádase lo que escribieron Gaspar Ariño y Miriam García en su excelente obra «Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España» (Aranzadi, 2013): «Uno se pregunta qué hacían los auditores y el Banco de España cuando veían estos crecimientos desahorados de oficinas, inversiones y empleados. El Banco de España nunca quiso frenar el entusiasmo, ni advertir de la imprudencia en que se estaba incurriendo. ¿Quién se atreve a quitar la música en medio de la fiesta?, se excusaba Miguel Sebastián... Caruana formuló alguna advertencia, pero a modo del buen consejo que da el padre de familia al hijo despilfarrador... (Pero) a un regulador/supervisor se le exige más que un acertado diagnóstico y un buen consejo». Según Gaspar Ariño y Miriam García, cuando se preguntó a los últimos presidentes de Catalunya Caixa –Serra Ramoneda y Narcís Serra- a qué se debía el haber aceptado esta estrategia, contestaron que quizá fue excesiva, pero que «el resto de las Cajas hacía lo mismo». El efecto rebaño estaba presente.

Y las reformas también tendrían que llegar a la Banca privada. José Manuel González-Paramo, en la conferencia «Reform of the architecture of the financial system», pronunciada en Bilbao el 21 de junio de 2010, solicitó «la adopción de patrones de liquidez y alta calidad del capital para los bancos; medidas para reducir el talante procíclico del sistema financiero; la introducción de una estructura reguladora para las instituciones financieras sistemáticamente importantes; la regulación de las agencias de evaluación del crédito y de los hedge funds, mejorando los mercados derivados OTC; finalmente, prácticas seguras de compensación que ayuden a la estabilidad financiera».

7) El problema demográfico, al que ya he hecho alguna alusión, conviene puntualizarlo. Alejandro Macarrón, en su artículo «Suicidio demográfico. Ya nos faltan entre 9 y 12 millones de jóvenes y niños», señala una realidad «sencillamente nefasta para la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones y sanidad a partir de la siguiente década». Por cierto que la población inmigrante, una vez instalada en España, ha pasado «a imitarnos en infertilidad» al observar los datos de hijos nacidos por mujer en edad fértil. De la mano de Gary S. Becker, la reacción ha de venir de planteamientos económicos de ayuda a la familia, dentro del Estado del Bienestar. Pero esto, cuando es preciso restringir el gasto público, ¿es posible sin una reestructuración básica del conjunto de éste? Lisa y llanamente señalan Macarrón y Jim Rogers, que en España «tras varias décadas de invierno demográfico, nos acercamos a un auténtico infierno... En España –ya lo he apuntado–, hay actualmente unos dos trabajadores en activo y cotizando –ellos y sus patronos– por cada jubilado, y vamos poco a poco hacia proporciones del tipo uno a uno sencillamente insostenibles». Pero también ha de proceder este cambio de todo un conjunto de valores que, desde el poder desarrollado políticamente de 2004 a 2011, fueron atacados con fuerza.

8) Como base, de un equilibrio presupuestario y de una remodelación del sistema impositivo, sin olvidar el haz de medidas cubiertas por el gasto público de modo ineludible, nada se hizo en paralelo a lo que había supuesto la Comisión Lagares, adecuándola a los nuevos problemas, y digo Comisión Lagares porque las propuestas del profesor Manuel Lagares siempre han sido, a mi juicio, no ya lógicas desde el punto de vista analítico, sino contrastadas de modo óptimo con la realidad cuando se pusieron en acción, y que de esta forma se intuye cómo llevar adelante este reto. Y no ya Lagares, sino otros grandes hacendistas, como es el caso de Leopoldo Gonzalo, tampoco fueron escuchados. Para eso no se hubiera debido olvidar la realidad fiscal nueva surgida del hecho autonómico y el complemento local. Si esto se olvida, y por supuesto se olvidó, pasó a ser imposible reordenar adecuadamente nuestra Hacienda y más cuando se abandonó el control del déficit público –se alcanzaron los mayores porcentajes de esta magnitud de nuestra historia económica respecto al PIB– al menos desde 1850, año desde el que existen series aceptables que llegan hasta ahora, de déficit y PIB.

De acuerdo con Ángel Fernández, en su artículo «Presupuestos 2007-2012 y reducción del gasto público para obtener el crecimiento económico de España», publicado en «Procesos de Merca-

do», primavera 2013, la conclusión es «que aumentar aun más el tamaño del Estado con más impuestos o con más planes de estímulo de la demanda agregada sería un error económico muy grave porque se perjudicaría todavía más a la estructura productiva del capital y, por tanto, al consumo y al ejercicio de la función empresarial y, en definitiva, se retrasaría la consecución de crecimiento económico», con lo que estaba equivocado el modelo del Gobierno de Rodríguez Zapatero que, por todo lo dicho, abandonaba el sendero que llevaba a ese crecimiento económico, que «requiere equilibrio presupuestario en el sector público de España, o bien superávit para bajar los impuestos a ciudadanos y empresas, para lograr que el sector privado pueda competir a medio y largo plazo con las economías emergentes», del grupo BRICKS, por ejemplo.

9) La cuestión que plantean las políticas de intervención en la actividad económica por parte de las autonomías es urgente alterarlas. Como señala Linde de Castro, «no parece exagerado afirmar que las regulaciones de las comunidades autónomas –algo sobre esto hemos aludido precisamente en las cuestiones en las que tienen atribuidas por la Constitución de 1978, «competencia exclusiva»–, han llevado a la aparición de obstáculos a la unidad del mercado español, que no existían antes del desarrollo del proceso autonómico». Pero he aquí que la mencionada Constitución de 1978 ofrece puntos de apoyo, según los expertos, para poner orden en esta realidad que muchísimo perturba, como es lógico, y como ya señalaba Adam Smith. Ha sido lamentable el dejar que la cuestión se ahondase a lo largo del periodo 2004-2011.

10) La economía de mercado ha probado, una y mil veces su eficacia, muy superior a la economía intervenida. Sobre esto es muy importante el prólogo que a un libro de Alfred Müller –Armack– «Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft»- escribió Ramón Trías Fargas, y que se publicó como separata, con el título «¿Entre el capitalismo y el comunismo, un tercer camino?» (Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963). De él se deduce que la economía de mercado ha probado, una y mil veces, su eficacia, muy superior a la economía intervenida. Efectivamente, como admitía la Escuela de Friburgo, el Estado ha de intervenir en aquello que una libertad omnímoda puede afectar a la dignidad de la persona humana –por ejemplo, la legislación laboral que impida el trabajo de los niños–; o en cuestiones medioambientales –no se puede construir una fábrica de cemento delante de la Sagrada Familia de Gaudí–, todo ello relacionado con los «bienes de mérito» –no se puede esquivar una campaña de vacunación, porque no sólo favorece al vacunado,

sino a todo el conjunto de la población—; o como consecuencia de la ley de King, para regular el mercado agrario; o en el caso de las industrias relacionadas con el armamento y su comercio; o, en fin, superar la proposición Arrow-Debreu, y por sus consecuencias sistémicas, en el mundo financiero, comenzando por el papel esencial del Banco Central y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y siempre con intervenciones instantáneas en ocasiones, y siempre obligadas; finalmente, en buena parte de la construcción de infraestructuras relacionadas con el transporte. Pero, en el resto, la iniciativa privada es la que debe imperar. Sin embargo, esa línea, que aquí me parece adecuado denominar de Trías Fargas-Müller-Armark, se liquidó en España, a lo largo del periodo 2004-2011, sobre todo como consecuencia de la acción de las políticas autonómicas y municipales, que han creado, en parte para mantener una fuerte autonomía en el gasto, un alud de empresas públicas en sus respectivas demarcaciones. Las empresas públicas autonómicas han pasado de 588 en 2003 a 962 en 2009, y las relacionadas con las Administraciones locales, aumentan, entre las mismas fechas, de 913 a 1.573. Esto quiere decir, dejando aparte, naturalmente, dimensiones, que por cada empresa pública desaparecida en la Administración central, han surgido cerca de quince en el conjunto de los sectores autonómico y local, con una perturbación creciente para la economía de mercado. Se trata, pues, de una política tolerada y ciertamente, de necesaria liquidación. Buena parte de lo que podría calificarse como fugas del mecanismo correcto de la contratación pública, se ha abandonado en esa etapa 2004-2011, con tolerancia como se desprende de lo dicho, preocupante y consecuencias más preocupantes, todavía.

11) Añadamos a todo eso una gigantesca especulación inmobiliaria, asombrosamente facilitada por una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto en contra de su presidente, Jiménez de Parga. Como sucede en esas situaciones, todo el resto del panorama de crisis, se acelera de modo notable. Y esa especulación creció y estalló precisamente en la etapa histórica en la que también tienen lugar, con profusión, los diez errores anteriores, que al acumularse los unos con los otros dieron lugar a una realidad escalofriante, de caos económico.

* * *

Precisamente al corroborar esto, nos encontramos con lo que Linde de Castro dijo en el año 2010 —y en el año 2011 el agobio continuó—: «La economía española así pasaba a enfrentarse a grandes

desequilibrios, (en) probablemente la peor situación económica central y la peor situación financiera pública en medio siglo». El riesgo que por eso se ha dejado como herencia, ha pasado a ser notable.

Y de esto, ¿qué enseñanzas se desprenden? La primera, la conveniencia de tener en cuenta unas palabras de Ortega y Gasset, aparecidas en 1930 en «La rebelión de las masas»: La primera condición para una mejoría de una situación concreta grave «es hacerse bien cargo de su enorme dificultad. Sólo eso nos llevará a atacar el mal en los estratos hondos donde verdaderamente se origina».

Irrita más esa conjunción de errores si tenemos en cuenta que el final del siglo XX parecía que nos iba a situar en una posición envidiable. Se veían datos impresionantes. Como señaló Gonzalo Anes en el epílogo al libro «1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza», titulado «Fin de un milenio, fin de un siglo», el siglo se iba a despedir «con un crecimiento del Producto Interior Bruto que se acerca(ba) al 4% en los tres últimos años. Los procesos de concentración empresarial han coincidido con el aumento de las inversiones en el exterior: del total de las inversiones extranjeras directas en Iberoamérica, las españolas ascienden a más del 50%. La expansión empresarial en España y en el exterior tenderá a aumentar en el futuro, a medida que se desarrollen las nuevas formas de venta que exige la llamada globalización, con la posibilidades que ofrecen las telecomunicaciones en sus modalidades de comercio electrónico, una vez superadas las barreras que lo limitan, lo mismo que las que existían en cuanto a la electricidad, la aviación y los hidrocarburos. España, gracias a los cambios esperados en los últimos años del siglo XX, se integrará en la Europa unida del siglo XXI con posibilidades crecientes de bienestar general y de prosperidad. Parece como si el cambio de siglo y de milenio marcaran una nueva época en la que lo hispano pasara a recuperar el protagonismo y la hegemonía que le corresponde, en Europa y en el mundo, por tradición cultural y civilizadora. En suma: por su historia».

Todo eso, precisamente por la acumulación de errores señalados en la etapa que concluye en 2011, parece venirse abajo. De ahí la importancia, con Ortega, de hacerse cargo de «la extrema dificultad» con la que nos encontramos, como consecuencia de la combinación de su sociedad opulenta y masificadora, y una pésima política económica de 2004 a 2011. Esta herencia, que tiene una manifestación bien visible en las cifras de un altísimo desempleo –el mayor, después de Grecia, de las 42 naciones que se consideran de

alguna importancia, y que por ello se recogen en los «Economic and financial indicators», de «The Economist»–, plantea la necesidad de una reacción muy dura, y que sintetiza admirablemente el profesor Torrero, así: La opción con todas sus consecuencias, para enmendar estos errores exige realizar con éxito un durísimo ajuste para restablecer la capacidad competitiva, añadiendo Torrero que «es una operación muy compleja desde la perspectiva social, puesto que el sacrificio se repartiría de forma desigual entre sectores y rentas, según la capacidad de resistencia, de presión y de la conexión con el exterior; y el ajuste requeriría un periodo amplio de tiempo en el cual serían visibles las diferencias entre los afectados..., al mismo tiempo que se elevaría la factura financiera por las mayores exigencias de nuestros acreedores temerosos de que el escaso crecimiento de la economía, comprometa la capacidad de atender el servicio de la deuda». En suma, el análisis detallado de los errores y de la sociedad actual española, muestra con toda nitidez que es necesario plantear, como en 1947, como en 1959, y como en 1977, un Plan de Estabilización, dentro de una amplia solidaridad social, porque en nuestro país es absurdo «intentar la deflación de precios y salarios, mejorando la competitividad para reducir el endeudamiento de los agentes económicos y la dependencia financiera del exterior». Y para que esta operación tenga éxito es necesario: «Primero, decir la verdad respecto a la situación y alternativas con toda crudeza; segundo, que la operación (esté)... respaldada por las principales fuerzas políticas, sin que ninguna intentara aprovechar las inevitables dificultades del largo y complicado empeño».

