

Interventores y Auditores del Estado



PAPELES DE TRABAJO

- El ejercicio de funciones administrativas en los gabinetes de los altos cargos
- La aplicación de los acuerdos marco a los organismos públicos de investigación
- Los Sistemas de Financiación de las Comunidades Autónomas en España

ARCHIVO DE DOCUMENTOS

- La crisis de la Comisión Europea de 1999 y la reforma del Reglamento Financiero. Lecciones para España
- Anecdotario de la corrupción política y administrativa en el siglo XX (1ª parte)
- Libros: Mi primera Biblia

Somos especialistas en Seguros de
**Responsabilidad Civil Profesional
Interventores.**

flexibilidad

compromiso

dinamismo

 **WR Berkley**
ESPAÑA

www.wrblondon.com/spain

GLOBALBROK

902 012 360

Póliza colectiva adecuada a tus necesidades.

Posibilidad de ampliar el capital individual.

Interventores y Auditores del Estado

Número 4 · Semestral · Julio a Diciembre de 2011

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: Mario Garcés Sanagustín

Vicepresidente: Juan Miguel Báscones Ramos

Secretaria: María del Carmen Herrera Velasco

Tesorero: Franciso Almonte Gregorio

Vocales:

Jaime Sánchez Revenga

María José Mora de la Viña

María Ascensión Gómez Magaña

Inmaculada Soto Peña

Mónica García Sáenz

Ignacio Gutiérrez Gilsanz

Blas Javier López Carrión

María José Chica Bermúdez

REALIZACIÓN EDITORIAL

Fénix Factory S.L.

C/Marsella 12 B, Ch.45 28022 Madrid

IMPRENTA

Lavel industria gráfica S.A.

“Las fotografías que ilustran el interior de esta Revista fueron tomadas con ocasión del Seminario organizado por el Instituto de Estudios Fiscales el día 21 de junio de 2011 en homenaje a nuestro compañero José Pascual García. También se incluyen fotografías del equipo de fútbol 11 de la Asociación, flamante campeón del torneo 2010-2011, así como de los trofeos conseguidos”.

www.interventoresauditores.com

SUMARIO

EDITORIAL.....4

PAPELES DE TRABAJO

El ejercicio de funciones administrativas en los gabinetes de los altos cargos 6

El ejercicio de funciones la aplicación de los acuerdos marco a los organismos públicos de investigación 24

Los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas en España 34

ARCHIVO DE DOCUMENTOS

La crisis de la Comisión Europea de 1999 y la reforma del Reglamento Financiero. Lecciones para España 78

Anecdotario de la corrupción política y administrativa en el siglo XX (Primera parte) 96

Libros: Mi primera Biblia 102

Interventores y Auditores del Estado, Revista de la Asociación Interventores y Auditores del Estado es una publicación de distribución privada y gratuita. Esta revista no se hace responsable de las opiniones vertidas por sus colaboradores en las entrevistas y artículos publicados, ni se identifica necesariamente con las mismas. Queda prohibida la reproducción total o parcial de cualquier información gráfica o literaria, sin autorización.

Depósito Legal: M- 53012-2009

MADRID, JULIO 2011
EDITORIAL

Este editorial se escribe a caballo entre dos procesos electorales, uno ya finalizado y otro que asoma en un horizonte próximo. Los años electorales, pero sobre todo, los preelectorales, son propicios para alentar viejos debates que la rutina de los Ministerios abandona a su suerte hasta que el calendario remueve las hojas y nos recuerda que ha llegado el momento de insertar cada voto en su urna.

En ese instante, las grandes fuerzas políticas de nuestro país recuerdan la esencia y la importancia del control del gasto público, de la transparencia como valor connatural a la acción política y de la eficiencia administrativa. Todos abanderan el estandarte de la disciplina presupuestaria, y en boca de muchos de nuestros políticos, se oye decir que es necesario más control.

No seré yo quien niegue esta afirmación, pero estoy plenamente convencido que por encima de más control, es necesario mejor control. El sector público español ha mutado con una rapidez inusitada, y es harto difícil adaptarse de manera concomitante a esos cambios. La fugacidad del cambio choca inevitablemente con la rigidez de las normas y con las propias resistencias administrativas. Mientras cada día en los últimos años se ha creado un ente público en nuestro país, las leyes presupuestarias son únicas e invariables, y cuando comienzan a desplegar sus efectos, pueden devenir estériles por la sustitución del contexto sobre el que operan.

Recuerdo hace unos años que tuve la oportunidad de probar a hacer una simulación de cómo sería el mapa del mundo si considerásemos exclusivamente los países que se citan a lo largo de un mes en los medios de comunicación nacionales. Ese estudio geopolítico arrojaba un mundo deforme, que poco o nada tenía que ver con los mapamundis multicolor que jalonaban las paredes de las viejas aulas de nuestra infancia.

Pues bien, hagamos esa misma proyección sobre el sector público y comprobemos qué queda de aquella vieja Administración General y de las entidades instrumentales de la segunda mitad del siglo XX. Son sociedades públicas, fundaciones y otros géneros de base privada los que han venido a sustituir aquella concepción nuclear del servicio público.

Es evidente que la legislación española en materia de control interno se ha ido adaptando a esta nueva taxonomía de entidades públicas, si bien en Hacienda Local el ordenamiento jurídico español todavía no ha dado los pasos que en cambio se han producido en las normas estatales y autonómicas. Y, sin embargo, hay quienes piensan y, no sin razón posible, que son necesarios muchos más cambios.

De hecho, la configuración del sistema de control en España se ha realizado siempre a partir de una visión subjetiva, esto es, se han diseñado las modalidades de control, en lógica administrativa y presupuestaria, en función de si el órgano o entidad actúan sujeto al Derecho público o al Derecho privado. Y, sin embargo, ésta no es la única solución posible.

Decía Cánovas que en política toda decisión es defendible con argumentos convincentes, si la decisión contraria, sostenida por tu contrincante, tiene también razones convincentes. Sería importante que las convicciones, vengan de donde vengan, se hayan formado a partir de una reflexión serena, a la que como Asociación brindamos nuestro conocimiento y experiencia.

Mario Garcés Sanagustín
*Presidente de la Asociación Profesional
de Interventores y Auditores del Estado*

EL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS GABINETES DE LOS ALTOS CARGOS

Juan José Herrera Campa
Interventor y Auditor del Estado

1. INTRODUCCIÓN.

Los gabinetes de los altos cargos, como órganos de apoyo y asistencia del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros, de los Secretarios de Estado, de los Subsecretarios y los asimilados a los mismos, de los Secretarios Generales y de algunos Directores Generales, tienen atribuido el ejercicio de diversas funciones, unas encuadrables dentro de lo que pudiéramos llamar el asesoramiento, como la emisión de informes de naturaleza técnica o parlamentaria, y otras de carácter administrativo, entendiendo por tales aquellas que realiza la Administración Pública en el ejercicio de sus competencias, con arreglo a un procedimiento administrativo,

y produciendo, en algunos casos, efectos frente a terceros.

El propósito del presente trabajo es analizar si existe una adecuada cobertura jurídica para el ejercicio, por parte de los gabinetes, de las citadas funciones, haciendo especial hincapié en el estudio del amparo normativo para el desempeño de funciones administrativas.

En primer lugar, se considerará la naturaleza jurídica de los gabinetes, para posteriormente analizar las concretas funciones que han sido atribuidas a los miembros de los mismos.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GABINETES.

2.1. Gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

2.1.1. Aceptación usual y consideración en normas con rango de Ley.

El diccionario de la Real Academia Española establece, como tercera acepción del término “Gabinete”,

que se trata de la “Oficina de un organismo encargada de atender determinados asuntos”, poniendo como ejemplos “Gabinete particular del Ministro” y “Gabinete de Prensa”.

Por su parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece en su artículo 10 la naturaleza jurídica de los gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado, atribuyéndoles el carácter de órganos de apoyo político y técnico de las citadas autoridades:

“Artículo 10. De los Gabinetes.

1. Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial, sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella.

Particularmente les prestan su apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

(...)”.

Es importante señalar que a los gabinetes se les atribuyen funciones de apoyo a los altos cargos en su labor política, en el cumplimiento de tareas de carácter parlamentario, y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Esta enumeración no es taxativa, puesto que la dicción literal del propio precepto (“particularmente”) permite entender que el legislador admite la atribución a los gabinetes de otras funciones además de las citadas.

No obstante, esas funciones adicionales tendrán como límite infranqueable el establecido en el mismo precepto: En ningún caso pueden adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella.

Procede, por tanto, analizar cuáles son los actos o resoluciones que “correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella”.

En primer lugar, debemos determinar cuáles son los órganos de la Administración General del Estado, y acude en nuestro auxilio la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que en su artículo 5 define los órganos administrativos, empleando como sinónimos los términos “órganos administrativos” y “órganos”:

“Artículo 5. Órganos administrativos.

(...)

2. Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.”

Por tanto, las notas características de los órganos administrativos, y mediante las cuáles se distinguen

de los gabinetes, son dos: Tener atribuidas funciones que hayan de surtir efectos jurídicos frente a terceros; o bien que su actuación tenga carácter preceptivo. Ninguna de esas dos características puede darse en los gabinetes de los altos cargos, por el juego de los preceptos anteriormente indicados.

Refuerza esta interpretación lo señalado, con relación al personal eventual, en el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, al atribuir al citado personal eventual, que presta sus servicios en los gabinetes de los altos cargos, únicamente (“sólo”) funciones “expresamente” calificadas como de confianza o asesoramiento especial. Esa calificación expresa de las funciones, deberá necesariamente realizarse por parte de la normativa reguladora de las mismas:

“Artículo 12. Personal eventual.

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los

créditos presupuestarios consignados para este fin.

(...)

No obstante lo anterior, el Informe de la IGAE de 6 de febrero de 2001 parece admitir la posibilidad de que el gabinete, además de su estructura como órgano de apoyo político y técnico, pueda presentar otra más amplia, compuesta, en su caso, por órganos o unidades administrativas, términos estos últimos que, como se ha indicado con anterioridad, se emplean en el artículo 5 de la Ley 6/1997, para referirse a los órganos administrativos:

“La Ley 50/1997 atribuye al Consejo de Ministros, por tanto, la competencia para la determinación del número de miembros del Gabinete del Ministro, aclarando, por otra parte, que únicamente tienen la consideración de miembros del Gabinete quienes realizan “tareas de confianza y asesoramiento especial” al servicio de las correspondientes autoridades.

(...)

No obstante, es preciso volver a señalar que las disposiciones

anteriores se refieren a la estructura del Gabinete entendido como “órgano de apoyo político y técnico” y, por tanto, se limitan a regular el número y el nivel orgánico de los “miembros del Gabinete” tal y como se definen los mismos en el artículo 10.1 de la mencionada Ley 50/1997. Sin embargo, el Gabinete del Ministro es también, según el concepto del artículo tercero de la Orden de 2 de diciembre de 1988 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno, sobre relaciones de puestos de trabajo en la Administración del Estado, un centro gestor, esto es, una “unidad con nivel orgánico o asimilado de Dirección General o superior”. Pues bien, el Gabinete como cualquier otro centro gestor precisa de una estructura más amplia compuesta, en su caso, por órganos o unidades administrativas sometidas en cuanto a su creación, modificación y supresión a las reglas establecidas en el artículo 10 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, o bien simplemente por personal de apoyo que ocupan-

do puestos tales como Jefes de Área, de Servicio, Programadores, personal de Secretaría, etc, garanticen el funcionamiento administrativo del Gabinete.

(...)"

2.1.2. Consideración en normas reglamentarias.

La naturaleza de órganos de apoyo político y técnico de los gabinetes que se contemplan en el artículo 10 de la Ley 50/1997, se refleja igualmente en la caracterización de los citados órganos efectuada por los Reales Decretos mediante los que se desarrolla la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. A modo de ejemplo se pueden citar el artículo 1 del Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno; el artículo 1 del Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, en su redacción dada por el Real Decreto 352/2011, de 11 de marzo; el artículo 1 del Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del

Ministerio de Cultura; y el artículo 2 del Real Decreto 393/2011, de 18 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública:



"Nueva Promoción de Interventores y Auditores del Selectivo en el Instituto de Estudios Fiscales. La a nuestros nuevos compañeros". (Foto cedida por el

“Artículo 1. Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno, como órgano de asistencia política y técnica del



Estado. Fotografía del día de clausura del Curso Asociación desea dar la más calurosa bienvenida Instituto de Estudios Fiscales).

Presidente del Gobierno, ejercerá las siguientes funciones:

a) Proporcionar al Presidente del Gobierno la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones.

b) Asesorar al Presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que éste disponga.

c) Conocer los programas, planes y actividades de los distintos departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al Presidente del Gobierno la coordinación de la acción del Gobierno.

d) Asistir al Presidente del Gobierno en los asuntos relacionados con la Política Económica.

e) Realizar aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

(...)

“Artículo 1. Organización general del Departamento.

(...)

6. Asimismo, como órgano de apoyo inmediato a la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Economía y Hacienda, existe un Gabinete, cuyo Director ostenta el rango de Subsecretario, con la estructura que se establece en el artículo 16 del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre.

(...)

“Artículo 1. Organización general del Departamento.

(...)

4. Como órgano de asistencia inmediata al Ministro existirá un Gabinete, cuyo titular tiene el rango de director general, conforme a la estructura prevista en el artículo 18 del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

(...)

“Artículo 2. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

(...)

4. Como órgano de apoyo y asistencia inmediata al Secretario de Estado existe un Gabinete, con el nivel orgánico de subdirección general, con la estructura que establece el artículo 16.3 del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

(...)

La estructura de los gabinetes de los Vicepresidentes del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado, a la que se alude en los preceptos a los que se acaba de hacer referencia, se regula actualmente en el artículo 16 del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, estableciendo, para cada tipo de gabinete, el número máximo de miembros de que se puede componer, así como el rango de los mismos:

“Artículo 16. Gabinetes.

1. Los Gabinetes de los Vicepresidentes del Gobierno esta-

rán integrados por un Director, con rango de Subsecretario, y un máximo de trece asesores, uno de ellos con rango de Director General, y los demás con nivel orgánico de Subdirector General, pudiendo tener cuatro de ellos funciones de coordinación del resto. Los Vicepresidentes del Gobierno que ostenten simultáneamente la titularidad de un Departamento ministerial no contarán con el Gabinete a que se refiere el apartado siguiente.

2. Los Gabinetes de los Ministros estarán formados por un Director, con rango de Director General, y por un máximo de cinco asesores, con nivel orgánico de Subdirector General.

3. Los Gabinetes de los Secretarios de Estado estarán formados por un Director y un máximo de tres asesores, todos ellos con nivel orgánico de Subdirector General.

(...)

2.2. Gabinetes de los Subsecretarios y asimilados a los mismos, de los Secretarios

Generales y de algunos Directores Generales.

El anteriormente mencionado artículo 10 de la Ley 50/1997 se refiere a los gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Sin embargo, otros altos cargos, como son los Subsecretarios y los órganos asimilados a los mismos, los Secretarios Generales, y algunos Directores Generales, también disponen de gabinetes. A modo de ejemplo pueden citarse el artículo 8 del Real Decreto 1226/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; el artículo 3 del Real Decreto 30/2011, de 14 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento; y el artículo 3 del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior:

“Artículo 10. Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio.

(...)

5. Dependiendo directamente del Subsecretario existirá un Gabinete Técnico, como órgano de apoyo y asistencia inmediata al Subsecretario, con nivel orgánico de Subdirección General.

(...)

“Artículo 3. Secretaría General de Infraestructuras.

(...)

3. Directamente dependiente del Secretario General existe un Gabinete Técnico como órgano de coordinación, apoyo y asistencia inmediata al Secretario General, con nivel orgánico de subdirección general.

(...)

“Artículo 3. Dirección General de la Policía y la Guardia Civil.

(...)

Dependiendo directamente del Director General, y con nivel orgánico de Subdirección General, existirá un Gabinete Técnico con funciones de asistencia directa y apoyo, para facilitar el despacho

y la coordinación de los órganos y unidades dependientes de aquél.

(...)

Debemos fijarnos en que la denominación del gabinete correspondiente a los Subsecretarios y asimilados a los mismos, a los Secretarios Generales y a algunos Directores Generales, es “Gabinete Técnico” y no “Gabinete”, como sucede con los del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Además, a diferencia de los gabinetes de estos últimos, se les define como órgano de “apoyo y asistencia inmediata”, no apareciendo, en ningún caso, la referencia al apoyo “político” del alto cargo del que dependen.

Con base en todo ello, sería posible entender que los citados gabinetes técnicos no participan de la naturaleza atribuida por la Ley 50/1997 a los gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado, ni tampoco de las limitadas funciones que se pueden atribuir a éstos, siendo su naturaleza jurídica

la correspondiente a los órganos administrativos, creados en virtud de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, a la que se refiere en su Exposición de Motivos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS GABINETES.

3.1. Funciones de apoyo y asesoramiento.

Las funciones de apoyo político y técnico y de asesoramiento de los altos cargos que se atribuyen a los gabinetes en virtud del tantas veces referido artículo 10 de la Ley 50/1997, han sido objeto de consideración por el Consejo de Estado en diversos dictámenes.

Así, por una parte, el Alto órgano consultivo se ha referido a la emisión de informes por parte de los gabinetes respecto de los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto iniciados por el departamento respectivo, considerando comprendidos los citados informes dentro de los estudios y consultas

que resultan convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto, con arreglo al procedimiento que el artículo 24 de la Ley 50/1997 establece para la elaboración de las normas reglamentarias:

- Dictamen nº 919/2007, de 30 de mayo (Proyecto de Real Decreto de Organización y relaciones funcionales de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas):

“Estima el Consejo de Estado que el proyecto de real decreto sobre el que recae la consulta ha sido elaborado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

(...)

De la tramitación que se ha dado al expediente cabe destacar favorablemente los informes elaborados por el Estado Mayor Conjunto de la Defensa en los que, atendiendo a un requerimiento de la Secretaría General Técnica del departamento consultante, se analizan y valoran las observaciones formuladas al proyecto por los Estados Mayores del Ejército y del Aire, y por los Ga-

binetes del Ministro de Defensa y de la Secretaría General de Política de Defensa.

(...”).

- Dictamen nº 470/2009, de 23 de abril (Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en materia de clasificación de contratistas y órganos competentes en materia de clasificación):

“En el caso del Ministerio de Trabajo e Inmigración, figuran los informes emitidos por los Gabinetes de las Secretarías de Estado de Inmigración y Emigración y de la Seguridad Social, de la Subsecretaría, y de la Secretaría General de Empleo.

(...”).

Por otro lado, el Consejo de Estado se ha pronunciado, igualmente, sobre el contenido de la tarea de apoyo realizada por los gabinetes, señalando sus caracteres de continuidad en el tiempo e integración en la estructura del órgano asistido, a diferencia de lo que ocurre en los supuestos de “colaboración”:

- Dictamen nº 1484/2004, de 15 de julio (Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado):

“El anteproyecto sometido a consulta ha optado por una fórmula genérica que, sin pre-determinar cuál o cuáles, posibilita la adscripción de organismos autónomos, unidades o servicios administrativos que permitan al Consejo de Estado contar con su “apoyo” para la tarea de llevar a cabo los estudios, informes y memorias que el Gobierno le encargue. Quizás el término “apoyo”, -con frecuencia utilizado para definir la función de órganos que se integran dentro de la estructura de otros y que de manera continua les asisten, como, por ejemplo, los Gabinetes- pudiera sustituirse con ventaja en ese supuesto por el de “colaboración”, voz y principio que reflejan mejor la relación administrativa entre órganos integrados en estructuras de distinta personalidad jurídica.

(...”).

3.2. Funciones administrativas.

Como se ha indicado con anterioridad, podemos entender por funciones administrativas aquellas que realizan las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, con arreglo a un procedimiento administrativo, y que pueden producir, en algunos supuestos, efectos frente a terceros.

Los gabinetes de los altos cargos, por una parte, tienen atribuidas funciones administrativas mediante delegación expresa por parte del titular del ejercicio de las mismas y, por otro lado, los integrantes de algunos gabinetes han sido designados miembros de órganos colegiados de la Administración.

3.2.1. Funciones delegadas.

Son muy variadas las competencias que, mediante delegación realizada por los titulares de las mismas, se han encomendado a los miembros de los gabinetes:

En primer lugar, se han delegado por parte del Titular del departamento competencias de aprobación y compromiso de gastos, de

reconocimiento de obligaciones y de propuesta de ordenación de pagos, en los Jefes de diversos gabinetes, como por ejemplo en el apartado tercero de la Orden EDU/580/2011, de 10 de marzo, de delegación de competencias del Ministerio de Educación:

“Tercero. Delegación de competencias en materia de gestión económica.

(...)

4. Se delegan en la Presidenta del Consejo Escolar del Estado, en los Directores Generales de la Secretaría General de Universidades, en el Subdirector General de Modernización e Internacionalización Universitaria, y en el Jefe del Gabinete Técnico de la Secretaría General o indistintamente en la Subdirectora General de Coordinación Económica, sin perjuicio de lo dispuesto en este apartado, las competencias de aprobación y compromiso de gastos, el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de ordenación de pagos en relación con los créditos del presupuesto del Ministerio asignados a los respecti-

vos servicios, hasta el límite de 600.000 euros.

(...)

6. Se delegan en la Jefa del Gabinete Técnico de la Subsecretaría y en los Subdirectores Generales dependientes directamente de la Subsecretaría, sin perjuicio de lo dispuesto en este apartado, la aprobación y compromiso de gastos, el reconocimiento de las obligaciones correspondientes y la propuesta de ordenación de pagos, con cargo al presupuesto del Ministerio, en relación con los créditos que gestionen, hasta el límite de 200.000 euros.

(...)

10. Se delega en los Jefes de Gabinete Técnico, Subdirectores Generales o asimilados, Jefes de División y Secretarios Generales de la Subsecretaría y de la Secretaría General de Universidades, así como en el Director del Colegio de España en París, en los Consejeros de Educación en el exterior, en los Directores de Programa en el exterior que sean caja pagadora, y en el Di-

rector del Centro Cultural Educativo “Reyes Católicos” de Bogotá, la competencia de dar la orden interna del pago material al Cajero Pagador, respecto a los créditos cuya gestión tenga encomendada, en los pagos realizados por los sistemas de anticipos de caja fija y de pagos a justificar, en los términos de las respectivas Órdenes ministeriales en esta materia.

(...)”.

En segundo lugar, se delegan por el Titular del departamento diversas competencias en materia de indemnizaciones por razón del servicio, sirviendo de ejemplo el apartado duodécimo de la Orden CUL/2165/2009, de 14 de julio, de delegación de competencias del Ministerio de Cultura:

“Duodécimo. Indemnizaciones por razón del servicio.

(...)

2. Se delega en el Director del Gabinete del Ministro la competencia para firmar la conformidad de las facturas relativas al resarcimiento de los gastos rea-

lizados como consecuencia de las indemnizaciones por razón de servicio generadas por el Ministro y el resto del personal que formen parte de una delegación oficial, así como por el personal asignado en funciones de conducción y escolta.

(...)

Con relación a la referida delegación de competencias en los gabinetes, deben realizarse las siguientes precisiones:

Por una parte, el artículo 13 de la Ley 30/1992 dispone que se podrá realizar la delegación del ejercicio de competencias atribuidas a los órganos administrativos en otros órganos, aunque no sean jerárquicamente dependientes, debiendo entenderse que esos “órganos” en los que se delegan las competencias han de ser necesariamente “órganos administrativos” a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 6/1997, pues el citado precepto, analizado con anterioridad, utiliza dichos términos como sinónimos:

“Artículo 13. Delegación de competencias.

1. En cada Administración Pública se podrá acordar la delegación del ejercicio de competencias atribuidas a sus órganos administrativos en otros órganos, aunque no sean jerárquicamente dependientes, cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo hagan conveniente.

(...)

Por otra, surgen diversas dudas respecto de la delegación de competencias en materia de compromiso de gasto, puesto que el artículo 73 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone que dicho acto surte efectos frente a terceros:

“Artículo 73. Fases del procedimiento de la gestión de los gastos.

(...)

El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas.

(...)

No obstante lo anterior, en el artículo 4 del Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, por el que se regula la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado, modificado por el Real Decreto 68/1994, de 21 de enero, parece admitirse la posibilidad de delegar funciones en los miembros de los gabinetes, al referirse a las “que le hayan sido específicamente encomendadas por el Ministro o Secretario de Estado respectivo”:

“Artículo 4. El Director del Gabinete determinará los cometidos que correspondan a cada uno de los miembros, dentro de las tareas asignadas al Gabinete o que le hayan sido específicamente encomendadas por el Ministro o Secretario de Estado respectivo.

(...)

La apuntada posibilidad de que los miembros de los gabinetes puedan desempeñar funciones distintas de las de apoyo político y técnico y de asesoramiento, parece deducirse igualmente de la inclusión de los miembros de los gabinetes del Pre-

sidente del Gobierno y de los Vicepresidentes, y de los directores de los gabinetes de los Ministros en el concepto de altos cargos establecido por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de interés de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado:

“Artículo 3. Ámbito de aplicación.

(...)

A los efectos de esta Ley se consideran como altos cargos:

(...)

i) Los miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las Vicepresidencias nombrados por el Consejo de Ministros y los Directores de los Gabinetes de los Ministros.

(...)

3.2.2. Participación en órganos colegiados.

Finalmente, también se determina la participación de los miembros

de algunos gabinetes en diversos órganos colegiados del departamento, como sucede en el Ministerio de Fomento, en virtud de lo establecido en los apartados tercero, sexto y noveno de la Orden de 14 de marzo de 2001, por la que se regulan la composición y funciones de la Junta de Contratación, la Comisión de Retribuciones y la Comisión de Informática del Ministerio de Fomento, modificada por la Orden FOM/211/2009, de 28 de enero:

“Tercero. Composición.

1. La Junta de Contratación estará integrada por los siguientes miembros:

(...)

b) Un representante del Gabinete del Ministro, de cada uno de los Gabinetes de los Secretarios de Estado y de cada uno de los Gabinetes Técnicos de los Secretarios Generales, cuando hayan formulado propuesta que deba examinarse en la sesión. Los representantes serán designados por los respectivos Directores.

(...)”.

“Sexto. Composición.

1. El Pleno de la Comisión de Retribuciones estará integrado por los siguientes miembros:

(...)

a) El Director del Gabinete de la Ministra.

(...)

e) Los Directores de los Gabinetes de los Secretarios de Estado.

f) Los Directores de los Gabinetes Técnicos de los Secretarios Generales y del Subsecretario.

(...)”.

“Noveno. Composición.

1. El Pleno de la Comisión de Informática estará integrado por los siguientes miembros:

(...)

b) Un representante del Gabinete del Ministro.

(...)"

En este sentido, se plantean dudas en relación con la participación de los miembros de los gabinetes en la Junta de Contratación, puesto que ésta, como órgano de contratación, realiza actos con eficacia frente a terceros, con arreglo a lo establecido en el artículo 291.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público:

“Artículo 291. Órganos de contratación.

(...)

4. En los departamentos ministeriales y en los organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y demás entidades de derecho público estatales, así como en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, podrán constituirse Juntas de Contratación, que actuarán como órganos de contratación, con los límites cuantitativos o referentes a las características de los contratos que determine el titular del departamento, en los siguientes contratos:

(...)"

4. CONCLUSIÓN.

Los gabinetes técnicos de los Subsecretarios y asimilados a los mismos, los Secretarios Generales y determinados Directores Generales, dado que puede entenderse que no participan de la naturaleza de órgano de apoyo político y técnico establecida por el artículo 10 de la Ley 50/1997 y que, por consiguiente, presentan los caracteres de órganos administrativos creados por la Administración en virtud de su potestad de autoorganización, están plenamente amparados por el ordenamiento jurídico para el desempeño de las funciones administrativas que expresamente se les encomienden.

Respecto de los gabinetes del Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, los Ministros y los Secretarios de Estado, debe señalarse que el amparo normativo pleno para el ejercicio de las citadas funciones administrativas se ha establecido en normas de rango reglamentario.

Sin embargo, en virtud de la citada naturaleza de órgano político

y técnico que expresamente les atribuye el artículo 10 de la Ley 50/1997 y de las limitaciones de actuación impuestas por dicho precepto a los miembros de los gabinetes, de la definición de órgano administrativo que se contiene en el artículo 5 de la Ley 6/1997, y de la determinación de las funciones que pueden ser realizadas por el personal eventual por parte del artículo 12 de la Ley 7/2007, sin perjuicio de los matices que al respecto se han señalado con anterioridad, debe concluirse que, en el ámbito de las normas con ran-

go de ley, no resulta de una forma clara e indubitada el otorgamiento de un amparo pleno al ejercicio de funciones administrativas en los gabinetes, al menos sin las limitaciones impuestas por los citados preceptos legales.

Por ello, resulta necesario acometer la reforma de las citadas normas con rango de ley para que, también respecto de las mismas, se realice un amparo normativo adecuado y pleno al ejercicio de funciones administrativas por parte de los miembros de los gabinetes.



José Pascual García durante la celebración del acto de homenaje del día 21 de junio de 2011 en el Instituto de Estudios Fiscales. (Foto cedida por el Instituto de Estudios Fiscales).

EL EJERCICIO DE FUNCIONES LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS MARCO A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN.

Juan Manuel Galán del Fresno
Interventor y Auditor del Estado

1.- INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende mostrar la necesidad de que al menos se plantee por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación la conveniencia de efectuar un acuerdo marco para la adquisición del material que el investigador necesita en los proyectos de investigación que tanto los OPI'S como otros centros de investigación realizan de forma directa, y que en el caso de los primeros se presupuesta en el concepto 640 "Gastos en inversiones de carácter inmaterial".

Bien es cierto que el acuerdo marco es otra alternativa a las contempladas tanto en la LCSP como en la

Ley 13/1986 como en el Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación." (1)

La ventaja que tiene sobre todo, al margen de que se negocien bien los precios de los productos, es la tremenda rapidez y transparencia que supone este tipo de adquisición.