Si falta esa solidaridad, aunque el empeño va a ser, como vemos, menos rápido y más duro, no se debe abandonar, porque es el único camino posible. Krugman tiene razón cuando escribe en «El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual» (Crítica, 2009), o sea, en medio de esos errores que se cometían sistemáticamente en España: «Parecía como si las bacterias que solían provocar plagas mortales, y que creíamos que la medicina moderna había derrotado hacía mucho tiempo, hubieran reaparecido bajo una forma resistente a todos los antibióticos convencionales...; pero... seríamos tontos si no buscásemos, costase lo que costase, nuevos remedios, nuevos regímenes profilácticos, para no ser las próximas víctimas».

Todo esto, siento acabar así, nos exige mucho a todos, para que no triunfe esta tesis de Schopenhauer en su obra capital, «Die Welt als Wille und Vorstellung» publicada en 1818, o sea «El mundo como voluntad y representación»: «El mundo de los hombres es el

reino de la casualidad y del error, que lo dominan y gobiernan a su guisa sin ninguna piedad, ayudados por la estupidez y la perversidad, que no cesa de blandir su látigo», por lo que «toda inspiración noble y sabia encuentra difícilmente la ocasión de mostrarse, de actuar, de hacerse oír, mientras que lo absurdo y lo falso en el terreno de las ideas..., la malicia y la astucia, en la vida práctica, reinan incólumes, y casi sin discontinuidad».

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA



PRIMER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2014

Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el tercer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

En la primera parte «Legislación y otros aspectos» constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales, y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte «Jurisprudencia» recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1 Leyes Estatales y disposiciones con valor de ley

- REAL DECRETO-LEY 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas. (BOE n.º 22, de 25 de enero de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2014.)
- LEY 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. (BOE n.º 52, de 1 de marzo de 2014.)
- REAL DECRETO-LEY 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. (BOE n.º 52, de 1 de marzo de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. (BOE n.º 58, de 8 de marzo de 2014.)
- REAL DECRETO-LEY 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial. (BOE n.º 58, de 8 de marzo de 2014.)
- LEY ORGÁNICA 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2014.)
- LEY 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. (BOE n.º 74, de 26 de marzo de 2014.)
- LEY 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. (BOE n.º 76, de 28 de marzo de 2014.)

- LEY 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. (BOE n.º 80, de 2 de abril de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. (BOE n.º 85, de 8 de abril de 2014.)
- LEY 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. (BOE n.º 98, de 23 de abril de 2014.)

1.2 Leyes Autonómicas y disposiciones con valor de ley

1.2.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

- LEY 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014. (BOE n.º 18, de 21 de enero de 2014.)

1.2.2 Comunidad Autónoma de Aragón

- LEY 1/2014, de 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2014. (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2014.)
- LEY 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2014.)

1.2.3 Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- LEY 4/2013, de 6 de noviembre, de autorización de endeudamiento como consecuencia del incremento de déficit autorizado para 2013.

1.2.4 Comunidad Autónoma de Canarias

- LEY 5/2013, de 26 de diciembre, de modificación de la ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias y suspensión de la vigencia del artículo 41 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2014.)

- LEY 6/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2014. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2014.)

1.2.5 Comunidad Autónoma de Cantabria

- LEY 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014. (BOE n.º 16, de 18 de enero de 2014.)
- LEY 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOE n.º 16, de 18 de enero de 2014.)

1.2.6 Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- LEY 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 35, de 10 de febrero de 2014.)
- LEY 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa. (BOE n.º 35, de 10 de febrero de 2014.)
- LEY 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 35, de 10 de febrero de 2014.)
- LEY 9/2013, de 12 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014. (BOE n.º 35, de 10 de febrero de 2014.)
- LEY 10/2013, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014. (BOE n.º 35, de 10 de febrero de 2014.)

1.2.7 Comunidad de Castilla y León

- LEY 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2014.)
- LEY 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2014.)

- LEY 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2014.)

1.2.8 Comunidad Autónoma de Cataluña

- DECRETO-LEY 4/2013, de 22 de octubre, por el que se autoriza al Instituto Catalán de Finanzas a constituir una sociedad anónima para que actúe como entidad de crédito y se modifican determinados preceptos del Texto Refundido de la ley del Instituto Catalán de Finanzas, aprobado por el Decreto legislativo 4/2002, de 24 de diciembre. (BOE n.º 27, de 31 de enero de 2014.)

- DECRETO-LEY 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña. (BOE n.º 27, de 31 de enero de 2014.)

- LEY 1/2014, de 27 de enero, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2014. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- LEY 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- LEY 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- DECRETO-LEY 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. (BOE N.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. (BOE N.º 69, de 21 de marzo de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)
- LEY 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. (BOE n.º 98, de 23 de abril de 2014.)
- LEY 5/2014, de 8 de abril, de medidas relativas al Fondo de cooperación local de Cataluña de 2013 y 2014. (BOE n.º 98, de 23 de abril de 2014.)

1.2.9 Comunidad Autónoma de Extremadura

- LEY 6/2013, de 13 de diciembre, de medidas tributarias de impulso a la actividad económica en Extremadura. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2014.)
- LEY 7/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2014. (BOE n.º 22, de 25 de enero de 2014.)
- LEY 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura. (BOE n.º 22, de 25 de enero de 2014.)
- LEY 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2014.)
- LEY 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 7/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2014. (BOE n.º 81, de 3 de abril de 2014.)

1.2.10 Comunidad Autónoma de Galicia

- LEY 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- LEY 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)
- LEY 11/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)
- LEY 12/2013, de 9 de diciembre, de garantías de prestaciones sanitarias. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)
- LEY 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. (BOE n.º 39, de 14 de febrero de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 11/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)

1.2.11 Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- LEY 8/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2014. (BOE n.º 20, de 23 de enero de 2014.)

1.2.12 Comunidad de Madrid

- LEY 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014. (BOE n.º 74, de 26 de marzo de 2014.)
- LEY 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOE n.º 74, de 26 de marzo de 2014.)

1.2.13 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

- LEY 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014. (BOE n.º 22, de 25 de enero de 2014.)
- LEY 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública. (BOE n.º 22, de 25 de enero de 2014.)

- LEY 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BOE n.º 85, de 8 de abril de 2014.)

1.2.14 Comunidad Foral de Navarra

- DECRETO-LEY FORAL 1/2013, de 30 de diciembre, por el que se prorrogan para el año 2014 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las pensiones de las clases pasivas de sus Montepíos. (BOE n.º 16, de 18 de enero de 2014.)

- LEY FORAL 38/2013, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- LEY FORAL 39/2013, de 28 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- LEY FORAL 40/2014, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- LEY FORAL 1/2014, de 15 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. (BOE n.º 34, de 8 de febrero de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY FORAL 38/2013, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2014.)

- LEY FORAL 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2014.)

- DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2014, de 12 de febrero, de Armonización Tributaria, por el que se modifica la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2014.)

- DECRETO FORAL LEGISLATIVO 2/2014, de 12 de febrero, de Armonización Tributaria, por el que se modifica la Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales. (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2014.)

1.2.15 Comunidad Autónoma del País Vasco

- LEY 4/2013, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2014. (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2014.)

- LEY 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE n.º 97, de 22 de abril de 2014.)

1.2.16 Comunidad Autónoma de La Rioja

- LEY 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2014. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2014.)

- LEY 13/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2014.)

1.2.17 Comunitat Valenciana

- LEY 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. (BOE n.º 27, de 31 de enero de 2014.)

- LEY 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014. (BOE n.º 27, de 31 de enero de 2014.)

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2014.)

- LEY 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana. (BOE n.º 68, de 20 de marzo de 2014.)

1.3 Reales Decretos

- REAL DECRETO 18/2014, de 17 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2014.)

- REAL DECRETO 33/2014, de 24 de enero, por el que se desarrolla el Título II de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de

medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- REAL DECRETO 3/2014, de 10 de enero, por el que se establecen las normas especiales para la concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- REAL DECRETO 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2014.)

- REAL DECRETO 214/2014, de 28 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, aprobado por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)

- REAL DECRETO 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)

- REAL DECRETO 226/2014, de 4 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el Real Decreto 345/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Competitividad. (BOE n.º 83, de 5 de abril de 2014.)

1.4 Órdenes Ministeriales y Circulares

- ORDEN ECC/2515/2013, de 26 de diciembre, por la que se desarrolla el artículo 86.2 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. (BOE n.º 9, de 10 de enero de 2014.)

- ORDEN HAP/7/2014, de 8 de enero, por la que se regula el Registro de funcionarios habilitados para la identificación y autenticación de ciudadanos en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2014.)

- ORDEN HAP/19/2014, de 13 de enero, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2014.)

- ORDEN ESS/106/2014, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. (BOE n.º 28, de 1 de febrero de 2014.)

- ORDEN HAP/336/2014, de 4 de marzo, por la que se modifican: la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado; la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la Ejecución del Gasto del Estado; la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado; y la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado. (BOE n.º 58, de 8 de marzo de 2014.)

- ORDEN HAP/366/2014, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias. (BOE n.º 64, de 15 de marzo de 2014.)

- ORDEN HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)

- ORDEN ECC/493/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)

- ORDEN HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2014.)
- ORDEN HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. (BOE n.º 77, de 29 de marzo de 2014.)
- ORDEN HAP/536/2014, de 3 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada. (BOE n.º 84, de 7 de abril de 2014.)
- ORDEN HAP/550/2014, de 28 de marzo, por la que se regula la utilización de códigos seguros de verificación como sistema de firma electrónica en el desarrollo de actuaciones administrativas de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. (BOE n.º 85, de 8 de abril de 2014.)
- ORDEN HAP/555/2014, de 7 de abril, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014. (BOE n.º 86, de 9 de abril de 2014.)
- ORDEN PRE/563/2014, de 10 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 20 de febrero de 2014, por el que se instruye al ICO a la instrumentación de la Línea «ICO Agenda Digital 2014» y por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos correspondientes a la Línea «ICO Agenda Digital 2014». (BOE n.º 88, de 11 de abril de 2014.)

1.5 Acuerdos y Resoluciones

- RESOLUCIÓN de 8 de enero de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la Resolución de 4 de marzo de 2013, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a

la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 8, de 9 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 20 de diciembre de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la modificación de la Norma de Control de Calidad Interno de los auditores de cuentas y sociedades de auditoría. (BOE n.º 20, de 23 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 20 de diciembre de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la modificación de la Norma Técnica de Auditoría sobre la aplicación del principio de empresa en funcionamiento. (BOE n.º 20, de 23 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 16 de enero de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se autoriza la eliminación de determinada serie documental custodiada en el Archivo General del Tribunal de Cuentas. (BOE n.º 23, de 27 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 16 de enero de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se autoriza la eliminación de determinadas series documentales custodiadas en el Archivo General del Tribunal de Cuentas. (BOE n.º 23, de 27 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 14 de enero de 2014, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 14 de enero de 2014, de la Intervención General de la Administración General del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013, por el que se establece el seguimiento periódico de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en los informes de control financiero permanente y auditoría pública elaborados por la Intervención General de la Administración del Estado. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 12 de febrero de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 42, de 18 de febrero de 2014.)
- RESOLUCIÓN de 21 de febrero de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se desarrolla la información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda. (BOE n.º 54, de 4 de marzo de 2014.)
- RESOLUCIÓN de 5 de marzo de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la Resolución de 12 de febrero de 2014, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 57, de 7 de marzo de 2014.)
- RESOLUCIÓN de 18 de febrero de 2014, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el proceso de adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría. (BOE n.º 59, de 10 de marzo de 2014.)
- RESOLUCIÓN de 21 de marzo de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 20 de marzo de 2014, sobre creación de la sede electrónica del organismo. (BOE n.º 81, de 3 de abril de 2014.)
- RESOLUCIÓN de 20 de marzo de 2014, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la Norma Técnica de Auditoría sobre auditoría de un solo estado financiero, resultado de la adaptación de la Norma Internacional de Auditoría 805, para su aplicación en España (NIA-ES 805)
- RESOLUCIÓN de 20 de marzo de 2014, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la Norma Técnica de Auditoría sobre relación entre auditores. (BOE n.º 81, de 3 de abril de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 4 de abril de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la Resolución de 12 de febrero de 2014, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 85, de 8 de abril de 2014.)

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1 Sentencias y Resúmenes Doctrinales

- SENTENCIA N.º 1/2014. **Recurso de Apelación n.º 23/13. Procedimiento de Reintegro n.º C-108/09. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de....., Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

La Sala estima parcialmente el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de fecha 23 de abril de 2013, tras analizar las alegaciones planteadas por las partes.

Estima la alegación referida a que el procedimiento fiscalizador no puede producir efectos interruptivos respecto de los hechos ocurridos en los años 2000, 2001 y 2002, considerando que, efectivamente, el Informe de Fiscalización y las Actuaciones Previas 19/08 solo tuvieron por objeto los pagos que se realizaron en el año 2003, para lo cual tuvieron que analizarse los títulos en que estos se fundamentaban. Añade la Sala que la primera noticia que se tuvo en los autos de los pagos realizados en otros ejercicios fue un certificado emitido cuando ya habían transcurrido los cinco años de prescripción que contempla la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/88, respecto de los años 2000, 2001 y 2002, por lo que procede declarar prescritas las responsabilidades contables de estos años y revocar en este extremo la sentencia de instancia.

En cuanto a la excepción de falta de litisconsorcio pasivo necesario, la Sala comparte el criterio de instancia, desestimando este motivo de impugnación al considerar que el carácter solidario de las responsabilidades que hipotéticamente pudieran corresponder a los sujetos no demandados a quienes se pretende traer al procedimiento basta para excluir la operatividad de la excepción citada, pues nada impide que se enjuicie la responsabilidad de alguno o algunos de los responsables solidarios sin necesidad de enjuiciar las

posibles responsabilidades de otros. Confirma igualmente el criterio de instancia frente a la alegación de defecto legal en el modo de proponer la demanda, considerando la Sala que la demanda del Ministerio Fiscal cumple con lo previsto en el art. 399 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Frente a la alegación de falta de jurisdicción, planteada por los apelantes también como exceso de cuantificación del alcance, en base a que la declaración del daño a los caudales públicos que contiene la sentencia de instancia se refiere al total de los pagos realizados, sin excluir el porcentaje correspondiente al socio privado de la entidad pública perjudicada, la Sala considera que, atendiendo a la naturaleza imperativa y de orden público de las normas relativas a la extensión de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, debe dar respuesta a dicha alegación, pese a no haberse planteado como declinatoria. Indica que la entidad perjudicada es «una sociedad cuyo capital social corresponde el 51% al Ayuntamiento y el 49% restante a un socio privado», que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas comprende el enjuiciamiento de las responsabilidades contables que se produzcan como consecuencia de los daños originados a los caudales públicos y que, por tanto, para determinar la competencia de este Tribunal debe atenderse a la naturaleza pública de la entidad perjudicada, de sus fondos y al ejercicio de una pretensión de responsabilidad contable dirigida a que se declare la existencia de un alcance, circunstancias que concurren en este caso.

Se desestima así, la alegación de falta de jurisdicción así como la de reducción de la cuantificación del alcance, dado que la sentencia apelada declara el daño a los caudales de la sociedad pública, como entidad perjudicada perteneciente al Sector Público definido en el art. 4 de la Ley Orgánica 2/1982, y no el originado al Ayuntamiento de... como socio mayoritario de dicha entidad. Se confirma, pues, que el daño a los caudales públicos asciende a la totalidad de los pagos carentes de justificación realizados por la sociedad.

Desestima también la alegación de infracción de derechos constitucionales por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del principio de igualdad, insistiendo en que la circunstancia de que otros posibles responsables contables por los mismos hechos no sean juzgados ni condenados en este proceso no supone una exención de responsabilidad sino que esas eventuales responsabilidades quedarían imprejuizadas y abierta la posibilidad de enjuiciamiento posterior.

Entrando en el fondo, frente a la alegación de ausencia de responsabilidad contable derivada de los hechos enjuiciados, confirma la Sala la declaración de daño a los caudales públicos como consecuencia del pago en el 2003 de unos gastos de transferencia de conocimiento incluidos como prestación obligatoria para el socio privado en la constitución de la sociedad mixta para el abastecimiento de agua en..., cuyo importe asciende a 83.895,48€, como se recoge en el Informe de Fiscalización del Consejo de Cuentas de Galicia.

Respecto a la irregularidad referida a los pagos que en el año 2003 hizo ... a ..., S. A., en concepto de remuneración del gerente, entiende la Sala que lo decisivo para resolver las impugnaciones al respecto es «si se puede atribuir carácter vinculante a las previsiones contenidas en la oferta presentada por la UTE al concurso, en el concreto extremo de la estimación de los costes por retribuciones del Gerente.» Considera que de la mera constatación de que en 2003 se hicieron pagos por la empresa mixta, en concepto de coste de la gerencia, por importe superior a las previsiones de coste inicial por tal concepto incluidas en la oferta presentada por la UTE al concurso, no cabe deducir que se haya producido un daño en los fondos públicos de dicha empresa, ya que no existe base suficiente para establecer que las previsiones de la oferta presentada al concurso constituyeran un límite máximo del coste que la empresa mixta hubiera de soportar por las retribuciones del gerente. Añade que no se ha planteado que estos pagos pudieran ser excesivos por otras razones, por lo que concluye que no hubo daño en los fondos de la empresa mixta como consecuencia de los mismos, estimando pues las alegaciones relativas a la inexistencia de alcance derivada de tales pagos.

Frente a la alegación relativa a la falta del elemento subjetivo de algunos de los apelantes, la Sala entiende que ha de estimarse parcialmente, en el sentido de apreciar que la actuación de los recurrentes no encaja en las conductas generadoras de responsabilidad contable directa previstas en el artículo 42.1 de la Ley Orgánica 2/1982, al no haber quedado acreditado su intervención directa en los pagos causantes del daño a los fondos públicos de ..., apreciándose, no obstante, en los referidos recurrentes, la concurrencia de la responsabilidad contable subsidiaria a que se refiere el artículo 43 de la citada Ley, al haber incurrido en omisión de los deberes de vigilancia y control que les correspondían como miembros del órgano de administración de la sociedad.

Se mantiene la condena en concepto de responsable contable directo del alcance por el importe total del mismo respecto del demandado que, en su condición de Gerente de la sociedad durante el 2003, ordenó o autorizó la realización del pago indebido de la factura presentada en concepto de prestación de conocimiento (know how), constituyendo su conducta una intervención material directa en el pago determinante del daño a los caudales públicos.

• **SENTENCIA N.º 2/2014. Recurso de Apelación N.º 31/13, Procedimiento de Reintegro por Alcance N.º C-148/11-0, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de... Ponente: Excma. Sra. D.^a María Antonia Lozano Álvarez.**

Desestima la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de instancia, que estimaba parcialmente la demanda interpuesta por el Concejo de ... contra quienes fueron Presidenta, Secretario y Vocal en el Concejo cuando ocurrieron los hechos objeto del procedimiento, declarándoles responsables directos del alcance por importe de 91.650,58 euros.

Comienza enumerando una serie de criterios jurídicos que deben tenerse en cuenta, con carácter general, para resolver el recurso. Incluye entre los citados criterios generales que, para que pueda apreciarse responsabilidad contable derivada de una subvención, el demandante debe probar la falta de justificación de la subvención por el perceptor de los fondos públicos, y el demandado debe probar que la aplicación de dichos fondos está debidamente justificada.

A continuación, refiere la Sala de Justicia los hechos que la sentencia de instancia considera probados, señalando que estos se basan en la valoración de una amplia prueba documental.

Entiende que la valoración de la prueba realizada en la instancia y la aplicación de la carga de la prueba en ella recogida, se ajustan a las reglas previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero, y no quedan desvirtuadas por las alegaciones del recurso. Así, indica la Sala, que la cuestión terminológica relativa a la mención de «deficiencias» en la gestión y no a la de «irregularidades» carece de trascendencia jurídica en el presente proceso ya que lo relevante es que en el Informe de Fiscalización de la Cámara de Comptos de Navarra se describen hechos que resultan constitutivos de responsabilidad contable por alcance de acuerdo con los artículos 49.1 y 72.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Rebate las alegaciones de inexactitud del Informe señalando que, al margen de que no resul-

ten avaladas por una actividad probatoria de contrario suficiente, se refieren a cuestiones no directamente relacionadas con los hechos enjuiciados, relativos a la gestión irregular de unas subvenciones concretas y a las obras específicas a las que éstas se destinaron. Considera que todos los medios de prueba valorados, incluidos los informes periciales y técnicos tenidos en cuenta por los auditores públicos para elaborar el Informe de Fiscalización de la Cámara de Comptos, han sido contrastados entre sí, sin que se detectaran contradicciones que hubieran aconsejado su rechazo en lo relativo a los hechos enjuiciados.

Respecto a la modificación de la suma a reintegrar, remite la Sala a la sentencia de instancia, que alude a los motivos técnicos que justifican dicho ajuste de cuantías, refiriéndose a pequeños errores en la transcripción de datos.

Rebate las alegaciones de valoración incorrecta de la prueba de los hechos relativos a la financiación de las obras objeto de enjuiciamiento, considerando la Sala suficientemente probados tales hechos.

En cuanto a las alegaciones de corrección jurídica de las actuaciones relativas a los expedientes de contratación afectados por la demanda, indica la Sala que la adjudicación de determinadas obras a través del procedimiento de emergencia, excepcional en Derecho, constituye un dato jurídico relevante para identificar el proceso irregular de actuación que originó el menoscabo en los fondos públicos y precisa que, en el caso de las obras que no fueron adjudicadas por la vía de emergencia, el hecho generador de responsabilidad es la falta de ejecución de ciertas obras incluidas en la liquidación y que fueron objeto de financiación.

Entiende la Sala que las razones esgrimidas por los recurrentes para justificar la utilización del procedimiento de emergencia resultan insuficientes y que no cabe acoger los argumentos en que basan su pretensión exoneratoria. Concluye que los abundantes medios de prueba demuestran la existencia de trabajos certificados o liquidados, no ejecutados, sin que los recurrentes hayan desplegado actividad probatoria que desvirtúe tal conclusión.

Frente a las alegaciones que tratan de combatir la participación de los apelantes en los hechos que se les imputan, indica la Sala que lo relevante es cuál fue la intervención de cada uno de los demandados en los hechos, que estas alegaciones no desvirtúan las imputaciones concretas que la sentencia de instancia atribuye a los demandados, considerando acreditado que los tres demandados

adoptaron los acuerdos administrativos de aprobación de las obras objeto de controversia, de petición de ayudas para financiarlas, de adjudicación de las mismas, de designación de Director de Obras y de visto bueno de las certificaciones y liquidaciones, que dieron lugar al menoscabo de los fondos públicos del Concejo.

Desestima, finalmente, otros motivos de impugnación entre los que cabe resaltar el de supuesta discrepancia entre la Sentencia y el Informe de Fiscalización de la Cámara de Comptos respecto a la cuantía de los trabajos certificados pero no ejecutados, indicando la Sala que en todos los supuestos de alcance declarados la cuantía coincide y que, en cualquier caso, la discrepancia no implicaría anomalía procesal ya que el Informe de Fiscalización es un medio de prueba que debe ser valorado conforme a las reglas procesales pero no vincula al juzgador.

Voto particular del Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro, formulado por discrepancia con la opinión mayoritaria de la Sala, por entender que el recurso de apelación debió ser estimado en su integridad, revocando la resolución recurrida. Tras mostrar su conformidad con lo establecido por la Sala respecto a la naturaleza del recurso de apelación, considera que, partiendo de los hechos fijados en la instancia y de la prueba practicada, se debe entrar a conocer del fondo de la controversia, que es la existencia de un daño económico, real y efectivo, constitutivo de alcance en los fondos del Concejo, en cuanto el recurso de apelación es un recurso devolutivo contra sentencias definitivas con la finalidad de su sustitución. Se refiere a los elementos configuradores de la responsabilidad contable, señalando, en cuanto al daño o menoscabo, que éste se ocasiona cuando se produce una salida injustificada de bienes o dinero público o cuando la Hacienda Pública deja de percibir un ingreso debido y añade que, en tales casos, se produce una disminución o una falta de incremento debido del patrimonio público. Considera que, en el presente caso, no se ocasionó un daño o perjuicio económico, real y efectivo en el patrimonio del Concejo y señala que el reintegro, por sí solo, de una subvención no ocasiona un saldo deudor injustificado constitutivo de alcance

• **SENTENCIA N.º 3/2014. Recurso de Apelación n.º 34/13. Procedimiento de Reintegro n.º A-197/11. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sra. D.^a Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Desestima la sentencia la alegación de indefensión, recordando que ésta ha sido entendida por la Sala de Justicia, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como un daño real y

efectivo del derecho a la defensa y considerando que en este caso no se ha provocado menoscabo material de la posición procesal y oportunidades de alegación y prueba del recurrente que alega tal indefensión, y que su discrepancia con las conclusiones de la resolución impugnada no puede considerarse indefensión.