Esto supone romper muchas ineficiencias actuales en las que el investigador dispone a su antojo de una cantidad de dinero para investigar. Desde este punto de vista alguien puede entender que se está tratando de quitarle poder, pero no es esa la razón, se trata como se pone de manifiesto en las conclusiones de este artículo de "segregar" de forma adecuada las funciones y de que el investigador se dedique única y exclusivamente a investigar dejando, como no puede ser de otra forma, las funciones administrativas y de gestión a otros estamentos.

A lo largo de este artículo se anali-

(1) "Este artículo se redactó mientras el proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación estaba en trámite parlamentario. El 2 de junio de 2011 se publicó finalmente en el Boletín Oficial del Estado la Ley 14/2011, de 1 de junio."

zan la Ley 30/2007, la Ley13/1986 y el Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (versión mayo 2010), las características que debe reunir un acuerdo marco y el Presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación y de los OPI'S para el año 2011. (Concepto 640 "Gastos en inversiones de carácter inmaterial").

Se aportan razones para que este instrumento, al menos, se analice por parte de las autoridades pertinentes, buscando como ya se ha dicho, la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

2.- CENTRALES DE CONTRATACIÓN

Los artículos 187 a 191 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público regulan la casuística de las centrales de contratación.

En el ámbito estatal es la Dirección General del Patrimonio del Estado quien opera como central de contratación única para los suministros, obras y servicios que determine el Ministro de Economía y Hacienda. Tal y como se dispone en los puntos 1 y 2 del artículo 190

de la citada Ley.

Estas obras, servicios y suministros tienen que contratarse de forma generalizada por los diferentes centros gestores y además tienen que tener características esencialmente homogéneas.

Frente a este tipo de obras, servicios o suministros existen otros que no están declarados de adquisición centralizada, que si dentro de un ámbito determinado se contratan de forma general y con características homogéneas mediante un acuerdo marco, necesitan el informe favorable de la Dirección General de Patrimonio antes de iniciar el procedimiento dirigido a la adjudicación, tal y como dispone el artículo 190.4 de la citada Ley.

Por otra parte, los artículos 180 a 182 de la LCSP regulan el sistema de los acuerdos marco como un sistema de racionalizar la técnica de contratación de las Administraciones Públicas.

Aunque más adelante se concretará cómo pueden utilizar este sistema los Organismos Públicos de Investigación. (OPI'S). En este punto se van a relacionar las ca-

racterísticas que deben reunir estos acuerdos:

1. No es un instrumento de utilización obligatoria.
2. Tienen que seguirse para su celebración las normas de procedimiento establecidas en el Libro II, Capítulo I del Título de la LCSP.
3. Si existe la posibilidad de celebrar el acuerdo con varios empresarios tienen que ir al menos tres.
4. Salvo casos excepcionales, la duración del acuerdo marco no puede ser superior a 4 años.
5. Sólo se pueden celebrar contratos basados en un acuerdo marco entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originalmente partes de aquél.
6. Las partes no pueden, en ningún caso, incluir modificaciones sustanciales en los contratos que se basen en un acuerdo marco. Si no es así hay que efectuar una nue-

va licitación, con lo que este procedimiento deja de ser eficaz.

7. La adjudicación de los contratos se efectúa aplicando los términos fijados en el acuerdo marco.

Hay que tener en cuenta que el acuerdo marco es sólo una figura jurídica que como herramienta proporciona la regulación contenida en la LCSP. Pero hay otras herramientas que agilizan la contratación como el contrato menor o el procedimiento negociado, que no se deben desdeñar, ya que la idea esencial es centralizar la contratación logrando mejores precios y menos trámites administrativos respetando la legalidad. Esta idea trasladada a los OPI'S supone una gestión global de las necesidades de equipamiento y material fungible de los diferentes proyectos de investigación, y no una gestión proyecto a proyecto que tiene tres inconvenientes claros:

- Incrementa el coste del proyecto de forma directa por el mayor gasto que supone la compra individual de material y equipo.

- Puede suponer tiempos de espera innecesarios en el suministro de dichas necesidades.
- Distraen la atención del investigador hacia temas que nada tienen que ver con el proyecto en sí.

A continuación se exponen las características que tienen que reunir los contratos cuya adjudicación se basa en un acuerdo marco:

1. Sólo puede celebrarse entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél.
2. No se pueden establecer modificaciones sustanciales respecto a los términos establecidos en el acuerdo marco.
3. Para la adjudicación de los contratos no se necesita una nueva licitación salvo que no todos los términos estén establecidos en el acuerdo marco, en este segundo caso:

3.1. Se consulta por escrito,

para cada contrato a todas las empresas capaces de realizar el objeto del contrato; no obstante cuando los contratos a adjudicar no estén sujetos por razón objeto y cuantía a procedimiento armonizado, sólo es necesario consultar a 3 de ellas como mínimo.

3.2. Se concederá plazo suficiente para presentar las ofertas.

3.3. Las ofertas se presentarán por escrito y su contenido será confidencial hasta el momento fijado para la apertura.

3.4. Como alternativa a lo anterior y según lo dispuesto en el artículo 132 de la LCSP se puede abrir una subasta electrónica.

3.5. El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, valorada según los criterios detallados en el acuerdo marco.

3.6. Si lo estima oportuno el órgano de contratación po-

drá decidir la publicación de la adjudicación, conforme a lo previsto en el artículo 138.

3.- LEY 13/1986, DE 14 DE ABRIL DE FOMENTO Y COORDINACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA.

Hay que tener en cuenta al estudiar los procedimientos de gestión financiera de los OPI'S que estos tienen una regulación específica que, incluso en temas de contratación, hay que cohesionar con los principios y la regulación contenida en la LCSP.

Esta Ley está a punto de ser sustituida por otra que se estudiará en el punto siguiente de este artículo. No obstante, como aún está vigente, vamos a analizar los artículos que en las materias que estamos estudiando nos afectan.

El Capítulo II de esta Ley habla de los Organismos Públicos de Investigación. El artículo 13 enumera los mismos:

1. Consejo Superior de Investigaciones Científicas

2. Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas.

3. Instituto Geológico y Minero de España.

4. Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial.

5. Instituto Nacional de Oceanografía.

La disposición adicional séptima, en el punto 2 añade el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, y la disposición adicional undécima, el Instituto de Astrofísica de Canarias. En total siete OPI'S. Aunque hay que tener en cuenta que dos de ellos además tienen particularidades especiales: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas es una Agencia Estatal por lo que también se rige por lo dispuesto en la Ley de Agencias Estatales ⁽²⁾ ; y el Instituto de Astrofísica de Canarias además de tener la calificación jurídica de Organismo Autónomo es un Consorcio Público de Gestión integrado por la Administración del

(2) Ley 28/2006 de 18 de julio de Agencias Estatales.

Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias, la Universidad de La Laguna y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

El artículo decimoquinto permite que los OPI'S establezcan convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas.

El artículo decimonoveno, en el punto 2, exceptúa del ámbito de aplicación de la LCSP los contratos de prestación de servicios de investigación que realicen los OPI'S.

En el punto 5, les permite adquirir de forma directa, previa autorización del Consejo Rector, los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de las tareas de investigación.

4.- PROYECTO DE LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN (28 MAYO 2010)

A la fecha de redacción de este artículo el citado proyecto de Ley está en tramitación en el Congreso de los Diputados. Cuando se apruebe, sustituirá a la Ley 13/1986 de 14 de abril, estudiada en el apartado anterior.

Este proyecto en su Título III, Capítulo I, Artículo 33 regula los convenios de colaboración que pueden celebrar los OPI'S además de los contemplados en la LCSP.

Los pueden celebrar entre sí o con agentes privados que realicen actividades de investigación para las actuaciones (muy amplias) que contempla la Ley. No obstante el punto 3 de este artículo pone una limitación importante: "El objeto de estos Convenios no podrá coincidir con el de ninguno de los contratos regulados en la legislación sobre contratos del sector público".

El Título IV, Capítulo III, enumera cuales son los OPI'S, ya citados en apartados anteriores (artículo 46).

La disposición adicional octava, "Reorganización de los OPI'S", autoriza al Gobierno para que mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a iniciativa de los Ministerios de adscripción y a propuesta conjunta del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de la Presidencia proceda a reorganizar los actuales OPI'S.

La disposición adicional undécima, “Subvenciones y ayudas concedidas por la Administración General del Estado”, remite básicamente a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La disposición adicional decimo-cuarta, contempla otros agentes de ejecución de la AGE:

- Museo Nacional del Prado.
- Biblioteca Nacional de España. (BNE)
- Instituto de Patrimonio Cultural de España. (IPCE)
- Filmoteca Española adscrita al Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales.
- Los museos y archivos de titularidad y gestión estatal.
- La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
- El Centro Nacional de Información Geográfica.

- Las Reales Academias y Academias Asociadas vinculadas con el Instituto de España.

La disposición final quinta, “Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”, modifica el apartado 3 del artículo 31, adecuando el texto a la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público.

A lo largo del texto no se hace ninguna mención al contenido del artículo 19.5 de la Ley 13/1986 respecto a la adquisición directa de los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de las tareas de investigación.

5.- LA LEY 30/2007 DE 30 DE OCTUBRE DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS OPI'S

Al margen del tema de los acuerdos marco comentados en el punto 2 de este artículo, la citada Ley se refiere a los OPI'S en la disposición adicional décima, “Exención de requisitos para los Organismos Públicos de Investigación en cuanto adjudicatarios de contratos”. Les permite la no necesidad de estar clasificados

ni acreditar su solvencia económica y financiera y la solvencia técnica para los adjudicatarios de contratos del sector público.

Igualmente están exentos de constituir garantías en los casos en que sean exigibles.

Por otra parte además de las posibilidades ya comentadas en el punto 2 de este artículo, el Artículo 4 de la LCSP ofrece otras posibilidades:

- 1) Los convenios de colaboración que contempla el Artículo 4.1.c) y d) además de los que contempla la legislación específica.
- 2) Las encomiendas de gestión que se regulan en el Artículo 4.1n) al ser en general medios propios instrumentales. Esta forma de financiación es jurídicamente muy sencilla y puede proporcionar a los OPI'S recursos económicos nada desdeñables.
- 3) El apartado 4.1.q) excluye la aplicación de la LCJP a los OPI'S en los contratos de servicios y suministros que tengan por objeto prestaciones o productos necesarios para la ejecución de

proyectos de investigación... cuando los resultados estén ligados a retornos científicos y sean susceptibles de incorporarse al tráfico jurídico y su realización haya sido encomendada a equipos de investigación del Organismo mediante procesos de concurrencia competitiva.

6.- PRESUPUESTO DE LOS OPI'S Y DEL MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN PARA EL AÑO 2011 EN EL CONCEPTO 640 "GASTOS EN INVERSIONES DE CARÁCTER INMATERIAL".

Se elige este concepto porque en él se presupuestan los proyectos que son ejecutados por el propio Organismo o por el Ministerio a los efectos de ver su importancia cuantitativa y por tanto si desde este punto de vista merece la pena acudir a la figura del acuerdo marco.

Antes de seguir hay que hacer una aclaración y es que de los OPI'S que se van a relacionar el único que no pertenece al Ministerio de Ciencia e Innovación es el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) que depende del Ministerio de Defensa.

ORGANISMO / AGENCIA / MINISTERIO	PRESUPUESTO 2011
	CONCEPTO 640 (miles de euros)
- INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS	No tiene
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS (CIEMAT)	14.760,58
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA (INIA)	4.740,87
- INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA	9.549,04
- INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (ITGE)	3.750,00
- INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	6.992,85
- INSTITUTO NACIONAL DE TÉCNICA AEROSPAZIAL (INTA)	7.290,38
- AGENCIA ESTATAL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	134.471,46
- MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	11.315,55
TOTAL	192.870,73

Vemos que la cantidad asciende a casi 193 millones de euros con lo que desde un punto de vista cuantitativo parece que merece la pena no obstante, como se verá en el punto siguiente esto no es suficiente.

7.- CONCLUSIONES

La especificidad de las actuaciones que realizan los OPI'S hace que muchos de los productos o materiales que necesitan para los proyectos de investigación no puedan ser adquiridos a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Sería interesante que el Ministerio de Ciencia e innovación se plantease la posibilidad de realizar un acuerdo marco que incluyese a todos los OPI'S y otros centros de investigación como son las Universidades de forma que los bienes y servicios que utilizan los pudieran adquirir de forma rápida y a un precio razonable.

En definitiva, básicamente, una vez celebrado el acuerdo marco con las empresas adjudicatarias, funcionará igual que la Subdirección de Compras de la Dirección General de Patrimonio para los bienes y servicios

específicos para la investigación. Es decir, se realizarán peticiones al órgano de contratación seleccionando el centro gestor, entre las empresas acogidas al acuerdo marco, aquella que más le interese de acuerdo con lo previsto en el acuerdo marco, procediendo de forma rápida a proporcionar el bien o servicio deseado.

Otro de los aspectos que mejoraría la existencia de este acuerdo marco es disminuir el número de empresas a los que ahora se adquieren estos productos que dada la gestión que se hace del presupuesto para investigación, que en muchos casos consiste en dar una cantidad “a justificar” directamente al investigador, resulta excesivo.

Pero esto como se mencionaba en el punto anterior no es suficiente.

Resulta también imprescindible la existencia de un INVENTARIO de todos los bienes y de su ALMACEN, que no necesariamente ha de ser físico o sea tener el producto en

el propio Organismo, sino virtual, es decir tener ese producto en la empresa que tiene que suministrarlo a disposición del Organismo cuando lo necesite.

Todo lo expuesto en el párrafo anterior requiere de un esfuerzo de gestión y de informatización de los OPI'S y por otra parte de una “segregación de funciones” que es indispensable.

Hay que separar administración de investigación, de forma que el investigador se dedique a tiempo completo a investigar y deje las funciones de gestión de compras y de personal a los respectivos centros administrativos de cada OPI u otro Centro de Investigación.

Todas estas actuaciones proporcionarían transparencia en la gestión, ahorro de tiempo para el investigador y ahorro de recursos, circunstancias que dados los momentos de austeridad en el gasto público que vivimos, se antojan indispensables.

LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA

M^a Carmen Iturriaga Fernández
Interventora y Auditora del Estado
Inspectora de Servicios de
Economía y Hacienda

I. EL ESTADO AUTONÓMICO

Cumplido más de un cuarto de siglo de nuestra Constitución de 1978, el Estado Autonómico ha calado profundamente en la forma de percibir los servicios públicos por parte de los ciudadanos.

Los que éramos mayores de edad en aquel año y pudimos votar la Constitución, no teníamos en general muy claro en que consistía esta forma de Estado, aunque la población en general percibía que era una buena solución para conciliar los conflictos que históricamente se habían dirimido en nuestro país entre federalistas y centralistas, así como la forma de aglutinar (al menos por el momento) a los territo-

rios que a partir de la Constitución de la II República en 1931 habían obtenido sus Estatutos, como Cataluña y Galicia en 1932 y el País Vasco en 1936, y que debido a la Guerra Civil y posterior Dictadura habían visto frustrados sus deseos de autogestión.