Se desestima también la nulidad de actuaciones que los recurrentes basan en que el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de ..., ejercicio 2006, llevada a cabo por el Consejo de Cuentas de Castilla y León y de la que deriva el procedimiento de reintegro por alcance, incluyó hechos relativos a ejercicios anteriores sin tener mandato para ello. La desestimación se debe a que, tal como expone la Sala, la jurisdicción contable no tiene atribuida la competencia para revisar las actuaciones fiscalizadoras, por lo que no le corresponde decidir sobre su nulidad o adecuación a derecho y a que el procedimiento de reintegro por alcance no puede estar limitado en cuanto a su objeto a lo que se acuerde por un órgano fiscalizador.

Indica que el procedimiento fiscalizador no es una fase previa del procedimiento de reintegro por alcance, por lo que la posible existencia de irregularidades en el mismo no supone «per se» la declaración de nulidad del procedimiento jurisdiccional, sin perjuicio de las consecuencias que pudiera tener, en su caso, en el cómputo de la prescripción y en la carga de la prueba.

Frente a la alegación de ausencia de responsabilidad contable, planteada por las representaciones de los dos apelantes basándose en que el anticipo al aparejador debió ser compensado cuando se liquidó la cuenta en el año 2009, momento en el que los recurrentes ya no pertenecían a la Corporación Local, entiende la Sala de Justicia que la no reclamación de esa cantidad satisfecha al aparejador y que correspondía pagar a la Asociación de Industriales, sólo es imputable a los dos condenados en la instancia puesto que fue su conducta la única causa determinante del pago y de que éste no hubiese sido reclamado posteriormente a quien realmente le competía hacer frente al mismo, concurriendo, además, negligencia grave en su conducta al haber omitido la diligencia exigible a todo gestor de fondos públicos.

Recuerda la Sala su doctrina reiterada según la cual «*el posible incumplimiento de sus obligaciones por parte de otros no puede constituir justificación para que se dejen de atender las propias*» (Sentencias de 28 de mayo de 2008 y de 2 de marzo de 2010) y que la ausencia de

conocimientos no es excusa para dejar de cumplir las obligaciones inherentes al cargo, y concluye que el Alcalde debió haber desarrollado su función como ordenador de pagos conforme a los cánones de diligencia cualificada que exige la garantía de integridad de los caudales públicos, sin que su conducta se ajustase a este nivel de diligencia profesional exigible.

• **SENTENCIA N.º 4/2014. Recurso de apelación n.º 25/13, Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-112/11, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de... Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Desestima la Sala los recursos de apelación interpuestos, comenzando por el análisis de las cuestiones formales y, entre ellas, la nulidad de actuaciones solicitada por las dos partes apelantes, una de ellas por defectuosa proposición de la demanda, derivada de la alteración del objeto del proceso, y la otra, por defectuosa comunicación procesal de la vista.

La Sentencia se refiere a la naturaleza jurídica del recurso de apelación, e indica que el artículo 456.1 de la LEC permite a través de este recurso, la revocación de la resolución impugnada y la sustitución por otra favorable al recurrente, una vez examinadas de nuevo las actuaciones practicadas ante el Tribunal «a quo», y con sujeción a la fundamentación fáctico-jurídica que soportó las pretensiones en primera instancia.

La Sala considera que no cabe apreciar vulneración de los preceptos rectores de la demanda sino que se da la claridad y precisión que impone la LEC en los arts. 399.1, 416.5 y 424, tanto respecto a las partes intervinientes en el proceso, como a sus pretensiones, no existiendo «mutatio libelli», dado que los argumentos de hecho y de derecho de las pretensiones de las partes quedaron definitivamente establecidos en los escritos rectores del proceso (escrito de demanda, una vez subsanado el escrito inicial, y escritos de contestación), sin que el escrito de subsanación produjera una alteración sustancial sino una mera concreción de la demanda inicial.

En cuanto a la nulidad procedimental solicitada en base a la supuesta comunicación defectuosa de la vista, reitera la Sala los argumentos por los que fue desestimada en la instancia y considera que ha resultado probado que los actores públicos, ahora recurrentes, tuvieron conocimiento de la fecha de celebración del juicio y, sin embargo, no comparecieron por decisión propia, por lo que se les

tuvo por desistidos de las pruebas por ellos propuestas para dicho acto. Entiende, por tanto, que no se les causó indefensión alguna, que no fuera la creada por su propia incomparecencia.

Considera, además, la Sala que la prueba no practicada resultaba inocua, irrelevante e intrascendente, en relación con las pretensiones formuladas en el proceso de reintegro por alcance y recueta la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a la prueba tiene íntima relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), cuyo alcance incluye las cuestiones relativas a la prueba, y con el derecho de defensa (art. 24.2 CE), del que es inseparable. Continúa recogiendo la doctrina constitucional según la cual la inejecución de una prueba admitida a trámite equivale a su inadmisión y concluye de todo ello que debe rechazarse la solicitud de declaración de nulidad de actuaciones.

En cuanto a la alegación de falta de legitimación pasiva, basada en que el recurrente no tuvo la condición de gestor de fondos públicos ni de cuentadante y en que no se constituyó el necesario litisconsorcio pasivo, cuando el Consejo de Administración societario estaba compuesto por un número elevado de Concejales que no han sido llamados al proceso, establece la Sala que la legitimación es un presupuesto preliminar al fondo del asunto que, de ordinario, como acontece en la presente controversia, ha de ser examinado al tiempo de conocer el fondo.

Confirma los razonamientos de instancia según los cuales, es doctrina consolidada de esta Sala, sobre la legitimación pasiva de los miembros de los Consejos de Administración de sociedades mercantiles participadas con fondos públicos, la de atribuirles responsabilidad contable en tanto manejan dichos fondos, orientándose hacia un concepto amplio de cuentadante.

Respecto a la falta de litisconsorcio pasivo necesario, indica la Sala que la excepción no fue planteada conforme a las exigencias de claridad y precisión contempladas en el artículo 405.3 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, en el escrito de contestación a la demanda, ni en la audiencia previa, siendo éste el momento procesal oportuno para ello y añade que, en todo caso, no estamos ante un supuesto en que la tutela jurisdiccional sólo pueda hacerse efectiva frente a varios sujetos considerados en su conjunto (todos los miembros integrantes del Consejo de Administración), en relación al objeto de la litis, pues la exigencia del artículo 12.2 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil queda matizada en el ámbito

de la jurisdicción contable, a tenor del artículo 38.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que consagra el carácter solidario de la responsabilidad contable. La obligación de rendir cuentas es de carácter personalísimo respecto a cada cuentadante, resultando relevante, al apreciar la excepción, la específica repercusión en los hechos de la conducta que se enjuicia. Todo ello conlleva la desestimación de la cuestión previa planteada de forma extemporánea.

Respecto a la excepción de prescripción, no resuelta por la sentencia de instancia, y que había sido invocada en el escrito de contestación a la demanda, el recurrente denuncia ahora incongruencia por omisión. La Sala establece que la prescripción es una cuestión de fondo o de derecho material que incide en la resolución del conflicto y decide el procedimiento en relación a los hechos afectados por la misma, por lo que requiere su resolución en forma de sentencia (arts. 206.1, 3.ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y 245.1. c) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Se refiere a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que distingue entre congruencia y exhaustividad, según la cual la exhaustividad supone la exigencia de que se resuelvan todos los puntos litigiosos, pero no exige que el tribunal esté obligado a razonar sobre todos y cada uno de los extremos que las partes hayan referido en los escritos alegatorios.

Considera la Sala que la denuncia formulada por la defensa del recurrente, más que a un defecto de falta de congruencia por omisión de la sentencia recurrida (incongruencia omisiva), se está refiriendo al vicio de falta de exhaustividad contemplado en el artículo 218 n.º 1. último inciso y n.º 3, ya que la sentencia impugnada no contiene pronunciamiento alguno acerca de la invocada excepción de prescripción de la acción en exigencia de responsabilidad contable, articulada en su contestación a la demanda.

Aclara la Sala que la Ley 1/2000, de 7 de enero, diferencia el concepto, contenido y consecuencias de un defecto de exhaustividad, de los del defecto de congruencia, pues considera que una sentencia no exhaustiva, no es una sentencia incongruente, sino una sentencia incompleta. Recuerda la doctrina dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en interpretación de la regulación y régimen jurídico de los requisitos o presupuestos procesales de admisibilidad de las denuncias sobre el referido defecto procesal de falta de pronunciamiento en la instancia, doctrina según la cual se requiere la denuncia previa de dicha omisión por el meca-

nismo previsto en el artículo 215 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativo a la subsanación y complemento de sentencias y autos defectuosos o incompletos y señala que en el presente caso no se ha seguido dicho mecanismo, incumpléndose así el requisito de admisibilidad, no obstante lo cual, por razones de tutela judicial y, para evitar incurrir en incongruencia omisiva, analiza la excepción alegada.

Concluye que, dado que la sentencia impugnada no contiene pronunciamiento alguno acerca de la prescripción, corresponde a esta Sala, como tribunal «ad quem» al que compete la función revisora de lo enjuiciado y fallado por el órgano «a quo», la reparación del mencionado vicio, y manifiesta que, sin perjuicio de lo razonado sobre la falta de exhaustividad de la resolución impugnada, en tanto no se pronuncia acerca de la prescripción, ésta no puede prosperar por haberse producido interrupción del plazo de prescripción.

En cuanto a la alegación de error en la valoración de la prueba, por el rechazo infundado de la prueba propuesta en la audiencia previa con indefensión, recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la valoración de la prueba documental, que hace recaer la valoración de los documentos públicos y privados en el Tribunal de instancia, en lo relativo al contenido y a las declaraciones efectuadas por los otorgantes.

Frente a lo alegado por el recurrente, que cuestiona la conformidad de los documentos incorporados mediante simple copia, impugnando su autenticidad a los efectos de demostrar la realidad de los gastos y pagos realizados en la empresa municipal, la Sala de Justicia establece que el órgano «a quo» ponderó, en consideración al acervo probatorio incorporado a los autos, la inutilidad de la práctica de la prueba de adveración propuesta, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo según la cual una cosa es la presentación de fotocopias, que por sí no causa ninguna situación de indefensión para la contraparte en cuanto que las puede impugnar y cuestión distinta es la valoración apreciativa de las mismas a cargo de los órganos judiciales, sin perjuicio de que su contenido lo tenga por acreditado el Tribunal de instancia por su valoración conjunta de la prueba.

Desestima también la Sala la alegación de error en la valoración de la prueba en los hechos concernidos a la ayuda otorgada para la construcción de viviendas sociales así como en el pago por proyec-

tos de soterramiento de centros de transformación, recordando para ello la naturaleza del recurso de apelación como recurso ordinario, que atribuye la apreciación probatoria al órgano de instancia, sin que puedan prevalecer meras alegaciones de parte frente a dicho juicio valorativo.

Reitera la Sala lo establecido en la instancia en cuanto a que no procede declarar responsabilidades subsidiarias cuando no ha habido previa declaración de responsabilidades directas (artículo 43, Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas y 49.1 in fine, Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril)

Rechaza también la alegación de ausencia de responsabilidad contable. Establece que, una vez calificada jurídicamente la intervención del recurrente en los hechos como propia de un gestor de fondos públicos y cuentadante, a los efectos de las responsabilidades contables derivadas de aquellos pagos, por los que fue condenado al reintegro, la sentencia de primera instancia deja cumplida constancia de la concurrencia de los restantes requisitos legalmente establecidos (art. 49, Ley 7/1988, 5 de abril), y jurisprudencialmente perfilados, imprescindibles para la exigencia de responsabilidades contables.

Finalmente, en cuanto al pronunciamiento relativo a las costas en la instancia, indica la Sala que la decisión acerca de su imposición incumbe al órgano de primera instancia y su control sólo puede producirse si se trata de una decisión arbitraria, manifiestamente irrazonable o si ha sido fruto de un error patente, circunstancias que no concurrieron en este caso.

2.2 Autos

• **AUTO N.º 1/2014. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, n.º 22/13, Actuaciones Previas 183/12, de Comunidades Autónomas... Ponente: Excma. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso del artículo 48. 1 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y contra la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, basándose el recurrente en la no concurrencia de los requisitos exigidos para ser declarado responsable contable y una supuesta indefensión.

Repasa la Sala su propia doctrina relativa al recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/1988, como recurso especial y sumario por razón de la materia que no tiene por objeto un conocimiento concreto de los hechos que dieron lugar a la tramitación de las Actuaciones Previas, sino que lo que Ley pretende es ofrecer a los intervinientes en dichas actuaciones un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan cercenar sus posibilidades de defensa. Los motivos de impugnación no pueden ser distintos de los taxativamente establecidos en la Ley, esto es: a) que no se accediere a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran; o b) que se causare indefensión; y su finalidad no es conocer el fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable sino, únicamente, revisar las resoluciones dictadas en la fase de instrucción que puedan impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las mismas.

De lo expuesto se deduce, en relación al primero de los motivos de impugnación, que esta Sala no puede entrar siquiera a conocer de las alegaciones del recurrente respecto a que no es susceptible de ser declarado, previa y provisionalmente, como presunto responsable contable, dado que dichas alegaciones no reflejan sino una discrepancia con el criterio de la Delegada Instructora, discrepancia que habrá de solventarse a través del correspondiente procedimiento de reintegro por alcance, en cuyo seno puede reproducir lo ahora alegado y pedir prueba. Desestima por tanto la Sala dicho motivo.

En cuanto a la supuesta indefensión del recurrente por no haber podido alegar ni defenderse en las Actuaciones Previas, al haber sido notificado de las mismas tan sólo para la práctica de la Liquidación Provisional, entiende la Sala que procede también la desestimación ya que, conforme al artículo 47 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el momento en el cual el Delegado Instructor deberá citar a los presuntos responsables contables es, precisamente, cuando se practica la Liquidación Provisional del presunto alcance. Como tiene reiteradamente señalado la Sala, *«las actuaciones previas no constituyen un juicio contradictorio, y su única finalidad es que el Delegado Instructor despliegue las diligencias de averiguación que sean suficientes para llegar a una certeza previa y razonable acerca de los hechos de que se trate»*. Indica la Sala que consta en la pieza de Actuaciones Previas la citación para la práctica de la Liquidación Provisional prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 7/1988, así como que el ahora recurrente no acudió a la práctica de dicha Liquidación, debido, tal y como él mismo reconoce, a un retraso.

Considera la Sala que la no comparecencia del recurrente ante el Delegado Instructor en el trámite específicamente previsto para que pudiera alegar y aportar la documentación que estimara conveniente se debió a una actuación negligente imputable sólo a dicho recurrente. Recoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece que la indefensión no se produce si la situación en que la persona se ha visto colocada se debió a una actitud voluntariamente adoptada por ella o si le fue imputable por falta de la necesaria diligencia y que no puede alegarse indefensión cuando ésta tiene su origen, no en la actuación judicial, sino en causas imputables a quien dice haber sufrido indefensión, por su inactividad, desinterés, impericia o negligencia, o las de los profesionales que les defienden o representan.

Añade que, una vez se le notificó el Acta de Liquidación Provisional tampoco realizó intento alguno de aportar nueva información al objeto de alterar las conclusiones reflejadas por la Delegada Instructora. Concluye, por todo ello, la Sala que no cabe apreciar indefensión, habiéndose adoptado conforme a las previsiones legales tanto el Acta de Liquidación Provisional como la Providencia de requerimiento.

Finalmente, respecto a la solicitud de suspensión de la ejecución de la Providencia de requerimiento, motivada en la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, recuerda la Sala que ha venido sosteniendo de manera uniforme que la interposición del recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, no tiene carácter suspensivo salvo que concurren circunstancias excepcionales y considera que, en este caso, no cabe apreciar la concurrencia de tales circunstancias por lo que procede desestimar la solicitud.

• **AUTO N.º 2/2014. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, n.º 36/13. Actuaciones Previas n.º 251/12. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de... Ponente: Excma. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Inadmite la Sala de Justicia, por extemporáneo, el recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas contra la Liquidación Provisional del presunto alcance practicada con fecha 23 de octubre de 2013, en las Actuaciones Previas de referencia.

Indica la Sala que, conforme se establece en el art. 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, antes mencionada, el plazo de interposición de dicho recurso es de cinco días y señala que dicho plazo es pre-

clusivo o de caducidad, dada la improrrogabilidad de los plazos procesales, tal como establece el art. 128 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que literalmente transcribe.

Se refiere además al Auto de 12 de junio de 1996 del Tribunal Constitucional, según el cual *«el incumplimiento de los plazos procesales para interponer los recursos, no constituye una exigencia formal sin justificación, sino que representa una garantía esencial de seguridad jurídica. El plazo procesal para interponer un recurso requiere un cierto automatismo en su aplicación que lo hace preclusivo y que no permite enjuiciar situaciones de carácter personal sin poner en peligro la seguridad jurídica y la confianza en los efectos que producen las propias resoluciones a que se refieren si no son recurridas en plazo.»*

• **AUTO N.º 3/2014. Recurso de Apelación n.º 30/13, Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º C-124/13, Comunidades Autónomas... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Desestima la Sala el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Sindicat de Polícies de Catalunya, contra el Auto de archivo de actuaciones por inexistencia de responsabilidad contable, quedando éste confirmado. Con carácter previo, pone de manifiesto que el recurso de apelación reproduce el que fue presentado por el mismo recurrente, al amparo del art. 48.1 de la Ley 7/88, contra el Acta de Liquidación Provisional, resuelto en su día por la propia Sala, empleando así el recurrente una técnica rechazada por la jurisprudencia. Pese a ello, la Sala procede a analizar la pretensión planteada dado que, mediante el citado recurso del art. 48.1, no pudo entrar a valorar cuestiones de fondo.

En cuanto a la alegación de nulidad del procedimiento por falta de resolución del recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y por no mencionar el Auto recurrido ninguno de los elementos expuestos en dicho recurso, recuerda la Sala su doctrina reiterada desde el año 1996 hasta la actualidad, referida a la naturaleza, finalidad y motivos del art. 48. 1 de la Ley 7/88, como medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia, que procede contra resoluciones dictadas en Actuaciones Previas o instrucción, en que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o en que se causare indefensión. Indica la Sala que, dado su peculiar carácter procesal, dicho recurso carece de efectos suspensivos y que, conforme al art. 64.1 de la Ley 7/88, las cuestio-

nes incidentales que se susciten en los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas no suspenden el curso de los autos.

Rechaza la Sala la causa de nulidad alegada de falta de resolución del recurso el art. 48.1 de la Ley 7/88, puesto que dicho recurso sí fue resuelto.

Considera que el procedimiento fue tramitado según lo previsto legalmente y recuerda, en este sentido, lo establecido por el art. 68.1 in fine de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas respecto al archivo de actuaciones, cuando constare «de modo manifiesto e inequívoco» la concurrencia de alguna de las circunstancias que enumera (la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable, la falta de jurisdicción, la propia incompetencia del órgano jurisdiccional y la falta de procedimiento de fiscalización del que ha de depender la responsabilidad contable).

Se refiere además al trámite de audiencia que, en términos similares al establecido por el art. 51.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el ámbito de dicha jurisdicción, se concede en la jurisdicción contable a las partes para que se manifiesten sobre la pertinencia de la no incoación del procedimiento en caso de inexistencia manifiesta de alcance, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional contable declare, con absoluta libertad de criterio, mediante Auto, la no incoación del procedimiento y el archivo de actuaciones.

Entiende la Sala que la resolución impugnada recoge la descripción de los elementos que configuran la responsabilidad contable, descartando que se origine dicha responsabilidad en este caso al no apreciarse menoscabo en los fondos públicos y siendo por tanto, adecuadamente motivada.

Se refiere la Sala, de acuerdo con lo establecido en los arts. 15 y 16 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 49 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, a la extensión y límites de la jurisdicción contable, recordando que ésta es compatible e independiente de las jurisdicciones contencioso-administrativa y penal, como el mismo recurrente indica, y señala que «*en modo alguno puede entrar a revisar la legalidad de los actos dictados por las Administraciones Públicas o Entes de Derecho público dependientes de las mismas, salvo cuando resuelva cuestiones prejudiciales*», cuestiones éstas atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Concluye, por tanto, la Sala que el pronunciamiento sobre la validez de las elecciones a las que el recurso se refiere no corresponde a los órganos de la jurisdicción contable y menos aún al Delegado Instructor, recordando que éste debe realizar únicamente las actuaciones previstas en el art. 47 de la Ley 7/88, y en concreto, las diligencias de averiguación que permitan llegar a una conclusión «previa y razonable» sobre los hechos, la existencia de un posible caso de responsabilidad contable y la individualización de la conducta que pueda generarlo, adoptando una conclusión negativa en caso contrario, como en el caso de autos.

Analiza, por último, la alegación de falta de individualización y cuantificación efectiva del daño por parte de la Unidad de Actuaciones Previas, destacando la Sala que para que el Delegado Instructor pueda cuantificar el daño, es necesario que éste se haya producido y que sea evaluable económicamente. Recuerda lo establecido en el art. 56.2 de la Ley 7/88, respecto al ejercicio de la Acción Pública y en el art. 59 de la misma Ley en cuanto al contenido de la pretensión contable y a los requisitos del daño y considera que, en este caso, no se produjo daño alguno a los caudales públicos, sino únicamente a los intereses del Sindicato denunciante, por lo que procede desestimar el recurso.

• **AUTO N.º 4/2014. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, n.º 33/13, Actuaciones Previas n.º 70/10-0, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de Ponente: María Antonia Lozano Álvarez.**

Se desestima el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, interpuesto contra el escrito de la Delegada Instructora emitido en las Actuaciones Previas referidas, denegando la Sala de Justicia la solicitud de indefensión, al no apreciar vulneración del artículo 24.2 de la Constitución, así como las solicitudes de nulidad, de declaración de incongruencia entre resoluciones y de levantamiento de embargo.

La Sala aborda la resolución del recurso otorgando un tratamiento jurídico simultáneo y uniforme a tres de los motivos alegados: inadecuada calificación jurídica dada a determinados escritos de los recurrentes; competencia de la Delegada Instructora para adoptar diligencias de suspensión y modificación de medidas cautelares; y para conocer y resolver del incidente de nulidad. Habiéndose declarado incompetente la propia Delegada Instructora para tramitar y resolver dichas pretensiones, los recurrentes plan-

tean si dicha decisión se ajustó a Derecho; cuestión ésta que, según indica la Sala, tiene contenido jurídico y relevancia desde la perspectiva del esfuerzo patrimonial impuesto a los recurrentes con carácter cautelar pero que no afecta a su derecho de defensa, pues los escritos en que se plantearon sus pretensiones fueron respondidos por la Delegada Instructora de forma razonada en Derecho, considerándose incompetente con base en el art. 47 de la Ley 7/88, y dando traslado de los escritos a esta Sala.

Recuerda la Sala de Justicia que por vía de este recurso no puede entrar a conocer de aspectos jurídicos controvertidos entre los interesados y el órgano instructor, salvo que afecten al derecho de defensa de los recurrentes en las Actuaciones Previas y por tanto, debe ceñir su actuación a la valoración de si la discrepancia jurídica en materia competencial supone un menoscabo de dicho derecho de defensa, sin que en el caso de autos se aprecie tal menoscabo. Añade que, hallándose ya turnado el procedimiento principal en el Departamento de Primera Instancia, los recurrentes disponen en dicha fase procesal, de las posibilidades legales en materia de medidas cautelares y de nulidad que les atribuyen los arts. 64 y 67 de la Ley 7/88.

Rechaza la Sala de Justicia la alegación de incongruencia omisiva del art. 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por falta de respuesta a las pretensiones de suspensión de la ejecución del Acta de Liquidación Provisional y de los requerimientos de depósito, pago o afianzamiento, indicando que dichas peticiones de suspensión fueron formuladas y resueltas en sentido desestimatorio, mediante Auto motivado y firme de la propia Sala, y que la reiteración de tal petición de suspensión fue también objeto de respuesta motivada por parte de la Delegada Instructora de las Actuaciones Previas, declarándose ésta incompetente para resolverla.