Esto constituye a juicio de Juan Linares¹ el antecedente histórico inmediato de nuestra Hacienda Regional, por el relativo parecido del articulado de los títulos VI del anterior Estatuto de Cataluña y IV de Galicia con algún precepto de nuestra Constitución, (art. 157.1) y con el contenido de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), lo que a su juicio es la mejor muestra de su antecendencia.

El mismo autor señala como no hay que buscar antecedentes mas remotos, como mucho en la Constitución Federal de la República Española de 1873, pues aunque cada antiguo Reino de los que compusieron España tuvo sus organizaciones financieras mas ó

1. Linares, Martín de Rosales, Juan: Régimen Financiero de las Comunidades Autónomas Españolas. Diputación General de Aragón 1981.

menos desarrolladas, e incluso con especialidades territoriales, “todas las haciendas eran estatales y por tanto hay que esperar a las realidades constitucionales que consagran un pluralismo de potestades territoriales (llámense Estados Federados, llámense Regiones o Nacionalidades) para poder consolidar la figura de las Haciendas autónomas”.

En el presente caso, nos centraremos en uno de los mas importantes aspectos de las Haciendas de las Comunidades Autónomas, cual son los Tributos Cedidos por el Estado.

Pero el sistema de financiación no es único, sino que conviven 4 modelos: Los Sistemas de Concierto o Convenio (Navarra, País Vasco) el de la Comunidad Autónoma de Canarias y el de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla como sistemas especiales y el Régimen Común que se aplica a las restantes. Aunque en este trabajo me voy a centrar en este último y en los Forales, quiero citar unas palabras de Francisco Fernández Ordóñez, recogidas de su libro “La España Plural” que considera que *“malo es comenzar por las excepciones y nuestra Constitución se ha iniciado con los regimenes especiales*

... Esta situación no es mas que la herencia de una historia voluntariamente asumida que yo acepto y respeto” continua diciendo Fernández Ordóñez, *“pero de ninguna forma puede asentarse un sistema financiero sobre la única base de 15 ó 16 pactos bilaterales de cada una de las Comunidades Autónomas con el Estado Central”*.

La Constitución Española

A partir de la Constitución de 1978, el Estado Español se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) y se establece, que todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero sin que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar, en ningún caso privilegios económicos o sociales.

El artículo 139 establece además, que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Sistema de financiación según la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA)

La Constitución Española dejó para una Ley Orgánica posterior establecer el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA), que, al contrario de lo que ocurría con las competencias de gasto tendría que regular todos los aspectos de los ingresos, tanto tributarios, como patrimoniales o procedentes de operaciones de crédito, aunque si señaló determinados principios que se deberían respetar: el de autonomía financiera, de igualdad, de coordinación o de solidaridad ante desequilibrios económicos interterritoriales.

El art. 133.1 de la Constitución, mantiene la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente en el Estado mediante Ley, pero las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Para regular el sistema de Financiación de las Comunidades entonces nacientes, surge la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, mas conocidas por sus siglas LOFCA, Ley 8/1980 de 22 de septiembre, la cual ya establece más claramente los princi-

pios sobre los que se ha de basar dicho sistema, además de especificar que la actividad financiera de las CCAA se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado.

Dichos principios son:

1. El sistema de financiación, no puede implicar en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.
2. Principio de equilibrio económico: El Estado es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.
3. Principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones.
4. Suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias.

Para establecer la necesaria coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano consultivo y de deliberación, tiene a su cargo, además de la coordinación de las políticas presupuestarias de endeudamiento y de inversiones públicas de las CCAA con la del Estado, el estudio, y valoración

de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial y la revisión y elaboración de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las CCAA.

La distinta intensidad con la que pueden considerarse los instrumentos de financiación que señala la LOFCA, permite que dentro del sistema se puedan plantear diferentes modelos de financiación. Naturalmente se refiere únicamente a las CCAA de régimen común, pues la Disposición Adicional Primera de La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, señalando que, la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Líneas generales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas hasta la Ley 3/2009:

Al finalizar el período transitorio y hasta 1986, se mantiene una diferenciación entre aquellos instrumentos destinados a conseguir una financiación suficiente y los destinados a ejercer el principio

de solidaridad; así, respecto de los servicios transferidos se financian a través de los tributos cedidos por la Hacienda Estatal a la Autonómica, junto con una participación en la recaudación estatal de los impuestos no cedidos.

Estos instrumentos, son destinados a financiar los servicios transferidos al nivel de prestación en que el Estado los suministraba en el momento de la cesión. Utilizando su capacidad tributaria, las CCAA pueden mejorar los servicios según las preferencias de sus ciudadanos, creando tributos propios o estableciendo recargos sobre los tributos cedidos.

Además, cuando una CA con la utilización de sus recursos financieros no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, la LOFCA previó, que se estableciera a través de los Presupuestos Generales del Estado una asignación complementaria para garantizar dicho nivel.

Centrándonos en el tema que nos ocupa es decir, en uno de estos instrumentos de financiación, cual son

los tributos cedidos por el Estado, pasamos a considerar la cuestión primordial que es, independientemente de la buena gestión liquidatoria y recaudatoria que realice de ellos la Comunidad Autónoma (CA) a analizar, hasta que punto puede manejar este instrumento a través de su capacidad normativa o potestad para modificarlos, de modo que consiga esa mejora a la que hacíamos referencia. En este sentido la cuestión es ¿tienen todas las CCAA la misma potestad o existen diferencias?

La respuesta es que la capacidad o potestad de las CCAA para modificar los elementos esenciales de los tributos cedidos es siempre “derivada” de la del Estado, e igual para todas las de régimen común.

En efecto, la Ley 21/2001, en su artículo 37, establece claramente que, la titularidad de las competencias normativas de gestión, liquidación recaudación, e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado.

De ahí que se encargue a la Inspección General del Ministerio de Hacienda la realización anual de una inspección de los servicios acerca del modo y eficacia en el desarrollo de las competencias de la C. A respecto a los tributos cuyo rendimiento se cede.

Pero no está tan claro para el País Vasco y Navarra, ya que sus regímenes de Convenio o Concierto les permite ejercer potestades legislativas sobre ciertas materias que no pueden ejercitar las Comunidades de régimen común. Aquí se inserta, la iniciativa de la C.A. Vasca que se ha llamado “el blindaje del Concierto” para conseguir que las normas fiscales vascas que aprueban las Juntas Generales o las Diputaciones se sitúen en un plano de igualdad jurídica con el resto de leyes del Parlamento Vasco o, lo que es más importante, con las de las Cortes Españolas, del que hablaremos más adelante.

II. LOS SISTEMAS FORALES

En este punto no se pretende hacer un estudio exhaustivo de los dos sistemas de Convenio o Concierto que existen en España y que mantienen diferencias entre ellos, sino destacar algunos aspectos diferen-

ciales respecto al sistema de las Comunidades con régimen General.

El Concierto con NAVARRA

Navarra tiene reconocido su régimen Foral desde 1841 en la Ley Paccionada de 16 de agosto de dicho año.

El vigente Convenio Económico fue aprobado por Ley 28/ 1990, y modificado posteriormente por la Ley 25/ 2003 y por la Ley 48/2007 (BOE de 20 de diciembre) que establece el método de determinación de la aportación de la Comunidad Foral para el quinquenio 2005-2009.

En virtud de su régimen foral, Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. En el ejercicio de su actividad financiera corresponden a Navarra, las competencias que se le reconocen en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORARFN). Se le otorga una nueva potestad, (que no estaba en los anteriores convenios) que es la de regular su régimen tributario, cuestión esta que la diferencia claramente de las de Régimen Común que no tienen plena potestad regulatoria.

No obstante esta potestad tiene ciertos límites, ya que la Comunidad Foral debe respetar:

- a) Los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general.
- b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el Convenio correspondan al Estado.
- c) Los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado, en particular los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea (U.E.) debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales convenios y normas.
- d) El Principio de solidaridad
- e) Las instituciones, facultades y competencias del Estado, inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2º de la LORAFNA.

Navarra incluso, podrá establecer tributos distintos de los convenidos, pero respetando los princi-

pios y criterios de armonización siguientes:

- a) Adecuarse a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos.
- b) Establecer y mantener una presión Fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.
- c) Respetar y garantizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios, en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios.
- d) Utilizar la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevar a cabo la Comunidad Foral.

Ciñéndonos, en concreto, a la comparación entre las ventajas del régimen de Concierto frente al General, la más importante es que la Comunidad Foral recauda para sí todos los impuestos principales, no solo

los que tienen totalmente cedidos las restantes Comunidades, sino, también, la totalidad de los Impuestos de Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto del Valor Añadido (IVA), e incluso el Impuesto de Sociedades, que no se va a ceder a ninguna otra Comunidad (excepto País Vasco que como veremos también lo recauda) siendo el que provoca fundamentalmente la deslocalización de empresas que se ha llamado el “Efecto frontera”, y que se produce en las CCAA limítrofes como La Rioja, o Aragón.

A cambio de obtener toda la recaudación impositiva, Navarra aporta al Estado Español, anualmente una cantidad como participación de la Comunidad Foral en la financiación de las cargas generales del Estado.

Esta aportación se calcula aplicando el llamado “índice de imputación”, (que se determina en función de la Renta relativa de Navarra) al importe total de las cargas del Estado no asumidas por esta Comunidad, y las correspondientes compensaciones. Su cálculo se realiza a través de una serie de fórmulas que figuran en el capítulo II del Convenio, para cada quinquenio, y que para algunos estudiosos de

su cálculo están infravaloradas. En concreto Mikel Buesa estima dicha infravaloración en 644 millones de € en la aportación para 2005².

Es preciso analizar como se implementa para Navarra el ejercicio de ese principio de solidaridad al que debía sujetarse su potestad tributaria:

Hasta el año 1990, los mecanismos de nivelación eran: El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y los Fondos Comunitarios, sobretudo entre ellos el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). De estos últimos también se beneficiaba Navarra aunque no en gran cantidad dado su nivel de renta superior a la media estatal.

La metodología del cálculo de la aportación, obligaba a Navarra a contribuir al FCI, sin embargo, hasta 1990, la realidad fue que, a pesar de ser la cuarta Comunidad en cuanto a PIB por habitante (por lo que debería haber contribuido a la redistribución de renta a nivel territorial) no lo hizo, por la carencia de mecanismos necesarios para

llevarla a cabo. El nuevo Convenio, sin embargo, al calcular la aportación en base a su capacidad económica permite esa contribución, según se muestra en un estudio publicado por Belén Bakaikoa y Ana María Ferrero³.

El Concierto del PAIS VASCO

A partir del Pacto de Investidura entre el Partido Popular (PP) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) en abril de 1996 se produce una ampliación del Concierto Vasco de 1991 otorgando a las Diputaciones Vascas plena capacidad normativa en el IRPF, la recaudación de los impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos) y la potestad sobre los no residentes.

Estas tres competencias eran las que le faltaban al Concierto y que según la Administración Vasca, en aquel momento suponían la plena soberanía fiscal, de modo que el País Vasco tuvo a partir de ese momento potestad plena para regular tanto el Impuesto de Sociedades, tributo que, como ya hemos visto, no está cedido a las CCAA de

2. La crisis de la España Fragmentada". Ed. Encuentro 2010.

3. La aportación económica de Navarra. Período 1969-1990.

régimen común, como los demás tributos que están cedidos desde el principio, es decir Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), así como obtener toda la recaudación por IVA e IRPF, pero con la limitación de que no puede variar los tipos en estos dos últimos impuestos, ni los del Impuesto de Patrimonio.

La última regulación se produjo por Ley 12/2002 de 33 de mayo, con la que en opinión de Mikel Buesa el Gobierno de Aznar dio satisfacción a las reivindicaciones nacionalistas, estableciendo un cupo que infravalora la aportación del País Vasco (en 2.081 millones de € para 2007), en lo que llama “el pufo Vasco”⁴

Respecto al ITP en su modalidad de Actos Jurídicos Documentados, al ser inferior el tipo de gravamen en País Vasco y Navarra, ocurrió que de hecho los ciudadanos de las poblaciones limítrofes, se trasladaban a estos territorios para escriturar las compraventas de inmuebles y otros bienes grabados con este impuesto

¿Es esto lo que pretendía la Constitución cuando pregonaba la libre circulación de personas y bienes?

Esta situación hizo que por una parte el Gobierno Español presentara un Recurso de Inconstitucionalidad, contra las leyes forales y además tuvo que modificar el artículo 142 del Reglamento Notarial estableciendo reglas para el lugar de otorgamiento de las escrituras, contra lo que recurrieron a su vez las Diputaciones Forales ante el Tribunal Supremo, que en Octubre de 1995 les dio la razón, a pesar de lo que disponía el artículo. 103 del Reglamento del Impuesto que precisa que las declaraciones han de presentarse en la Oficina en cuya circunscripción radique el Registro Correspondiente.

En el texto del Concerto se había dejado además bien claro que los bienes radicados fuera del País Vasco no podían acogerse a la tributación foral, y el Concerto tenía como único límite la obligación de mantener una “presión fiscal” equivalente a la del resto del Estado.

Como dato curioso hay que señalar que el Presidente de Extremadura en aquel momento dijo que

4. Mikel Buesa op. citada.

el concierto Vasco era “un saqueo” que podía hacer un daño terrible a las Comunidades limítrofes. Esto es lo que se conoce como el “efecto frontera”.

Otro fenómeno curioso que se continúa produciendo hoy día, es el empadronamiento en Navarra y Álava de ciudadanos y empresarios cuyo domicilio real estaba en La C.A. de La Rioja, fenómeno que se produjo también en poblaciones limítrofes de Navarra de la provincia de Zaragoza (el periódico Cinco Días decía en 1997 que Tudela de Navarra acogía en su Padrón a más de 300 vecinos de las cercanas poblaciones de Tarazona, Mallén y Novalia).

En Septiembre de 1997 se produjo el primer fenómeno de deslocalización industrial derivado de la situación que estamos describiendo, que fue el traslado a Álava de la empresa RAMONDIN, radicada en La Rioja producido por la atracción de las llamadas “vacaciones fiscales”, que continuó posteriormente con otras.

Tal impacto causaron estos hechos que las CCAA de Cantabria, La Rioja, Castilla y León y Aragón

establecieron contactos para crear una especie de “frente común” y solicitar del Gobierno compensaciones.

Mientras tanto el Gobierno Central continuaba defendiendo en Bruselas frente a la armonización fiscal (que trata de evitar la competencia ilegítima entre los países de la UE), que se reconocieran los regímenes fiscales regionales, y el Gobierno de La Rioja continuaba pidiendo un código de conducta fiscal autonómica ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El comisario Karen Van Miert, publicó el 5 de mayo de 1999 en EL PAIS un artículo en el que dejaba claro su posición, que hubiera sido la misma si las ayudas hubieran sido concedidas por cualquier Estado miembro de la UE dejando claro que la UE está contra los privilegios fiscales no contra los fueros vascos.

Cuando se conoció que el criterio de Bruselas era favorable al rechazo de las ayudas fiscales establecidas por la Diputación Foral de Álava, a finales de 1999, el Gobierno Central negoció con el de La Rioja para que se articulara un acuerdo político que zanja-

ra el enfrentamiento entre ambas Comunidades, por el cual se re-conducirían todas las actuaciones retirando los recursos a cambio de no volver a aplicar los beneficios fiscales, en el futuro, lo cual efectivamente quedó acordado.