Frente a las alegaciones relativas a las actuaciones de embargo practicadas por la Delegada Instructora, la Sala indica que, según consta en las Actuaciones Previas, el embargo fue decretado en la forma prevista en el Reglamento General de Recaudación, realizando todas las convocatorias y notificaciones legalmente establecidas en los apartados e), f) y g) del art. 47.1 de la Ley 7/88 y, por tanto, no cabe apreciar indefensión en los recurrentes, siendo la discrepancia jurídica en cuanto a la proporcionalidad de la traba, a la congruencia con las medidas alternativas ofrecidas y a su carácter más o menos genérico, cuestiones de fondo que no corresponden resolver por medio de este recurso.

Por último, se desestima la alegación de contradicciones entre las resoluciones de la Delegada Instructora y las de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, considerando la Sala que el Auto resolutorio del recurso al que los recurrentes se refieren, dio respuesta motivada tanto a la impugnación de la Liquidación Provisional como a la petición de suspensión del requerimiento derivado de la misma, por lo que no cabe apreciar indefensión.

• **AUTO N.º 5/2014. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 27/13, Diligencias Preliminares n.º A-37/13, Ramo de Comunidades Autónomas.... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se desestima el recurso del art. 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, interpuesto contra el Auto de 15 de julio de 2013, de archivo de Diligencias Preliminares, recordando la Sala de Justicia, con carácter previo, que ha venido interpretando reiteradamente el art. 46.2 de la Ley 7/88 como *«un incidente de archivo cuya finalidad es rechazar a limine aquellas denuncias que versen sobre hechos que manifiestamente no revistan los caracteres de alcance»*, sin que pueda entrar en esta fase, a conocer el fondo del asunto, lo cual supondría prejuzgar el fallo que pudiera dictarse una vez tramitado el oportuno juicio contable.

Recoge el concepto de alcance que se desprende de los artículos 2.b), 15.1 y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en relación con los artículos 49.1 y 72 de su Ley de Funcionamiento y señala que sólo en aquellos supuestos en que los hechos no sean incardinables, de manera manifiesta e inequívoca, en la figura jurídica del alcance, procederá el archivo de las Diligencias Preliminares.

Frente a la alegación de posible perjuicio a los fondos públicos derivado de la falta de transferencia a la Comunidad de Madrid del crédito correspondiente a ciertos puestos de trabajo, suprimidos de la Institución..., cuyos titulares fueron trasladados a la Comunidad de Madrid, basando los recurrentes el perjuicio en el incumplimiento de determinados artículos de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, del RD 1959/1983 y de la Ley General Presupuestaria, indica la Sala que dichas normas no resultan aplicables a este supuesto, ya que no se ha producido un traspaso de personal desde la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, lo que sí requeriría las correspondientes transferencias de créditos, sino la incorporación de personal de la Asamblea de Madrid a la Administración de la Comunidad Autó-

noma, como consecuencia de la remoción por supresión de sus puestos de trabajo, al haber desaparecido la Institución... en la Comunidad de Madrid.

Reitera el criterio mantenido por la propia Sala de Justicia en el Auto de 12 de noviembre de 2013, según el cual la falta de transferencia de crédito de la Asamblea de Madrid a la Administración de la Comunidad Autónoma, al ser suprimidos los puestos de trabajo de los hoy recurrentes por la Ley 3/2012, no vulnera normativa alguna, dado que la Disposición Final de dicha Ley no obliga a realizar modificaciones presupuestarias concretas sino únicamente las que resulten necesarias y, en el presente caso, los recurrentes fueron adscritos a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales y sus retribuciones, sufragadas con cargo a los créditos presupuestarios de dicha Consejería. Considera la Sala que de los hechos no se desprenden indicios de un daño real y efectivo en los fondos públicos generador de un saldo deudor injustificado en alguna cuenta o de una ausencia de numerario sin justificación.

En cuanto a la documentación aportada por la representación de los recurrentes para su unión al recurso, indica la Sala que, además de que ésta no se refiere al ejercicio en que se produjeron los hechos denunciados, para iniciar un procedimiento jurisdiccional contable no basta con que se denuncie la comisión de errores o irregularidades en la liquidación de los presupuestos, en la tramitación de las modificaciones presupuestarias o en la gestión administrativa, sino que, como consecuencia de aquéllos, debe haberse producido un menoscabo en los fondos o caudales públicos generador de responsabilidad contable por alcance, del que derivaría la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados. No habiéndose producido tal menoscabo, la Sala de Justicia considera conforme a derecho la decisión de archivo.

Voto particular formulado por el Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano por discrepancia con la opinión mayoritaria, por estimar que debiera haberse incorporado entre los fundamentos de Derecho del presente Auto uno referido a la doctrina acuñada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo sobre la garantía jurisdiccional, de carácter constitucional, sobre el juez imparcial, citándose la discrepancia a dicha omisión. Expresa el Consejero discrepante, con esta salvedad, su conformidad con el fallo del Auto así como con la fundamentación fáctica y jurídica del mismo y recoge la citada doctrina, considerando que su aplicación debería haber llevado a apreciar la falta de imparcialidad objetiva de quien formula el Voto particular en atención a la

relación entre el objeto de la responsabilidad contable, planteado en las Diligencias Preliminares n.º C-252/12 y el de las Diligencias Preliminares n.º A-27/13.

3. FISCALIZACIONES

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la Tesorería General de la Seguridad Social. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Donaciones percibidas por las Fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2008. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Huesca, ejercicios 2008 a 2011. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Instituto Geológico y Minero de España, ejercicio 2008. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Organismo Autónomo «Parque de Maquinaria», ejercicios 2008-2010. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)

- RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público Autonómico, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2014.)



DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES



Un tema clásico en el informe Mirrlees: el cuestionamiento del impuesto sobre la renta de las sociedades

Leopoldo Gonzalo González

Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal

I. EL INFORME MIRRLEES Y LA VUELTA AL PARADIGMA DE LA IMPOSICIÓN ÓPTIMA

1. En su origen, el impuesto, como instituto jurídico e instrumento financiero, no fue otra cosa que una exacción coactiva destinada a suplir la insuficiencia de la Hacienda patrimonial. Pero a medida que el Estado fue asumiendo protagonismo en la vida social, la Hacienda pública se transformó en un poderoso agente económico dedicado a procurar la provisión óptima de bienes públicos puros y preferentes, a la distribución -o mejor, redistribución- de la renta y la riqueza acorde con los criterios socialmente dominantes, y, en fin, a la estabilización de los precios y el empleo. En suma, la Hacienda tradicional o de servicios fue transformándose en la moderna Hacienda funcional sistematizada magistralmente por Richard A. Musgrave, sin duda uno de los más influyentes hacendistas del siglo XX.

El pensamiento clásico había defendido el equilibrio presupuestario y la neutralidad de los impuestos, de manera que estos no alterasen el comportamiento de los agentes económicos en cuanto a sus decisiones de consumo, ahorro e inversión. Sin embargo, el triunfo de los postulados de la *Teoría General* de Keynes y del Estado benefactor tras la Gran Depresión de 1929, supusieron un defi-

nitivo impulso al gasto público y al manejo del déficit presupuestario como variable estratégica para estimular la demanda efectiva y lograr el pleno empleo. El posterior retorno al planteamiento neoliberal propio de la llamada *economía de la oferta*, centrado en la reducción de la presión tributaria y en la desregulación de los mercados como medios para combatir el paro, el estancamiento y la inflación, ha supuesto una reorientación de la política fiscal hacia formas impositivas más neutrales respecto a la asignación de los recursos productivos, de modo que el protagonismo del mercado pretende ahora sustituir al intervencionismo estatal propiciado por Keynes y sus epígonos. En efecto, bajo la inspiración de G. Guilder y A. B. Laffer, sobre todo –aunque hay que destacar también la contribución de economistas como Coffee, Kempf o Roberts–, ha ido desarrollándose el enfoque de la nueva política económica de la *supply side*, auténtica contrarrevolución keynesiana que, partiendo de la revitalización de la ley de Say, considera que no puede haber exceso duradero de oferta en una auténtica economía de mercado. Y en consonancia con esta tendencia ha ido imponiéndose el paradigma de la imposición óptima, ya esbozado por Ramsey, en 1927, y Mirrlees en 1971, revitalizándolo nuevamente este Noved de Economía, a través del Informe para la reforma tributaria en el Reino Unido que lleva su nombre.

Como es sabido, el Informe Mirrlees (IM) posee un enfoque predominantemente económico de la materia fiscal. Parte del hecho de que todo impuesto genera unas distorsiones que alteran el comportamiento de los diversos agentes de la economía en cuanto a sus decisiones de consumo, ahorro e inversión, así como en relación con los incentivos al trabajo, de manera que, en aras de la eficiencia económica, postula el diseño (*Diseño de un sistema tributario óptimo* es, precisamente, el título del documento publicado por el *Institute of Fiscal Studies* británico) de un sistema tributario que evite o reduzca al máximo tales distorsiones. El IM no ignora la relevancia de otros posibles enfoques a la hora de analizar la idoneidad de una estructura fiscal y de plantear su eventual reforma. La perspectiva jurídica, por ejemplo, resulta fundamental a este respecto. Sin embargo, dado un determinado contexto social, político e institucional, de lo que trata el Informe, como queda dicho, es de sugerir las medidas que considera adecuadas para mejorar la eficiencia económica como objetivo central. Pues bien, son precisamente sus propuestas relativas a la imposición sobre el beneficio de las sociedades en el sentido indicado las que constituyen el objeto de las consideraciones que se exponen a continuación.

2. LAS PROPUESTAS DEL INFORME MIRRLEES ACERCA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

1. Partiendo del hecho de que la actividad empresarial adopta formas diversas, desde la gran sociedad transnacional hasta su ejercicio por una persona física o natural, el IM asume el complejo problema de diseñar un impuesto independiente y eficiente sobre la renta de las sociedades (IRS). Se da la circunstancia de que en mayoría de los países los beneficios de estas entidades jurídicas son gravados por un IRS y, adicionalmente, por un impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRP), en cuanto éstas, como socios de aquellas, perciban dividendos (partes alícuotas del beneficio generado y repartido por las sociedades en cuyo capital participan), u obtengan incrementos patrimoniales aflorados con ocasión de la enajenación de sus acciones o participaciones. Se acepta, pues, la plena convivencia de dos impuestos que inciden sobre una misma magnitud expresiva de la capacidad de pago: la *renta*, como flujo o corriente de valor periodificable. De modo que dicha aceptación plantea, a partir del hecho de la doble imposición de la renta, el problema de la necesidad de justificarla y el de arbitrar un tratamiento fiscal aceptable para la misma, además del imperativo de evitar las distorsiones que puedan influir en la elección de la forma jurídica (societaria o individual) por parte de las pequeñas empresas.

2. «¿Por qué gravar las sociedades?»¹ se cuestiona el IM. Es, en efecto, una buena pregunta. Ciertamente, la forma societaria proporciona «[...] un marco contractual conveniente que permite a grupos de personas poseer activos a través de una entidad jurídica separada que ofrece el beneficio de la responsabilidad limitada. Sin embargo, ni la entidad legal independiente ni la responsabilidad limitada proporcionan una justificación plena para la existencia de un impuesto sobre los beneficios de las sociedades [...]». Evitando pronunciarse de forma concluyente acerca de la llamada teoría del privilegio como justificación del IRS, lo que sobre todo preocupa a la Comisión Mirrlees es el impacto del mismo sobre los accionistas, los trabajadores, los proveedores y los clientes de las sociedades sometidas al gravamen: «[...] lo que interesa -se afirma- es saber si estos impuestos reducen las rentas de los accionistas, por disminuir los beneficios y dividendos después de impuestos; o las rentas de los trabajadores, por bajar los salarios; o la renta real de los consu-

¹ Vid. Mirrlees, J.: *Diseño de un sistema tributario óptimo. Informe Mirrlees*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2013, págs. 446-449.

midores como consecuencia de aumentar los precios de sus productos». La inevitable incertidumbre acerca de la difusión de la carga fiscal del IRS² –subordinada, en todo caso, a las particulares condiciones de los mercados de factores y productos–, lleva a la Comisión a preferir, como argumentos justificativos del mismo, los de carácter administrativo y de apoyo a la gestión del IRP. Y aunque admite la posibilidad de asignar los beneficios sociales a los socios y gravarlos únicamente como rendimientos percibidos directamente por éstos, el IM considera que incluso con la moderna tecnología de la información esa asignación sería administrativamente demasiado complicada, particularmente en el supuesto de las grandes compañías con miles de socios residentes y no residentes en el propio territorio, lo que requeriría una intensa cooperación para el intercambio de información entre las diversas administraciones tributarias nacionales. Además, se aduce también el argumento de que, de existir únicamente un gravamen sobre los dividendos percibidos por los socios, como el IRP, en el caso de los propietarios de pequeñas entidades, éstos podrían diferir su tributación durante largos periodos de tiempo reteniendo los beneficios en la sociedad, esto es, no distribuyéndolos. Por último, se recurre también al argumento de la *generalidad* de esta figura impositiva, pues es de aplicación en todos países de la OCDE y en la mayoría de los que se encuentran en vías de desarrollo.

3. UN POCO DE HISTORIA Y DE DOCTRINA FISCAL ESPAÑOLA

1. Prescindiendo de antecedentes más remotos, el origen del actual Impuesto sobre Sociedades español (IS) se encuentra en la Tarifa III de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza

² En opinión del profesor Fuentes Quintana «[...] los hacendistas no sabemos mucho en torno a los efectos del impuesto sobre los beneficios de las sociedades. Pero sí sabemos algo: que es preciso vigilar la forma de mercado cuando el beneficio se grava, que no debe olvidarse el diferente efecto del impuesto sobre las distintas sociedades, que someter a las sociedades al gravamen de sus beneficios sin vigilar la imposición de las empresas individuales puede procurar efectos importantes sobre la estructura y dimensión de las empresas y el desarrollo de una economía nacional, que la traslación del impuesto tiende a producirse, pero que ésta no será casi nunca total. Todo esto quizá sea poco, pero es en cualquier caso distinto de nada». *Vid.* Prólogo a la obra de Valle Sánchez, V.: *El Impuesto sobre la Renta de Sociedades. Análisis de su incidencia*, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1970, pág. 24. En todo caso, esta constatación de la problematidad relativa a la difusión de la carga fiscal que comporta el IS, representa un serio inconveniente a la hora de valorarlo desde el punto de vista de los principios de equidad y eficiencia tributarias.

Mobiliaria (Ley de 27 de marzo de 1900), causahabiente, a su vez, de la anterior Contribución Industrial y de Comercio, auténtica matriz de posteriores gravámenes, según feliz expresión del profesor César Albiñana³. Las Tarifas I y II de la Contribución primeramente citada dieron lugar, por su parte, a los impuestos reales o de producto sobre las rentas puras del capital y sobre los rendimientos del trabajo personal, respectivamente, ambos en vigor hasta la reforma tributaria Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez, de 1977-1978. En tanto que a la Tarifa III se asignó el cometido de gravar los rendimientos mixtos del trabajo y del capital conjuntamente. Y es en esta Tarifa, en efecto, en la que ha de localizarse el origen próximo del actual IS, que, como señala Hernández de la Torre y Galán, no adquiere, sin embargo, los perfiles de modernidad con los que se incorpora definitivamente a nuestro sistema tributario, hasta la Ley de 29 de abril de 1920⁴. Como es sabido, el IS se encuentra actualmente regulado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

En lo relativo al fundamento de este Impuesto en España, como en otros países, el mismo se vincula al proceso de difusión de las sociedades de responsabilidad limitada en cualquiera de sus formas, proceso que sigue al desenvolvimiento del sistema capitalista. Según recuerda el profesor Gabriel Tortella en *Los orígenes del capitalismo en España*⁵, la Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 mitigó los rigores de la anterior Ley de 1848, la cual disponía que sólo podían crearse compañías por acciones en virtud de una Ley de Cortes o un Real Decreto, siendo la Ley formal necesaria, en todo caso, para el establecimiento de bancos de emisión y compañías de obras públicas, esto es, de sociedades dedicadas a la construcción de carreteras, canales de navegación y caminos de hierro, así como para todas aquellas que gozasen de algún privilegio exclusivo⁶. Pues bien, aunque a partir de 1855 fuese posible la autorización provisional de dichas sociedades por el Gobierno, lo cierto

³ Vid. Albiñana García-Quintana, C.: «Estudio preliminar» a la obra de J. y R. Drake *Impuesto Industrial (Licencia Fiscal)*, ed. Derecho Financiero, Madrid, 1961, págs. XIX-LVI.

⁴ Vid. Hernández de la Torre y Galán, C.: *La prefiguración normativa del Impuesto sobre Sociedades y la obra de Flores de Lemus*, HPE, Núm. 42-43, págs. 163-168.

⁵ Editorial Tecnos, Madrid, 1973, págs. 50-51.

⁶ Vid. Erro Gasca, C.: *Creación de sociedades mercantiles y formación de capital en Navarra, 1830-1910*, Doc. trab. n.º 9506, Facultad de CC EE, Seminario de H.^a Económica, Universidad de Navarra.

es que la aprobación por las Cortes siguió exigiéndose como requisito para su constitución definitiva. En ello ha querido verse el fundamento originario de la imposición sobre la renta de las personas jurídicas: en el *privilegio* –literalmente, ley privada– de realizar una actividad empresarial quedando legalmente limitada la responsabilidad patrimonial de los socios a sus solas aportaciones sociales.

2. La teoría del privilegio se tomó así como fundamento suficiente para exigir alguna «contraprestación» tributaria a las sociedades que, de alguna forma, limitasen la responsabilidad patrimonial de sus socios. Con el profesor Rodrigo Uría podríamos decir que, el reconocimiento de personalidad jurídica propia a estas asociaciones voluntarias de personas para crear un fondo patrimonial común con el que realizar una actividad empresarial y repartir las eventuales ganancias, despliega las siguientes importantes consecuencias: a) Le confiere la condición de sujeto de derecho (ente dotado de derechos y obligaciones) con capacidad jurídica plena, tanto para adquirir y obligarse en el tráfico como para ser titular frente a los socios de derechos y obligaciones propias; b) Le atribuye también autonomía patrimonial, pues la sociedad resulta titular de un patrimonio propio, distinto del de los socios, aunque inicialmente el mismo se haya formado con las aportaciones de éstos; c) Entraña la separación de responsabilidades entre la sociedad y los socios; y d) La sociedad adquiere un nombre propio y exclusivo, así como un domicilio y una nacionalidad⁷. De manera que nos encontramos ante una entidad nueva a la que de forma ficticia, pero plenamente efectiva, el Derecho reconoce como persona, si quiera moral ya que no natural.

Sin embargo, como ya observó entre nosotros Pío Ballesteros, la dificultad del problema relativo al gravamen de las personas jurídicas no dimana exclusivamente de aspectos jurídicos, sino que remite a otros factores de carácter económico-fiscal⁸. En efecto, «[...] admitido el hecho de que estas entidades pueden unas veces poseer rentas propias que se consumen en ellas y por ellas mismas,

⁷ Vid. Uría, R.: *Derecho Mercantil*, Tercera edición, Madrid, MCMLXII, págs. 102-105.

⁸ Vid. Ballesteros, P.: *Manual de Hacienda Pública*, Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1940, págs. 281-283. Una interesante semblanza de este discípulo de Flores de Lemus, profesor auxiliar que fue de la Universidad Central y magistrado del Tribunal Supremo, puede encontrarse en: Aracil Fernández, M.^ª J.: *El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. N.º 13/01.

mientras en otros casos parte de esas rentas pasan en definitiva a poder de economías individuales, se plantea la cuestión de si para gravar esas economías individuales puede seguirse uno de estos tres caminos: a) gravar la renta de la persona jurídica; b) dejar esta última libre y atender sólo a las economías individuales que reciben partes de la renta socialmente obtenida; y c) gravar la totalidad de la renta social y además aquellas fracciones de la misma que se atribuyan a economías individuales; [...] se discute si a fin de gravar dividendos percibidos por socios de una compañía basta gravar la renta de la compañía, o las sumas que distribuye como dividendos, o ambas cosas a la vez».

Planteadas las alternativas precedentes, Ballesteros se inclina por el doble gravamen de la renta, primero en cuanto es obtenida por la sociedad y después en cuanto la misma es distribuida entre los socios. Su opinión descansa fundamentalmente en dos razones: 1.^a) La potencia económica de la entidad colectiva, que considera superior a la del simple empresario individual (diríamos que la capacidad generadora de renta y, por tanto, la renta obtenida efectivamente, es mayor bajo la forma societaria que bajo la forma individual); y 2.^a) El hecho de que, con frecuencia, no todo el beneficio obtenido por la sociedad es objeto de reparto entre los socios.

Otro argumento a favor del IS lo recoge la parte expositiva del Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre, por el cual se aprobó el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. En ella se alude «[...] a la utilización del Impuesto [sobre Sociedades] como instrumento de política económica». Declaración legal que asume plenamente el papel extrafiscal del tributo por parte del moderno Estado intervencionista. Quizá sea ésta, como enseguida diré, la razón más consistente a favor del mantenimiento del IS, si bien, paradójicamente, la misma constituye una muestra de cómo ese Estado no se conforma con mantener una posición neutral respecto de los procesos económicos, evitando interferir en ellos para facilitar su «espontánea eficiencia», sino que se arroga el papel de influir en tales procesos con el propósito de orientarlos en una dirección políticamente determinada. Y esto es, precisamente, lo contrario de lo que hoy se postula siguiendo las tesis del IM, tesis, por cierto, asumidas recientemente por la Comisión Lagares para el estudio de la reforma tributaria en España, la cual ha propuesto la supresión de la mayor parte de los incentivos fiscales en este Impuesto como condición para reducir su tipo nominal de gravamen, aumentando su tipo efectivo.

4. PROS Y CONTRAS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES. ¿CUÁLES PREVALECE?

Expuesto lo anterior, procede una breve recapitulación. En primer lugar, ¿Qué argumentos avalan la presencia de un gravamen sobre los beneficios de las entidades jurídicas en un sistema tributario que ha de cumplir con los principios de la imposición generalmente aceptados, al tiempo que propiciar la máxima eficiencia de la economía nacional? En segundo término, ¿Qué motivos pueden oponerse a los anteriores argumentos de manera que sea posible postular la supresión de dicho gravamen como medida más en consonancia con los principios aludidos y, por consiguiente, con la mejora sistémica del conjunto de los tributos vigentes? Dicho de otro modo: ¿Da más que quita o quita más que da a la bondad de un sistema tributario la existencia de un IS?

Partiendo del reconocimiento por parte del IM de que ni la identidad legal independiente de las sociedades, ni la limitación de la responsabilidad de sus socios son fundamento suficiente del IS; y obviando también el hecho de la incertidumbre acerca de la difusión de su carga tributaria, se opina que las razones que abonan la conveniencia de este Impuesto, se basan fundamentalmente en los siguientes motivos: a) Su generalidad; b) Su papel como gravamen de rentas societarias cuya percepción efectiva por los socios podría diferirse con el propósito de evitar o retrasar a conveniencia su gravamen por el IRP; c) Su utilización como medio para gravar las rentas societarias que, generadas en el propio país, son, no obstante, percibidas por personas físicas o jurídicas residentes en otro distinto, y que, de no contar con un IS, quedarían fuera del alcance su jurisdicción fiscal originaria; d) La presunción de que la forma societaria de la empresa supone siempre una mayor capacidad generadora de renta que la que proporciona la simple modalidad de empresa individual y, por tanto, que ello implica una capacidad de pago también superior; y e) Su posible utilización como caja de herramientas fiscales (bonificaciones, incentivos, recargos,...) al servicio de la política económica y social (fomento de los gastos en I+D+i; internacionalización de las empresas; fomento del empleo, incluido el de trabajadores minusválidos y el de los parados de larga duración; internalización de costes sociales, etcétera).