En marzo de 2003 la Hacienda Foral suspende el “pacto”, retirando la tramitación de la modificación normativa que había llevado a las Juntas Generales, al no retirar el Gobierno los recursos, echándose ambas Administraciones la culpa del no cumplimiento del mismo, pero el Gobierno Español dijo que no retiraría los recursos hasta que no se anularan un total de 11 expedientes de concesión de beneficios a otras tantas empresas de Vizcaya publicado después del acuerdo de “paz fiscal”.

La conflictividad continuó, con algunos éxitos por parte del Gobierno de La Rioja en la recuperación de tejido empresarial, y obteniendo sentencias favorables a las tesis riojanas del Tribunal Constitucional en el año 2002 declarando inconstitucional una disposición de la Ley de Acompañamiento a los PGE para 1995 que avalaba los incentivos fiscales de las Comunidades

Vasca y Navarra, a las que se unió otra del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del País Vasco.

Ya antes (en 2001) la Comisión Europea las había declarado ilegales por alterar la libre competencia y el Tribunal Supremo posteriormente (enero 2005) también.

A la vista del varapalo del Tribunal Supremo, las Diputaciones Forales lanzaron un comunicado conjunto para garantizar que “seguirían ejerciendo sus competencias” y “defendiendo con absoluta firmeza el autogobierno vigente o el que en cada momento puedan decidir democráticamente los vascos”. A estas voces se unieron tanto el PP como el PSOE del País Vasco.

Las Instituciones Vascas presentaron ocho incidentes de nulidad contra la Sentencia del Tribunal Supremo por entender que este Tribunal se otorgaba unas competencias que no le correspondían para calificar que es y qué no es ayuda de Estado. Además acordaron (en mayo 2005) la redacción de un nuevo Impuesto de Sociedades que volvió a fijar el tipo de gravamen en el 32,5% (frente al 35% común).

Este fenómeno de deslocalización industrial, muestra las ventajas de los regímenes forales, que aún sin sobrepasar sus competencias, ya son en España muy superiores a las de muchos estados en los países federales.

Así se muestra en un estudio comparativo de David Cantarero Prieto, de la Universidad de Cantabria⁵, que refleja como no solo la cesión de impuestos en el caso de los sistemas forales de España, es superior (ya que alcanza el 100%), mientras que en Suiza, Alemania o Australia, no están cedidos los Impuestos Especiales, en Suiza y Australia no lo están el IRPF, IVA e Impuesto de Sociedades, y en Alemania solo parte de ellos, sino que el nivel de corresponsabilidad fiscal (que en las forales es alto) es bajo o casi nulo en Alemania o Australia, aunque sí posee alta capacidad normativa Canadá.

Lo que sí iguala a todos es el nivel de descentralización del Gasto Público que es amplio en todos los casos, como también lo es en España

5. "Financiación de las Haciendas Regionales Españolas y Experiencia comparada". Papeles de Trabajo IEF

en todas las CCAA aunque las comunidades de régimen común soportaban un volumen de gasto muy superior, en relación con el total que el mismo volumen en relación con el Ingreso que recibían.

III. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO: (fin de las “vacaciones fiscales”)

En septiembre de 2009 se publican 21 sentencias, resultado de otros tantos recursos presentados por las Diputaciones Forales, las Cámaras de Comercio e Industria y la Confederación Empresarial (CONFEBASK) vascas, que tenían como objeto la anulación de las decisiones de la Comisión Europea relativas al régimen de las ayudas estatales ejecutadas por España a favor de las empresas de los territorios vascos.

Las Sentencias citan como apoyo legal determinados artículos del Tratado de los que son destacables el artículo 87 que dispone que *“salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otor-*

gadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.

Asimismo, el artículo 88, establece que *“si después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales, no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva decidirá que el Estado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine”.*

Sería muy prolijo detallar aquí todos los restantes artículos de la normativa comunitaria que basan la argumentación jurídica de las Sentencias, pero es también de destacar el artículo 13 que considera que “las medidas fiscales abiertas a todos los agentes económicos que actúan en el territorio de un Estado miembro constituyen medidas generales... siempre que se apliquen de la misma manera a todas las empresas y a todas las producciones, no constituyen ayu-

das estatales, las medidas de pura técnica fiscal, y las medidas destinadas a lograr un objetivo de política económica general mediante la reducción de la carga fiscal vinculada a determinados costes de producción”.

En las Decisiones que se impugnaban, la Comisión calificó de ayudas estatales incompatibles con el mercado común los créditos fiscales del 45% del importe de la Inversión, establecidos por los territorios históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Las razones, de un modo resumido son: en primer lugar, porque tales medidas suponen para sus beneficiarios una ventaja consistente en una reducción de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto e implican, una pérdida de ingresos fiscales para la Corporación afectada, y dicha ventaja, afecta a la competencia y al comercio entre Estados miembros.

Otro argumento de la Comisión fue que, los créditos fiscales controvertidos tienen carácter selectivo, puesto que favorecen a las empresas que realicen inversiones por encima del umbral de 2.500 millones de pesetas y con carácter subsi-

diario. La Comisión señala que de este carácter específico, se deduce igualmente la existencia de una facultad discrecional de la Administración Fiscal, en la aplicación de los regímenes de que se trata.

Asimismo considera que estos créditos fiscales persiguen unos objetivos de naturaleza económica que no son inherentes al sistema fiscal de que se trata y que no pueden justificarse invocando la naturaleza y economía del Sistema Fiscal Español.

En segundo lugar, porque constituyen ayudas ilegales, al no haber sido previamente notificadas ni autorizadas por la Comisión, y en tercer lugar porque son incompatibles con el mercado común pues no pueden acogerse a ninguna de las excepciones regionales contempladas en el artículo 87 CE apartado 3, ya que el Producto Interior Bruto “per cápita” de los territorios de Álava, Vizcaya y Guipuzcoa es demasiado elevado. Tampoco a las contempladas en el mismo artículo apartado 3 letra c) ya que la magnitud de los créditos fiscales supera los límites máximos establecidos en los sucesivos mapas de ayudas regionales.

Por otra parte, la indefinición de las ayudas a la inversión (al incluir procesos de inversión e inversiones en fase de preparación) no se ajusta a la definición establecida en Derecho Comunitario, lo que hace que puedan calificarse de ayudas de funcionamiento, en principio, prohibidas.

Todo ello hizo concluir a la Comisión que las normas forales controvertidas constituyen ayudas estatales, ilegalmente ejecutadas por el Reino de España en las provincias de Álava Vizcaya y Guipuzcoa e incompatibles con el mercado común.

En todas sus Decisiones, la Comisión estableció la obligación de recuperar las ayudas, ordenando que España adoptara las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de las ayudas contempladas que habían sido puestas a su disposición ilegalmente. Ordenaba que la recuperación se efectuase sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho Nacional, siempre que permitiera la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión. Se dispuso asimismo que el Reino de España informara a la Comisión en un pla-

zo de 2 meses a partir de la fecha de la notificación de las medidas adoptadas para el cumplimiento de su Decisión.

Las Decisiones dejan claro que su destinatario es el Reino de España, y que el último responsable de su ejecución es el Estado Español y no la Comunidad Autónoma, por lo que el Tribunal de Justicia declaró que España había incumplido sus obligaciones al no ejecutar las Decisiones impugnadas (Sentencia de 14 de diciembre de 2006). Condenando a costas a las Instituciones Vascas recurrentes.

El “BLINDAJE” del CONCIERTO:

El Partido nacionalista Vasco no aceptó con resignación las Sentencias del Tribunal de Luxemburgo, y continuó con su estrategia política de presionar al Gobierno de España para obtener concesiones que reforzaran su situación de singularidad fruto de sus privilegios forales.

Así, en diciembre de 2009 a cambio de prestar su apoyo a la aprobación de los PGE para 2010, independientemente de la exigencia habitual de mayores in-

versiones estatales en la Comunidad Autónoma Vasca, consiguió lo que se ha llamado el “Blindaje del Concierto”.

La tramitación por vía de urgencia fue inmediata. El jueves 3 de diciembre la Comisión Constitucional aprobó el Dictamen de la proposición de ley, con varias enmiendas pactadas entre nacionalistas y socialistas, y el Senado aprobó el proyecto el día 10 de diciembre por 132 votos a favor, 114 en contra y una abstención.

El “blindaje” se consagró el 20 de febrero de 2010, fecha en que se publica en el BOE la Ley Orgánica 1/2010 de 19 de febrero de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

El Preámbulo de la Ley señala que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, reconoce en su artículo 3 a cada uno de los territorios históricos que lo integran la facultad de “*en el seno del mismo*”, conservar o restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno. Reconocimiento que reitera el artículo 24.2 y que se traduce en una reserva expresa

a los órganos forales por el propio Estatuto de un núcleo competencial exclusivo en el que, ni siquiera el Parlamento Vasco, puede entrar.

A este núcleo competencial exclusivo pertenece destacadamente el sistema fiscal que es el propio de cada territorio y se regula mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios, lo que supone, que las instituciones competentes en los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio el régimen tributario.

De ello viene a resultar, que las Juntas Generales de cada territorio son las que tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos mediante la aprobación de normas forales que no tienen rango de ley, sino reglamentario, *por lo que resultan mas vulnerables y por lo tanto mas frágiles*, lo que (siempre según el Preámbulo de la Ley) hace más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos que la de la Comunidad Foral Navarra a pesar de que, en ambos casos, el fundamento constitucional es el mismo: la Disposición Adicional Primera de la Norma Fundamental.

Se argumenta asimismo, que las normas forales reguladoras de los distintos impuestos concertados o de los recargos, arbitrios y recursos provinciales que puedan establecerse sobre ellos, no desarrollan ni complementan, por lo tanto, ley alguna, sino que *suplen a las leyes estatales por ello deben tener un régimen procesal de impugnación equivalente al de aquellas*. Es decir, otorga el mismo rango a las normas fiscales Vascas que a las del Estado Español, emanadas de Las Cortes y Senado.

Además, por razones de estricta coherencia, considera el legislador, que se debe resolver el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento de los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal.

El Preámbulo distingue, la *“autonomía local”* que ya vino a proteger la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional realizada por la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril de la *“autonomía foral”* que se predica de cada territorio histórico.

Por todo ello, la Ley 1/ 2010 modifica la ley Orgánica del Tribunal Constitucional en lo siguiente:

1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Fiscales de los territorios de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya.
2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones, se regirá por lo dispuesto en el Título II de la Ley 2/ 1979 del Tribunal Constitucional, para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente, y los trámites regulados en sus artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales.
3. Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

A su vez la Ley Orgánica 6/ 1985 de 1 de julio del Poder Judicial resulta modificada en la redacción del apartado 4 que queda de la siguiente forma:

“Los del orden contencioso –administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución de conformidad con lo que establezca la ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya que corresponderán en exclusiva al Tribunal Constitucional”.

Esta misma rectificación se produce en la Ley 29/ 1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Con-

tencioso- Administrativa, añadiendo una letra d) a su artículo 3, aunque sin dotarle de carácter orgánico.

IV. INVERSIONES DEL ESTADO

Aunque el tema de inversiones excede la materia del presente trabajo, es indudable, que la Inversión Pública es un factor importantísimo a la hora de considerar la financiación de los servicios de que dispone cada Comunidad.

En las vísperas de las elecciones municipales de Mayo de 2007, se publicó el balance de las inversiones del Estado entre 2003 y 2007, de estos datos se desprendía que las CCAA de Andalucía, Cataluña, Madrid y Castilla y León, habían acaparado más de la mitad de la Inversión total. siendo Andalucía una de las que más había incrementado su volumen de fondos. Es interesante hacer notar, que el País Vasco a pesar de su régimen de Concierto, obtuvo unos porcentajes de inversión estatal superiores a los de alguna de las Comunidades limítrofes. Muy por encima de la media nacional se situaba el País Vasco con un 31% de incremento, además de Asturias, Andalucía y Galicia, y por

supuesto Cataluña (con 13,3% de incremento).

Si se considera la inversión total del País en la década de 1995 a 2004 según estudio de la Fundación BBVA, el esfuerzo inversor que ha realizado la Administración del Estado en materia de redes de transporte y alta velocidad hace que el 43,8% del capital público no residencial se concentre en infraestructuras de transporte, por lo que el 60% de la Inversión y del Stock de capital se encontró concentrado en Cataluña, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana.

La aprobación del Estatuto de Cataluña, en 2007, hizo que cada Comunidad Autónoma comenzara a reclamar inversiones “a la carta”, así Andalucía reclamaba al Gobierno Central una inversión equivalente al peso de su población en el conjunto del País, la Comunidad Balear quería garantizarse una inversión de al menos 2.500 millones de € hasta 2.014 en base a su situación de insularidad y Galicia y Castilla y León querían que el Estado ponderara de forma relevante su superficie forestal, etc. ...

V. LA LEGISLATURA DEL CAMBIO

Las elecciones de 14 de marzo de 2004, dieron la victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que durante la precampaña, ya desde finales del año 2003, iba presentando lo que iba a ser su programa respecto a los temas de financiación de las Comunidades Autónomas. El sistema se basaría en los siguientes puntos:

- Espacio fiscal propio para las CCAA.
- Compartir el rendimiento de los impuestos, mientras que la titularidad siga estando en el Estado.
- Fondo de garantía para que los Servicios públicos se traten en todas las regiones de acuerdo al principio de igualdad.
- Garantizar la solidaridad interterritorial a través de un Fondo de nivelación de las Comunidades de régimen común, de forma que se fueran acercando a las de régimen foral. Después una modificación del Fondo de Compensación

Interterritorial para garantizar que se mantiene en sus propios términos. El PSOE proponía que el porcentaje sobre la inversión total de los PGE de cada año fuera fijo.

El programa económico del PSOE también manifestaba su apuesta por ir hacia un modelo de convergencia gradual en el tratamiento favorable que tenían el País Vasco y Navarra, ya que en su opinión la compensación interterritorial no funcionaba con el antiguo modelo.

En aquellos momentos, la pregunta que se podían hacer los ciudadanos partía de una percepción no demostrada, pero ¿Era cierto que las empresas Vascas tenían ventaja fiscal sobre las de otros territorios?. Pues según un estudio del Banco de España y el BBVA publicado en el periódico EXPANSION el día 2 de febrero de 2004, así era, las empresas españolas no pagaban igual todo el territorio nacional.

En efecto, mientras que el tipo medio real que abonaban las empresas por el Impuesto de Sociedades en la gran mayoría de las CCAA se situaba en el 30,9%

(según los datos de la Memoria del Ministerio de Hacienda de 2001) el gravamen se situaba en el 28'8% en el caso de Guipúzcoa y en el 30'08% en Vizcaya y los datos de Álava y Navarra se situaban en esa misma banda.

Pero si en el tipo medio la diferencia ya era sensible, se notaban mas el impacto en el pago efectivo que realizaban las empresas una vez descontadas las deducciones que se podían aplicar en cada territorio, pues mientras que para las Comunidades de régimen común, el pago real anual de una empresa de tipo medio se situaba en el 23,73%, de sus beneficios, en el País Vasco osciló entre el 16,70% y el 18,52%.

La situación real por lo tanto, no cumplía el principio de solidaridad puesto que las Comunidades con mayor riqueza (Balears, Madrid y Cataluña) eran los únicos contribuyentes netos al sistema, es decir, aportaban mas a las arcas del Estado que lo que recibían de él, mientras que Navarra y País Vasco, a pesar de estar entre las de mayor riqueza, recibían más de lo que aportaban. Por ejemplo, Un ciudadano de La Rioja recibía según este

estudio 335,48€ mas de lo que aportaba, mientras que un ciudadano vasco o navarro recibía 746'75€ y 458'95€ respectivamente más de lo que aportaba al Estado.

VI. LAS “BALANZAS FISCALES”

El argumento continuamente empleado por el Gobierno de Cataluña para exigir un sistema parecido al Vasco o Navarro, siempre ha sido que los catalanes aportan más al Estado que los demás y sin embargo reciben menos, por lo que el Sistema es injusto con el que más aporta.

Para sustentar esta teoría es preciso elaborar lo que se ha llamado la “Balanza Fiscal”.

Este argumento se basa en la falacia de considerar que pagan tributos los territorios y no los ciudadanos, lo cual supone una tergiversación del Sistema Fiscal Español, basado en la Constitución de 1978 que exige en su artículo 31.1 que *“todos deben contribuir al sostenimiento de los Gastos Públicos, de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresi-*

vidad que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”.

Es decir que son las personas, (físicas o jurídicas), y no los territorios los que contribuyen, y el hecho de que en Cataluña o cualquier otra Comunidad haya un número mayor de ciudadanos cuya Renta sea alta, o tengan domiciliada su sede social sociedades que obtengan grandes beneficios, hace que la recaudación tributaria sea mayor que la de otras en la que viven personas con rentas mas bajas.

Por otra parte este argumento elude el principio de solidaridad también consagrado en nuestra Constitución, que establece un modelo de Estado Social de Derecho a través de un Sistema Tributario progresivo y un Gasto Público redistribuidor de Renta, de modo que todos los ciudadanos españoles disfruten de los mismos servicios públicos con la misma calidad sea cual sea la Región o el lugar donde residan o hayan nacido.

Ya en el año 1996, el Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión (CIU) que había permitido la Gobernabilidad después de las elecciones del 3 de marzo de ese

año, hablaba del “ímprobo esfuerzo de solidaridad que se realiza desde Cataluña, toda vez que el déficit fiscal del Estado respecto al Principado supone un drenaje de recursos superior al billón de pesetas y asciende aproximadamente al 10% del PIB catalán”.

Esto ocurría, porque, en opinión de estos Diputados, no se había asumido con plenitud, ni la pluralidad del Estado, ni su pluralidad administrativa, y menos aún se aceptaba la consecuencia lógica de que los distintos Gobiernos Autónomos han de gozar de capacidad y suficiencia para decidir sus políticas de ingresos y gastos.

El sistema que proponía en los años 90 del siglo pasado el entonces Presidente de la Generalitat Sr. Puyol, era casi idéntico al del Cupo Vasco, y garantizaría que Cataluña no tendría diferencia entre lo que aportaba al Estado (según él un 20% por encima de la media española) y lo que recibía (un 17% por debajo de dicha media) es decir una diferencia total de 37 puntos.

En el comienzo de esta polémica, en 1996, Cataluña era la 3ª Co-

munidad en Renta “per cápita” en unidades de paridad de compra (99%), según las cifras de EUROS-TAT , siendo la primera Madrid con el 101% de la Renta europea.

La polémica acerca de las “Balanzas” ha continuado hasta el año 2008, pues, si bien, se desconocían realmente las técnicas empleadas en su confección, por las diferentes Organizaciones que publican los datos, y que en ocasiones se contradicen, fue calando en la opinión pública la idea, errónea a mi entender, de comparar territorios y no ciudadanos en cuanto a lo que aportaban y recibían del Estado Central.

En enero de 2.004, se publicó un Informe de la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) llamado “Balance Económico Regional”, del que se desprendía que Baleares y Madrid, aportaban a la solidaridad regional más que Cataluña.

Este estudio echaba por tierra el “victimismo” de Cataluña puesto que en primer lugar los ciudadanos de esta Comunidad tenían un “déficit fiscal” menor que el de Baleares y Madrid, pero además recibían una cantidad de Gasto

Público por persona muy similar a la de Madrid.

Con posterioridad, en el año 2007, un Informe de la Fundación BBVA pone de manifiesto la misma situación. En ese momento solo había 4 CCAA que fueran contribuyentes netas a la solidaridad: Madrid, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana, pero de ellas Madrid aportaba más que las otras tres juntas.

Continuaba siendo llamativo también, que Navarra y País Vasco no participaban de la solidaridad regional como consecuencia de su régimen foral.

El Saldo Comercial

Otro indicador de la posición relativa de cada C.A. respecto a las restantes, es el llamado “Saldo Comercial”, es decir, lo que cada Comunidad “exporta” al resto del Estado, menos lo que compra del resto de CCAA. Este saldo puede compensar el déficit fiscal.

Según los Informes de FUNCAS, se puede observar que, hasta el año 2003 solo eran “exportadoras” Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco.

El 28 de noviembre de 2007, un Grupo de Expertos a los que el Ministerio de Economía a través del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) encargó un estudio sobre las balanzas fiscales presentaron unos resultados para el periodo 2001-2005, utilizando la opción del “enfoco carga-beneficio”, es decir considerando que el Gasto de servicios generales como Defensa ó Asuntos Exteriores se debe computar al conjunto de los españoles y no a los del lugar donde tienen su sede.

De él se desprende que sólo hay 6 CCAA que son contribuyentes netos: Madrid, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y La Rioja. El resto, incluyendo Navarra y País Vasco, son beneficiarias netas.

No obstante, dada la polémica metodológica y como conclusión se puede decir que el análisis a través de las Balanzas Fiscales, además de no tener en cuenta el principio de solidaridad, ni la base individualista de nuestro Sistema Tributario, adolece de una serie de defectos que hace que no puedan ser esgrimidas como titularidad de derecho alguno colectivo ni de territorialidad, aunque la verdad es que tam-

poco goza de gran base científica el “derecho histórico”.

Las Balanzas Fiscales Oficiales

El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) elaboró las balanzas fiscales referidas al año 2005, en cumplimiento del mandato parlamentario y posterior compromiso del Presidente del Gobierno en su debate de Investidura de 8 de marzo de 2008.

En dicho Estudio se aplicó la metodología publicada por el propio IEF, señalando 2 limitaciones: la disponibilidad de información, y los criterios específicos de imputación.

Se define la balanza fiscal como *“un instrumento de información económica que imputa territorialmente los ingresos y gastos de las instituciones del sector público en un periodo de tiempo determinado y calcula el saldo fiscal resultante en cada territorio”*.

El saldo se obtiene por lo tanto, directamente como diferencia entre los ingresos y los gastos que le han sido imputados. La imputación se lleva a cabo de acuerdo con 2 perspectivas:

1. **Enfoque carga-beneficio**, que es aquel en el que los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga, mientras que los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que los financian.
2. La segunda es la del **Enfoque del flujo monetario**, en función del cual los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible) que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los ingresos no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan, mientras que los gastos se imputan, en el caso de las operaciones en bienes y servicios, al territorio donde tiene lugar el gasto y en caso de operaciones de distribución al territorio donde se realizan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias). De este último criterio se exceptúan operaciones concretas como, los intereses de la Deuda, los beneficios del Banco de España, o los consumos intermedios de localización indeterminada, que se distribuyen en función de la población en general.
3. Los resultados, no difieren de lo esperado, los cuadros y gráficos que inserta el Informe, permiten apreciar resultados de “déficit” en las comunidades de mayor nivel de renta, y “superávit” en las de nivel más bajo.

VII. LOS NUEVOS ESTATUTOS

El comienzo del año 2006, contempló la serie de peticiones por parte de cada Comunidad acerca de los supuestos “agravios comparativos” respecto a inversiones, deudas históricas etc. Y por lo tanto al contenido de dichas peticiones en su nuevo Estatuto.

También se sumaban a las peticiones, sin embargo, las de régimen foral, aunque los nacionalistas vascos, ya se habían adelantado a los catalanes en obtener 4.000 millones de € para la vía ferroviaria denominada “Y vasca” que conectará

las tres capitales vascas entre sí y con Francia.

Navarra no reclamaba “deuda histórica” dado su régimen foral, pero pedía que las obras de la alta velocidad ferroviaria se descontaran de su aportación al igual que ya se había obtenido por el País Vasco.

Madrid también hablaba de “deuda histórica”, basándose en que el número de habitantes se había incrementado en casi 700.000 que no estaban computados en el sistema por lo que cifraba la deuda en 1.414 millones de €.

La Comunidad Valenciana reclamaba mayor financiación para costear el incremento de los costes de la actividad sanitaria derivados del incremento de población y la atención a los desplazados.

Baleares calculaba su deuda histórica en 229 millones, si bien el Gobierno había aceptado pagar 63 millones y otros 30 como anticipo. Además la deuda en educación se cifraba en 300 millones de €.

En Castilla y León, tanto el PP como el PSOE consideraban que el principal déficit estribaba en las

infraestructuras, pero la deuda histórica se podía medir por las carencias en sanidad y educación.

Murcia cifraba la deuda en un paquete de infraestructuras prometidas y no ejecutadas, como el AVE, el aeropuerto internacional, a lo que habría que añadir más de 800 millones de € por el incremento de población.

Por último La Rioja reclamaba al Ministerio de Hacienda 254,1 millones de € por los perjuicios económicos que el Estado le había causado respecto a cuatro conceptos: El “efecto Frontera”, las modificaciones legislativas que habían supuesto un incremento de gasto de 130,13 millones, la reducción de ingresos por impuestos cedidos por liquidaciones dejadas de recaudar y otras varias.

El Estatuto de Cataluña

Tras las elecciones autonómicas, el Gobierno Catalán se forma con el llamado “tripartito”, que propone un modelo de financiación particular frente al modelo único para todos defendido por el Gobierno Central, sustentado por el mismo Partido Socialista (PSC en este caso).

Tras largas e intensas negociaciones y debates que no vienen al caso, se aprueba un Estatuto en Cataluña que es modificado después por Las Cortes y finalmente el 20 de Julio de 2006, se publica en el BOE la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Título VI se refiere a la financiación de la Generalitat, y en el art. 201 recoge los principios de su Hacienda que son los de: Autonomía Financiera, Coordinación, Solidaridad y Transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones financieras, así como: suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones.

Hay que hacer constar que cuando el Estatuto se refiere a “las Administraciones” se está refiriendo exclusivamente, a la Administración General del Estado (AGE) y a la de la Generalitat, aspecto este que fue motivo de recurso ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular, al considerar que resulta inaceptable esta relación de “bilateralidad”, junto con otros 144 artículos de dicho Estatuto.

En concreto, ciñéndonos al tema que nos ocupa, la Hacienda de la Generalitat se constituye con determinados recursos de los que a nuestro objeto interesan los tributos estatales cedidos a Cataluña, que el propio Estatuto diferencia en 3 tipos:

- a) Tributos cedidos totalmente, que son aquellos que corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa.
- b) Tributos cedidos parcialmente, que son aquellos en los que corresponde la Generalitat una parte de los rendimientos, y en su caso, capacidad normativa.

El ejercicio de la capacidad normativa, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, incluye la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.

Hasta aquí nada diferente a lo que poseían las demás CCAA de régimen común, pero surge el matiz en el momento que se pasa a la forma en que se van a ejercer las competencias sobre esos recursos

cedidos a través de la Agencia Tributaria de Cataluña.

Respecto a su creación para la gestión de los tributos cedidos totalmente, no hay nada diferente a lo que todas las demás Comunidades pueden hacer, pero, a continuación, cuando el Estatuto dice que *“la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de este, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”*, surge la diferencia.

En efecto, para desarrollar estas últimas competencias, el Estatuto exige que, se constituya, en el plazo de 2 años, un Consorcio o Ente equivalente, en el que participarán de forma paritaria la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Agencia Tributaria de Cataluña. Este Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.

Además establece que la Generalitat participará, en la forma que se

determine, en los entes u organismos tributarios del Estado responsables de la gestión, recaudación, liquidación, e inspección de los tributos estatales cedidos parcialmente.

A la Agencia Tributaria de Cataluña le permite el Estatuto (y esto es otra originalidad) además, ejercer por delegación de los municipios funciones de gestión tributaria con relación a los tributos locales.

En mi opinión, las contradicciones de la redacción de este artículo reflejan alarmantemente el “tira y afloja” político que se mantuvo entre el Gobierno de España y el de la Generalitat durante su tramitación en el Parlamento Español, y al final la redacción quedó tan poco clara que dichas contradicciones permanecieron, porque ¿en que quedamos?, el Consorcio será la única Administración Tributaria que existirá dentro de los límites de Cataluña o ¿existirán las dos Administraciones?, lo primero lo corrobora la palabra en, y sin embargo luego dice que ambas Administraciones tributarias establecerán los mecanismos necesarios que permitan la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de las decla-

raciones y demás documentos con trascendencia tributaria que deban surtir efectos ante la otra Administración.

Los Tribunales Económico-Administrativos

Otra singularidad del Estatuto de Cataluña es la referente a las reclamaciones en vía económico-administrativa.

Hasta la fecha del Estatuto, en las CCAA de régimen común, solo existían los Tribunales Económico-Administrativos, Regionales y el Tribunal Económico-Administrativo Central, dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda, y que resolvían todos los recursos contra la gestión de todos los tributos fueran cedidos o no.

El Estatuto señala, que la Generalitat debe asumir, por medio de sus propios Órganos económico-administrativos, la revisión por vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan imponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña (sin perjuicio de las competencias en materia de unificación de criterio que la corres-

ponden a la AGE), a estos efectos las dos administraciones podrán asimismo acordar los mecanismos de cooperación precisos.

La Comisión Mixta

El principio de solidaridad se entiende por el Estatuto de Cataluña del siguiente modo:

Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás CCAA con el fin de que los servicios de educación, Sanidad y otros Servicios Sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, *"siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar"*. Esta apostilla fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional.

En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado, y el

Estado garantizará, que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas “ per cápita” entre las CCAA antes de la nivelación. Es decir tiene que seguir estando entre las más ricas, curiosa nivelación.

Por último señala una serie de variables básicas para determinar las necesidades de gasto como son: la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo debe tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social.

Para la actualización quinquenal del sistema de financiación se crea la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat que es el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat, en el ámbito de la financiación autonómica.

Este órgano constituye otra de las singularidades del Estatut, ya que

antes solo existía un órgano de relación y coordinación entre el Estado y las CCAA, cual es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representados el Estado a través del Ministro de Economía y Hacienda y el de Administraciones Públicas, así como cada Comunidad a través de sus Consejeros de Economía o Hacienda.