En cuanto a los argumentos en contra del IS hay que destacar: a') El relativo a la ficción jurídica que supone reconocer como sujetos de derechos y obligaciones a las personas no naturales, es decir, a las denominadas personas jurídicas o morales; b') Que la capaci-

dad económica en sentido propio la poseen únicamente las personas físicas, y que la misma se pone de manifiesto, en realidad, cuando éstas perciben los rendimientos correspondientes, o cuando obtienen los incrementos patrimoniales aflorados con ocasión de la enajenación de sus acciones o participaciones; c') Que la coexistencia de un IS y un IRP supone una doble imposición injustificada, pues ambos tributos inciden sobre la misma magnitud imponible: la renta primeramente obtenida por la sociedad, sujeta al IS, y esa misma renta en cuanto es percibida con posterioridad por los socios, gravada por el IRP (la frecuente admisión de deducciones para evitar o paliar la doble imposición de los dividendos, es una clara prueba de la conciencia del legislador en relación con este hecho); d') Que la generalización en los diversos sistemas fiscales de las dos modalidades de imposición sobre la renta denominadas *obligación personal* y *obligación real* de contribuir, permiten superar técnicamente el problema de gravar los dividendos distribuidos por las sociedades residentes a personas no residentes (el Impuesto sobre la Renta de No Residentes español –IRNR– constituye una alternativa con el mismo objeto); e') Que para este cometido se dispone también de la técnica de las retenciones en la fuente u origen de los rendimientos; f') Que si el diferimento del reparto de dividendos supone, a su vez, el diferimento de su gravamen por el IRP, también es cierto que los mismos quedan en la sociedad como reservas o beneficios no distribuidos, lo que contribuye a mejorar la solvencia de las empresas y sus posibilidades de autofinanciación, y que, en todo caso, parece razonable pensar que el destino final de los beneficios empresariales será, tarde o temprano, el de su efectiva percepción por los socios, momento oportuno para su gravamen; g') Que aducir el hecho de la vigencia generalizada del IS en los diversos sistemas tributarios como argumento a favor del IS, es una conclusión de derecho comparado que, como tal, posee un valor circunstancial no concluyente: muchos institutos tributarios, como las históricas exenciones reconocidas en función de la clase social o el impuesto de capitación, por ejemplo, tuvieron amplia y duradera vigencia en los distintos países, habiendo hoy desaparecido totalmente. No se trata de negar en absoluto la relevancia de este tipo de argumentos, sino de recordar, con Zweigert y Kötz⁹, que el derecho comparado brinda, en efecto, la oportunidad de hallar la «mejor solución» a los problemas, pero que tanto aquella como estos se vinculan a específicas circunstancias de lugar y tiem-

⁹ Vid. Zweigert, K. y Kötz, H.: *Introducción al Derecho comparado*, Oxford University Press, México, 2002, pág. 17.

po, y no poseen, por tanto, una validez apodíctica. Cabe poca duda acerca de que la aparición del IS en el panorama fiscal contemporáneo –en España, según queda dicho, como en otros muchos países– tuvo una motivación puramente recaudatoria, no técnica, aprovechando la novedad y posterior difusión de la forma jurídica típica de la empresa capitalista: la sociedad de responsabilidad limitada; y h') Que el IS implica unos costes de aplicación importantes que gravitan fundamentalmente sobre los sujetos pasivos del mismo bajo la forma de una presión tributaria indirecta o adicional.

5. UNA HETERODOXA PERO LÓGICA CONCLUSIÓN

Por último, y a modo de heterodoxa -quizá herética- observación conclusiva, es posible añadir que si, de acuerdo con el planteamiento de partida del IM, todo impuesto ocasiona inevitablemente unas distorsiones que afectan a la eficiencia económica, resulta obvio que el impuesto más eficiente es el que no existe, de donde se seguiría la conveniencia de suprimir este tributo. Al cabo, las rentas mixtas del capital y el trabajo obtenidas en el seno de las explotaciones económicas con forma de sociedad, esto es, los beneficios que fueron gravados originariamente por nuestra venerable Tarifa III de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, terminan siempre, tarde o temprano, por afluir a los socios en forma, bien de dividendos, bien como plusvalías manifestadas al tiempo de la enajenación de sus acciones, o, en fin, como cuotas de liquidación en el momento de extinguirse la entidad. En definitiva, otros tantos hechos y momentos oportunos para ser gravados por el IRP. Y por lo que respecta a la percepción de las rentas mencionadas por parte de sujetos no residentes, para eso está en nuestro sistema tributario el IRNR.

RECENSIONES





MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ GIL, MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ LUCAS, RAFAEL MÁRQUEZ CARRASCO Y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO. *Ley Concursal y legislación complementaria, comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina.* 6.^a edición 2014. Colex. 707 págs.

El Derecho puede ser definido de muchas maneras y desde diferentes puntos de vista. Sin querer enunciar aquí una definición de Derecho, sí puede plantearse que existe un cierto consenso en considerar que uno de los atributos del Derecho es que debe ser práctico, dado que su fin es regular relaciones jurídicas, regular situaciones reales que se producen en el mundo real. Y una de las cuestiones que el Derecho debe abordar es que, en algunas ocasiones, las relaciones jurídicas fracasan y han de ser extinguidas y liquidadas, el hecho de prever el fracaso de una relación jurídica y establecer sus consecuencias es un tributo al carácter práctico del Derecho.

La regulación del fracaso de relaciones jurídicas es tratada frecuentemente por el legislador y así se regula el divorcio respecto a la relación conyugal o las sanciones para el caso del incumplimiento de determinadas normas. Uno de los casos de fracaso de las relaciones jurídicas que plantea mayor gravedad es el de la insolvencia universal, lo que ocurre cuando una persona, que ha de responder de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros se encuentra con que no tiene bienes de por va-

lor suficiente para responder de esas obligaciones.

Desde hace tiempo el legislador ha regulado la liquidación del patrimonio del deudor insolvente, siendo la más reciente norma general al respecto la Ley Concursal, Ley 22/2003, de 9 de julio.

La importancia práctica de la norma, que implica la importancia práctica de la obra que aquí se recensiona, a nadie se le oculta. Baste saber que en 2007 se presentaron 1.589 concursos mientras que en 2013 han sido 10.849, es decir un incremento de casi el 600 % (datos obtenidos del documento denominado «*Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales - Datos desde 2007 hasta primer trimestre de 2014 elaborado por el CGPJ*»).

Pero la utilidad del libro que comentamos no es meramente cuantitativa, no depende sólo del incremento de procedimientos concursales por la actual situación económica española, sino que radica en que aborda una materia de gran complejidad, dado que la ejecución universal implica el conocimiento y manejo de varias disciplinas jurídicas, no sólo el Derecho procesal, sino todas aquellas normas que regulan las relaciones jurídicas en cuya virtud surgieron las obligaciones económicas que en el concurso se liquidan y por ello es preciso conocer el Derecho civil puro, el mercantil, el laboral, el de familia el hipotecario. Este es ya un primer motivo para agradecer a los autores el esfuerzo de ha-

ber realizado la obra a la que en este escrito nos referimos.

La obra objeto de esta recensión consiste en una legislación comentada del Derecho concursal.

El volumen recoge la Ley Concursal y varias normas complementarias.

El núcleo de la obra está en la Ley Concursal, que se presenta comentada, pero no debe creer el lector que dicho comentario consiste simplemente en establecer meras concordancias entre preceptos de la Ley o entre los mismos en relación con artículos de otras normas. Los comentarios a la Ley Concursal consisten en concordancias por supuesto (dentro de la misma norma y también referidas a otras, siendo especialmente útiles las concordancias en relación con otras leyes procesales, que determinan la competencia y la legislación procedimental supletoria), pero va mucho más allá, pues incluye importantes referencias jurisprudenciales de todo orden, no sólo Sentencias del Tribunal Supremo sino también de la que ha venido en llamarse jurisprudencia menor. Pero la jurisprudencia no está simplemente citada, sino que en cada artículo se transcribe la parte de aquellas sentencias que se ha estimado necesaria para la cabal comprensión del precepto y se hace combinándola con la doctrina recogida en las diferentes sentencias citadas. Y por último debe decirse que los autores incluyen doctrina en el comentario que realizan a los preceptos de la Ley Concursal. Y esta doctrina es tanto doctrina de otros auto-

res peritos en la materia como doctrina propia.

Hasta aquí se ha hecho lo que puede denominarse una exposición lineal del funcionamiento del libro que se glosa. Se ha explicado que los preceptos de la Ley Concursal son concordados y que respecto a los mismos se cita jurisprudencia y doctrina, pero esta exposición no responde completamente a la realidad, se ha hecho como una enumeración para que el lector pueda comprender qué elementos forman la obra, pero el libro que aquí se comenta es mucho más que eso, es más que una suma de concordancias, citas de sentencias y resúmenes de doctrina, porque es todo eso pero organizado, es decir lo que ofrece la obra es una conclusión sobre cada uno de los preceptos de la Ley Concursal, conclusión que se basa en combinar todos los elementos antedichos.

Puede traerse a colación como ejemplo el comentario que se realiza al artículo 2 de la Ley que, dentro del Título relativo a la declaración de concurso y bajo la rúbrica de «*Presupuesto objetivo*», trata el elemento capital de cuándo se encuentra un deudor materialmente en situación de concurso, capital pues es en sí la esencia de toda la regulación: una persona se encuentra o no en una situación de insolvencia que exige que los créditos que existen frente a la misma no puedan hacerse valer de manera individual por parte de los correspondientes acreedores, es decir está o no en una situación en la que debe aplicarse la Ley Concursal.

Pues bien, el comentario del artículo 2 de la Ley comienza con una introducción doctrinal, que en opinión del autor de esta recensión es la pieza maestra del comentario, en la que directamente se «*va al grano*», se abordan los problemas que presenta el precepto sin hacer una introducción teórica o formal, sino que es pura practicidad. Así se dice en primer lugar que para evitar fraudes en la solicitud de concurso realizada por el propio deudor se ha eliminado la automaticidad de la declaración, exigiéndose que justifique la situación de insolvencia y se añade que la solicitud realizada por los acreedores debe fundarse en uno de los cinco supuestos recogidos en el apartado 4 del artículo 2, todos los cuales son casos de presunciones que admiten prueba en contrario. En el comentario sobre los requisitos para que los acreedores puedan solicitar la declaración de concurso vemos claramente el estilo de la obra, pues el apartado 4 del artículo 2 consta de 4 párrafos numerados, no de cinco, sin embargo el autor incluye dentro de los supuestos el contenido en el inciso inicial del 2.4, es decir la ejecución insatisfactoria de un título y además señala que los cinco supuestos constituyen presunciones que permiten prueba en contrario, es decir que aunque el 2.4 habla de hechos, lo que debe probarse es que los hechos se han producido, pero ello no impide probar desvirtuando la presunción de insolvencia del deudor, aunque la prueba de los hechos enumerados en el artículo 2.4 sí que de lugar necesariamente a la declaración inicial de concurso.

De lo acabado de exponer queda claro que el comentario del precepto concluye, que se manifiesta directamente sobre la problemática de la regulación contenida en el artículo y que se manifiesta sobre la solución de esa problemática. Es difícil pedir más en tan poco espacio.

Pero además el comentario doctrinal inicial se encuentra fundado en 14 resoluciones judiciales que cita y comenta, transcribiendo aquellos apartados de las mismas que resultan necesarios para las conclusiones que comprende el comentario.

Más arriba se ha dicho que para manejarse en el mundo del concurso de acreedores es preciso poseer conocimientos pluridisciplinares y la obra es fruto de varios autores que tienen distinta procedencia y así hay tanto magistrados como abogados en ejercicio.

Los autores abordan distintos apartados de la Ley Concursal, así José Manuel Suárez Robledano, que es Magistrado comenta el Título I, relativo a la declaración de concurso, el Título IX relativo a las Norma de Derecho internacional privado y las Disposiciones Finales. Miguel Ángel Gómez Gil, que es abogado, trata los efectos de la declaración de concurso (Título III), el apartado más procedimental de la Ley, esto es el título VIII relativo a las normas procesales generales, el procedimiento abreviado y el sistema de recursos y comenta también las Disposiciones Adicionales y las Transitorias.

El abogado Rafael Márquez Carrasco trata el Título regulador

de las fases del convenio o de la liquidación, el Título V.

Por último el magistrado Miguel Ángel Gómez Lucas cometa la regulación de la administración concursal, el informe de la misma y la determinación de las masas activa y pasiva del concurso y la calificación del concurso, todo ello comprendido en los Títulos II, IV y VI.

Para acabar esta recensión debe manifestarse la excelencia de la

obra desde el punto de vista de su utilidad práctica, que permite intervenir en un proceso concursal no a un neófito, pero sí a quien posea una formación jurídica no especializada en la materia. Lograr esto implica un trabajo de estudio y sistematización de gran complejidad, pues supone saber lo difícil y explicarlo con sencillez. Todo ello exige el reconocimiento a los autores por la labor realizada.

ANTONIO RAMÓN
RODRÍGUEZ CASTAÑO