Este Consejo ya proporciona una adecuada coordinación “vertical”, aunque quizás menor “horizontal” es decir entre las Comunidades, quizás porque el legislador intentó evitar enfrentamientos entre ellas. Entre sus competencias figuran entre otras, el estudio y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos y la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación, y en general todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada, por lo que no se entiende la necesidad de crear esta nueva Comisión bilateral.

Las competencias de la Comisión Mixta Estado-Generalitat, son las mismas que ya tiene el Consejo, incluyendo además otra que es (de nuevo algo singular del Estatut) la de acordar los mecanismos de colaboración para el ejercicio de las funciones en materia catastral, ya que el art. 221 del Estatut también exige que se establezcan formas de gestión "consorciada" del Catastro entre el Estado, la Generalitat y los municipios.

Tributos cedidos parcialmente a Cataluña:

El Estatuto exige que el primer Proyecto de Ley de Cesión de impuestos que se pruebe a partir de su entrada en vigor contenga los siguientes porcentajes de cesión de los impuestos estatales: IRPF el 50%, IVA el 50%, Impuestos sobre Hidrocarburos, sobre labores del Tabaco, sobre el Alcohol y bebidas derivadas, sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas y el Impuesto sobre Productos Intermedios, el 58%.

La Agencia Tributaria de Cataluña debía crearse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto y la Comisión Mixta en el de 6 meses. Es decir que en el mes

de septiembre de 2007 y en el de Marzo de 2007 debían estar constituidos.

Se cumplieron ambos plazos, ya que, por Ley 7/2007 de 17 de julio (BOE de 10 de agosto) se crea la Agencia Tributaria de Cataluña, como un Ente con personalidad jurídica propia, plena capacidad y atribuciones para gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los tributos propios de la Generalidad y los tributos estatales cedidos totalmente.

Por lo tanto, y hasta el momento anterior a que el Tribunal Constitucional dictara el Fallo, se puede decir que el Gobierno de Cataluña no consiguió lo que proponía el pacto entre PSOE y CIU de que la Generalitat recaudaría todos los impuestos y pagaría al Estado un cupo de solidaridad y por los servicios no transferidos, de un modo similar al Concierto y Convenio Vasco y Navarra, como era la aspiración de los nacionalistas.

No obstante si que consiguió aumentar su cesión de impuestos en una cantidad superior, al igual que más tarde se aprobaría con el Nuevo Sistema de Financiación para

todas las demás Comunidades de régimen común.

En segundo lugar, la solidaridad de Cataluña no resultó una cantidad pactada y preestablecida, sino la diferencia entre lo que se recaudaba y el coste de los servicios transferidos.

Tampoco lo contenido en el Estatuto satisfizo a los nacionalistas catalanes respecto al pacto sobre inversiones, pues consideraron que desaparecía la compensación por los déficits acumulados en materia de infraestructuras en los últimos años y los recursos específicos para eliminar peajes en las autopistas, asimismo consideraban, que el compromiso del Estado en equiparar las inversiones a la aportación de Cataluña al PIB estatal fue limitado a 7 años, plazo que coincide con las inversiones extraordinarias del AVE y el recorte de los Fondos Europeos, lo que motivo que ERC dijera que “Cataluña merecía más”.

Después de la tan esperada Sentencia del Tribunal Constitucional, anulando 14 preceptos del Estatuto de Cataluña y modificando a la baja otros 28 vía interpretación, los nacionalistas continuaron conside-

rando que se producía una “situación gravísima” y que si CIU ganaba las elecciones de 2010 (como así ocurrió) exigiría un Concierto similar al Vasco.

El Estatuto de Andalucía

Sin embargo algunas de las restantes Comunidades de régimen común, se pusieron a “echar cuentas” de lo que ganarían si se les aplicara el mismo sistema y a ponerse inmediatamente a reformar sus Estatutos, como hizo la CA de Andalucía.

El nuevo Estatuto de Andalucía, al contrario de lo sucedido con Cataluña, fue aprobado con un amplio consenso, por lo que no ha provocado conflicto alguno de constitucionalidad. En su artículo 181.2 prevé también, la creación de una Agencia Tributaria propia.

Su creación se llevó a cabo por la Ley 23/ 2007 de 18 de diciembre, (es decir pocos meses después de la de Cataluña) integrada por los órganos de la Consejería de Hacienda a los que correspondan las funciones de aplicación de los tributos, potestad sancionadora y revisión en vía administrativa.

Las funciones de aplicación de los tributos se refieren, al igual que en el Estatuto de Cataluña a los tributos propios y, **por delegación** del Estado, a los tributos totalmente cedidos, respecto a los cuales incluye la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como la potestad sancionadora.

Al igual que Cataluña, la Agencia andaluza participará en el futuro Consorcio al que se refiere el art. 181.2 del Estatuto de Andalucía, previa autorización del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las atribuciones de la Consejería competente en materia de Hacienda.

VIII. RECAUDACION DE TRIBUTOS CEDIDOS Y NIVEL DE ENDEUDAMIENTO

En este apartado vamos a analizar el comportamiento de los ingresos por

Tributos Cedidos en los últimos años, a fin de observar la importancia relativa que dicha recaudación tiene en la financiación y su nivel de suficiencia para equilibrar su Presupuesto o por el contrario la necesidad de endeudamiento de las CCAA.

Iniciando el análisis al finalizar el siglo XX, el Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, reflejaba los datos para analizar el peso que la financiación procedente de Tributos Cedidos y otras aportaciones del Estado tenía sobre la total financiación de las CCAA, de acuerdo con el modelo de financiación, al que en aquel entonces no se habían acogido las Comunidades gobernadas por el PSOE (Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura):

(miles de Euros)

Año	I.P.	ISD	ITPAJD	Tasas Juego	Total	% años anterior
2005	1.202.621	2.265.606	15.055.177	1.775.425	20.298.829	18,20%
2006	1.440.188	2.565.523	18.158.918	1.766.232	23.930.861	17,90%
2007	1.793.322	2.745.723	16.445,88	1.873.624	22.858.557	-4,50%
2008	2.112.672	2.730.481	9.534.846	1.735.894	16.113.893	-29,50%
2009	31.411	2.470.750	7.592.877	1.581.129	11.676.167	-27,50%

(Fuente "La gestión de Tributos Cedidos a las CCAA". Ministerio de Economía y Hacienda. Inspección General

Globalmente el porcentaje que supuso la recaudación de Tributos Cedidos sobre el total fue el 27,3%.

Si observamos lo sucedido con la recaudación global de Tributos Cedidos en las CCAA, en el quinquenio 2005 a 2009, la situación fue la siguiente en cifras absolutas y porcentaje de incremento:

De los datos se desprende la espectacular bajada en la recaudación de los Tributos Cedidos producida a partir de 2007, sobre todo en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que supone el grueso de la recaudación y que cae como consecuencia de la ralentización del mercado inmobiliario.

En 2009 se produjo un decremento del 27,5%, que baja al -16,8% si se tienen en cuenta los efectos derivados de la Ley 4/2008 de 23 de diciembre, que suprime el gravamen sobre el Patrimonio.

Esto es consecuencia de la entrada de la economía española en lo que algunos llamaron “crisis” y otros “desaceleración”, y en la realidad ha supuesto un periodo

de recesión económica en Europa como no se había conocido en décadas, por lo que las CCAA al igual que el Estado Central van a necesitar cada vez más recurrir al endeudamiento para poder mantener el mismo nivel de Gasto, dentro de los límites permitidos.

La Ley 18/2001 de 12 de diciembre General de Estabilidad Presupuestaria, junto con la Ley 5/2001 complementaria, establece los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del Sector Público en orden a la consecución de la estabilidad y el crecimiento económico en el marco de la Unión Económica y Monetaria.

La instrumentalización del principio de estabilidad presupuestaria se llevará a cabo de modo que, aunque la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizará con carácter general, en equilibrio o superávit, excepcionalmente podrán presentar déficit en aquellos ejercicios en los que, sobre un Informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se prevea

un crecimiento inferior a la tasa de variación del PIB nacional real.

El Consejo de Ministros fijará para un período de tres ejercicios, la tasa de variación del PIB que determine el umbral de crecimiento económico por debajo del cual las Administraciones citadas podrán, excepcionalmente, presentar déficits.

Con independencia del objetivo de estabilidad, las Administraciones podrán presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación, aunque con la limitación de que no podrá superar el 0,25% del PIB nacional para el conjunto de las CCAA. En ningún caso se permite la financiación con Deuda Pública de gastos corrientes, aunque la Ley Orgánica 3/2009 lo admitió en circunstancias excepcionales para 2009 y 2010.

La Ley Orgánica 5/2005 complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, según la redacción dada por la Ley 3/2006 de 26 de mayo, mantiene este mismo porcentaje del 0'25%, pero del PIB

regional en cómputo anual de la respectiva C.A.

El Acuerdo 3/2007 de 24 de abril del Consejo de Política Fiscal y Financiera, estableció los criterios generales para la aplicación del déficit por inversiones.

En cualquier caso, deberá tratarse de programas que por su relevancia, vayan a contribuir a la mejora de la productividad de la economía regional, y el ahorro bruto de la Comunidad deberá ser igual o superior al 30% del importe del programa a computar como inversión, en el ejercicio en que se ejecute, medido en términos de Contabilidad Nacional. El endeudamiento vinculado a estos programas tendrá una cuantía máxima del 70% del importe total del programa que tenga la consideración de Inversión.

Posteriores acuerdos (2010) complementan el anterior marcando los límites, de modo que la situación sea compatible con los principios de convergencia.

La situación de endeudamiento de las CCAA a finales del siglo pasado, fue que todas las CCAA incrementaron su endeudamiento en-

tre los años 1990 a 1998 en altos porcentajes, siendo los más bajos los de La Rioja y Murcia (51,59% y 52,64% respectivamente).

Contrariamente a la reducción del peso del Sector Público en la economía, a través de privatizaciones o supresión de Entes u Organismos, (sobretudo en las Comunidades gobernadas por el PP, aunque la política de privatizaciones también se llevó a cabo por los Gobiernos del PSOE de 1982 a 1985) algunas comunidades habían mas que duplicado el número de entes públicos que dependen de ellas. Así, el número total de empresas organismos o entes dependientes de las CCAA había pasado en 8 años, de 247 a 493, según el detalle que refleja un estudio del Circulo de Empresarios.

Respecto al nivel de endeudamiento de las CCAA, en el interesante estudio de Pablo Arellano Pardo⁶, se muestra como a medida que se han ido completando las transferencias de competencias, el peso de la Deuda de la

6. "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas, reglas a las que está sometido y situación actual". Revista de Interventores y Auditores. Papeles de Trabajo. Enero 2011

AGE, se ha ido reduciendo en detrimento de la de las CCAA que ha crecido, pasando de ser un 83,3% en 1995, al 76,3% en el año 2010, siendo además importante la incidencia que la bajada del PIB tiene sobre el porcentaje del indicador del nivel de deuda.

Asimismo, Pablo Arellano observa como la Deuda de las CCAA ha pasado de ser un 5,7% del PIB, en 2007, al 9,9% en 2010. Igualmente se ha prácticamente duplicado el porcentaje en la AGE pasando del 27,7% al 43,4 del PIB en el mismo periodo.

A los efectos que nos ocupan, en el cuadro comparativo que muestra en las Conclusiones, se puede observar que las comunidades de régimen foral, y en concreto el País Vasco, a pesar de tener un endeudamiento importante en valores absolutos, no ocupa los primeros lugares en cuanto a la carga sobre el PIB o a Deuda por habitante, no llegando su Deuda al 50% de los ingresos corrientes, mientras que Cataluña, Valencia o Baleares, por citar solo algunas de las más ricas, tienen una menor capacidad de devolución de Deuda.

No es de extrañar que los nacionalistas catalanes sigan queriendo conseguir el régimen de Concierto, dadas las ventajas que comporta en cuanto a disponibilidades de financiación, sobretodo si el cupo se in-fravalora como ya hemos señalado.

IX. EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN.

El Ministerio de Economía y Hacienda, había impuesto un calendario según el cual, en marzo de 2006 se haría un análisis sobre los fallos del modelo vigente entonces. En septiembre de dicho año, las Comunidades presentarían su propuesta de modificación y el Gobierno presentaría su propuesta definitiva antes de finalizar el año.

Los debates continuaron durante el año 2007. En el mes de mayo de ese año, se publicó la noticia de que las CCAA habían obtenido durante el año 2004 (último computado) el doble de lo que habían previsto. Esto ocurrió en todas las Comunidades, debido a que los datos sobre los que se acuerda el reparto del Fondo de Solidaridad se establecen según las previsiones, (lo que se llama recaudación normativa).

Debido a una serie de problemas se decidió aplazar hasta después del verano de 2007 la presentación de las propuestas sobre el Nuevo modelo, pero transcurrido el verano, la proximidad de las Elecciones Generales, en marzo de 2008, hizo que fuera difícil negociar el sistema en ese momento, puesto que lógicamente cada Partido incluiría sus propuestas al respecto en su programa.

En las elecciones vence el PSOE, y el nuevo Gobierno comienza a elaborar el Nuevo Sistema de Financiación, de modo bilateral negociado con Cataluña, puesto que como hemos visto el Estatuto de Cataluña exigía que estuviera acordado antes del 9 de Agosto de 2008, y para las restantes Comunidades, el Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda fijó las premisas en las que se basaría la reforma, siendo las dos primeras:

1. Garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de donde residan, tienen igual acceso a los servicios públicos fundamentales.
2. Garantizar que todas las CCAA puedan financiar sus competencias.

Se anunciaba ya, que el nuevo sistema, no podría servir para superar lo que hemos denominado “efecto frontera”, ni para igualar los dos sistemas de financiación, como anunciaba el PSOE en su campaña puesto que el Impuesto de Sociedades continuaría siendo de gestión exclusiva del Estado para todas las comunidades excepto para las Forales, y no se cedería la totalidad de los restantes impuestos, sino solo una parte.

La Generalidad de Cataluña, por su parte, había lanzado sus propuestas que consistían básicamente en:

1. Actualizar el cálculo del gasto reconocido a las CCAA con el dato de población más reciente.
2. Dar prioridad a la población en el reparto y tener en cuenta el mayor coste de atender a la población emigrante y la diferencia en el coste de vida.
3. Aumentar la participación de las CCAA en los grandes impuestos estatales.
4. Aplicar el mecanismo de nivelación exclusivamente a los re-

cursos ligados a salud, educación y servicios sociales.

5. Actualización anual de la población y la capacidad fiscal.

Como se puede observar, en estas propuestas Cataluña ya había bajado sus pretensiones desde el máximo de tener un sistema similar a los Forales, al modelo establecido en su nuevo Estatuto, aunque si consiguió introducir sus propuestas.

Ahora bien, en el caso de que el sistema que contiene el Estatuto de Cataluña se aplicara a todas las Comunidades, todas ganarían, pues obtendrían mayor porcentaje de cesión.

El Acuerdo de 2009

Transcurrió todo el año 2008 y, hasta bien entrado el año 2009, no se llega a un Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, que fue alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 15 de julio de 2009 (Acuerdo 6/2009). En el Acuerdo se señalan los Objetivos del futuro Sistema, que serán luego recogidos en la Ley 3/ 2009:

- Mejorar los servicios públicos que las CCAA prestan a los ciudadanos y acortar las diferencias en financiación entre las CCAA, reforzando así la igualdad del Sistema.
 - Atender a la población realmente existente, tomando en cuenta los aumentos registrados desde 1999, dando una mayor ponderación a factores no poblacionales, como la dispersión, la insularidad, y la superficie, así como a un mejor reconocimiento a factores como la edad en la dotación sanitaria, o el envejecimiento, e incluyendo de manera expresa la población en edad escolar.
 - Convergencia real entre CCAA, introduciendo correcciones financieras con el fin de acercar la financiación per cápita que recibe cada CA, así como favorecer la inversión y el desarrollo en las CCAA con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable.
- butarios: se eleva al 50% la cesión en IRPF, al 50% en el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación, es decir se extienden a todas las CCAA los porcentajes del Estatuto de Cataluña.
2. Incremento de las competencias normativas hasta donde la normativa comunitaria y el principio de unidad del mercado lo permitan: en el Impuesto sobre Patrimonio las CCAA conservan las competencias, si bien hay que tener en cuenta que la bonificación total de la cuota aprobada por la Ley 4/2008 de 23 de diciembre, impide el ejercicio efectivo de estas competencias, aunque se mantiene formalmente como impuesto cedido.
 3. Para la garantía de igual financiación por habitante ajustado, se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el que la participación de las CCAA se calcula anualmente de acuerdo con la evolución de los recursos y las necesidades de los ciudadanos.
 4. Para la suficiencia global y res-

Los rasgos básicos del Nuevo Sistema se concretan en lo siguiente:

1. Ampliación de la participación en los principales recursos tri-

peto al “statu quo” en la financiación de todas las competencias transferidas se crea el Fondo de Suficiencia Global.

5. Se incorporarán recursos adicionales que reconozcan el esfuerzo de las CCAA en la prestación de servicios sociales esenciales, incluyendo los prestados a la población inmigrante.
6. Creación de 2 Fondos de Convergencia: El Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, y otros recursos adicionales.

Estos recursos adicionales son los siguientes:

- a) Recursos para el refuerzo del estado del bienestar por un total de 4.900 millones de €, con un reparto predeterminado según peso relativo de la población.
- b) Otros recursos adicionales:
 - Para las CCAA con una dispersión superior a la media, el Estado aportará un Fondo de 50 millones de €.

- Para las CCAA con densidad inferior a la media, el Estado aportará un Fondo de 50 millones de €.
- Para las políticas de normalización lingüística, se refuerza la financiación con un importe equivalente a multiplicar por 2,5 la financiación que proporcionaría el actual sistema en el año 2009.

Además de estos, el Estado incorpora a los recursos definitivos proporcionados por el Nuevo Sistema para el año 2010 los siguientes recursos adicionales:

- Un importe de 1200 millones de € repartidos entre las CCAA de régimen común, en atención al número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación registradas en el SISAAD, en relación al total correspondiente a todas las CCAA en régimen común.
- Un importe de 1.200 millones de €, repartidos en atención al peso relativo de la población ajustada de cada C.A. en 2009, en relación a la población ajustada total de las CCAA de

régimen común en esa misma fecha.

La incorporación de estos recursos adicionales, en virtud de la graduación, surtirá efectos por primera vez en 2012 con la liquidación definitiva de 2010.

En la liquidación de 2012 se garantiza que el importe de los recursos adicionales, incluidos los Fondos de Convergencia, será un 30% superior al resultado del total de los incorporados en 2009 que se liquidarán en 2011.

El Fondo de Competitividad se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de la población ajustada relativa.

El Fondo de Cooperación se destinará a aquellas Comunidades que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) PIB per cápita inferior al 90% de la media de las CCAA de régimen común.
- b) Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media (datos referidos a 2009).

- c) Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media, tengan una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media.

La dotación de este Fondo que se divide en 2 fondos, el primer año que se liquide será de 1.200 millones de €.

La forma de hacer efectivo el Sistema de Financiación es mediante entregas a cuenta, en relación con los recursos constituidos por la tarifa autonómica del IRPF, el importe cedido de IVA e IIEE, la transferencia del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia, que sean de aplicación, y posteriormente, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda por diferencia.

Para la determinación de las entregas a cuenta se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del Anteproyecto de Ley de PGE del ejercicio que corresponda.

En el supuesto de que la liquidación definitiva sea negativa se ingresa-

rá mediante compensación en el importe que la Comunidad perciba en concepto de liquidación del resto de recursos del Sistema y de los Fondos de Convergencia, y, no siendo suficiente, se compensará en el importe que reciba mensualmente por las entregas a cuenta, hasta su total cancelación.

El Acuerdo contiene una serie de fórmulas algebraicas que servirán para el cálculo de los diferentes recursos.

El Nuevo Sistema rige desde 1 de enero de 2009, aunque establece un régimen transitorio para los años 2009 y 2010.

Asimismo, se señala que la aportación estatal de recursos y fondos adicionales para el refuerzo de la financiación autonómica, y muy especialmente para mejorar la capacidad de financiación de las prestaciones básicas del estado de bienestar, ha de contemplarse dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

Para hacer esto posible se concederán los anticipos necesarios para que las CCAA reciban estos fondos con la gradualidad corres-

pondiente a los porcentajes 70%, 85%, y 100%, en los años 2009, 2010 y 2011. Dichos anticipos serán cancelados cuando se liquiden los correspondientes recursos del Sistema.

Dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera se crea el Comité Técnico de Evaluación para valorar los distintos aspectos estructurales del Sistema con carácter quinquenal. Sus competencias, composición y régimen de actuación se regularán en el marco del Reglamento del Consejo.

Las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las CCAA en relación con los tributos estatales, se podrá delegar por Ley Estatal en la Comunidad, sin perjuicio de la labor unificadora del Estado que será ejercida por el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina establecida en el artículo 228 de la LGT.

Queda también bajo la exclusiva competencia del TEAC la resolución del Recurso Extraordinario de Revisión.

En el Acuerdo aparece la posibilidad de que las CCAA que no asuman la función revisora en vía económico-administrativa, puedan participar en los Tribunales Económico- Administrativos, mediante el nombramiento de funcionarios, o, mediante la creación en el seno del TEAR y en virtud de Convenio con el Ministerio de Economía y Hacienda de una Sala Especial. No obstante, esta posibilidad no aparece desarrollada en la Ley.

Se mejora, en todo lo referente a gestión y lucha contra el fraude fiscal, a través del nuevo órgano colegiado Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, entre cuyas funciones están tanto las referidas a tributos cedidos gestionados por la Agencia Tributaria Estatal (AEAT) como a los gestionados por las CCAA.

En base al principio de lealtad institucional, se debe perseguir el objetivo de evitar, por parte del Estado, efectos financieros sobre las CCAA como consecuencia de modificaciones legales, tanto por el lado del Gasto como del Ingreso. Para ello, quinquenalmente se determinará el impacto, positivo o negativo de las actuaciones legislativas del Estado y de las CCAA en el seno del Con-

sejo de Política Fiscal y Financiera.

La Ley 3/2009

El Acuerdo, se introduce en el marco jurídico general mediante la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre (BOE de 19 de diciembre) de modificación de la ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En grandes rasgos, la Ley recoge lo acordado en julio de 2009, con ligeras variaciones, respecto de las reclamaciones, en que se establece que podrá corresponder a las CCAA dicha competencia y solo se habla de “formulas de colaboración específica“, cuando la naturaleza del tributo así lo aconseje.

Todo ello, sin perjuicio de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado en el artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española en relación con el establecimiento de los principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento del Sistema Tributario Español contenidas en las disposiciones tributarias del Estado y, específicamente, en la Ley 58/ 2003 General Tributaria y su normativa de

desarrollo, aplicables a, y por todas las administraciones tributarias, señalando, claramente, que la función unificadora de criterio en los tributos estatales corresponde a la Administración Tributaria del Estado que la ejercerá conforme a lo dispuesto en la Ley 58/ 2003.

CONCLUSIONES

Llevamos mas de un cuarto de siglo viviendo el Estado de las Autonomías, y a pesar de haber sido uno de los períodos de mayor paz y prosperidad de nuestra Historia, no se ha conseguido resolver las tensiones entre ellas.

Se mantienen los privilegios económicos en contra de lo establecido en la Constitución, a través del establecimiento de diferentes sistemas de financiación para las Comunidades y ciudades Autónomas, según sus características o “derechos históricos”, que en algunos casos producen “efectos frontera” obstaculizando, también en contra de nuestra Carta Magna, la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español.

Es pronto para conocer los resultados del nuevo sistema de finan-

ciación, pero por el momento, y en su planteamiento teórico, no satisface los deseos de igualación a los regimenes forales de Cataluña, y presenta una complicación, con 4 Fondos de diferente finalidad y tantos recursos adicionales hechos al gusto de algunas Comunidades, que dificultarán la transparencia, por mucha objetividad que se pretenda incluir en su cálculo y asignación.

Por otra parte el sistema actual ya parte de una situación privilegiada entre las CCAA de régimen común obtenida por Cataluña a través de su nuevo Estatuto, al poder negociar bilateralmente con el Gobierno Central con una Comisión “ad-hoc” y de consorciar la gestión tributaria, al igual que obtuvo posteriormente Andalucía para esto ultimo.

Habrà que esperar para poder comprobar si el Nuevo Sistema consigue garantizar que todos los ciudadanos de España independientemente de donde residan, tienen igual acceso a los Servicios públicos e igual financiación, y si todas las CCAA gozan de igual suficiencia y capacidad para las prestaciones de nuestro Estado de Bienestar, aunque las perspectivas iniciales no parecen ser muy optimistas al respecto.



“Fotografía del equipo de fútbol 11 de la Asociación el día que se celebró el último partido del campeonato 2010-2011 en el que fueron entregados los trofeos como campeones del torneo. La Asociación desea agradecer a todos y cada uno de los miembros del equipo su entrega y lucha a lo largo de todo el año.”

La crisis de la Comisión Europea de 1999 y la reforma del Reglamento Financiero. Lecciones para España.

Miguel Miaja Fol
Interventor y Auditor del Estado
Director de sector público de PWC

1.- Introducción

Hace ahora doce años, la Unión Europea vivía una de las crisis más graves que ha tenido desde su creación, que se resolvería con la dimisión en pleno del colegio de Comisarios presidido por Jacques Santer y su sustitución por un equipo provisional, presidido por Manuel Marín, que durante seis meses trataría de dar continuidad al gobierno comunitario, hasta la formación de una nueva Comisión presidida por Romano Prodi.

Desde el punto de vista político, la crisis se produjo como consecuencia de la pérdida de confianza por parte del Parlamento Europeo y la opinión pública en la Comisión y en

el Colegio de Comisarios, que se había visto incapaz de prevenir y detectar diversos casos de fraude, nepotismo y mala administración, que implicaban directamente a algunos de sus miembros.

Como pronto se pondría de manifiesto, la incapacidad del colegio de Comisarios para controlar de manera efectiva el funcionamiento de la Comisión se explica por el mantenimiento de unas prácticas de gestión financiera y unos sistemas de control interno anticuados, claramente pensados para una pequeña organización de escaso presupuesto y con pocas competencias, muy distinta de lo que la Comisión europea era ya en aquel momento.

El principal interés que el estudio de aquella experiencia tiene para nosotros es que el Reglamento que en aquel momento regulaba el funcionamiento financiero de la Unión Europea preveía unos procedimientos de gestión y unos controles internos muy semejantes a los que hoy en día regula para la administración española nuestra Ley General Presupuestaria. El estudio de la experiencia europea de 1999 debería darnos luz sobre qué debilidades afectan a nuestros sistemas actuales y cómo podríamos intentar corregirlas.

2.- El reglamento financiero de la UE vigente hasta 2002. Semejanzas con el modelo de gestión y control previsto en la Ley General Presupuestaria y valoración realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre estos aspectos.

Hasta el año 2002, la actividad financiera de la Comunidad Europea estaba regulada en un Reglamento del año 1977 que había sido objeto de cuatro modificaciones, la última de ellas en 1990. Este Reglamento



Mesa del Instituto de Estudios Fiscales en el acto de homenaje a José Pascual García celebrado en el Instituto de Estudios Fiscales el día 21 de junio de 2011, con la participación del Presidente del Tribunal de Cuentas, el Interventor General de la Administración del Estado y el Director General del Instituto de Estudios Fiscales. (Foto cedida por el Instituto de Estudios Fiscales).

Financiero, inspirado en el modelo de la administración francesa, organizaba la gestión presupuestaria en torno a la actividad de tres figuras con funciones específicas claramente delimitadas, el ordenador, el contable y el interventor (Strasser, D. 1993):

- El ordenador se responsabilizaba de gestionar el presupuesto, siendo el único competente para comprometer los gastos, comprobar los derechos que debían cobrarse y emitir las órdenes de ingreso y de pago.
- El contable, además de llevar las cuentas, era el encargado del cobro de los ingresos y el pago de los gastos, haciéndose responsable de la conservación de los fondos y valores de cada institución comunitaria.
- El interventor se encargaba de controlar el compromiso y la ordenación de todos los gastos y el reconocimiento y cobro de los ingresos. El visado previo del interventor, emitido sobre los expedientes de gasto antes de que fueran aprobados, daba fe de que los compromisos y los pagos cumplían con la reglamentación aplicable, estaban correctamente imputados y respetaban

los principios de buena gestión financiera. Además de estas funciones de verificación previa, el interventor podía presentar informes en todo momento y sobre cualquier cuestión que tuviera repercusión financiera, lo cual le facultaba para realizar controles a posteriori.

Como vemos, el modelo era muy parecido al que en España configura la Ley General Presupuestaria para la Administración General del Estado, con la diferencia de que la gestión contable se atribuía al órgano encargado de gestionar la tesorería, mientras que en el modelo español la gestión de la contabilidad corresponde al interventor.

Con ocasión de la última reforma del Reglamento financiero, que se aprobaría en 1990, el Tribunal de Cuentas Europeo emitió un dictamen sobre el proyecto de reforma en el que se hacía una valoración general del sistema de gestión y control de las instituciones comunitarias y se planteaban algunas reflexiones sobre el modo en que estaba regulada la actuación del interventor (TCE, 1989.a). Dos de estas reflexiones tienen especial interés por referirse a aspectos que guardan un estrecho paralelismo con el modelo español.

- Por una parte, el Tribunal señalaba el conflicto latente entre las funciones de “visado previo” de operaciones (la fiscalización previa, en terminología española) y las funciones de revisión posterior que el Reglamento atribuía al interventor.
- Por otra parte, apuntaba el riesgo de que el ordenador de pagos y el contable (recordemos que este tenía también funciones de cajero) confiasen indebidamente en el visado del interventor y no asumieran sus propias responsabilidades. A este respecto, el Tribunal señalaba que, *“aunque el Reglamento financiero contiene disposiciones que hacen personalmente responsables a los ordenadores de pagos y a los contables, éstas carecen de efectos en la práctica”*.

Unos meses más tarde, al emitir su informe anual relativo al ejercicio 1988 (TCE, 1989.b) el tribunal volvería sobre estos temas y dedicaría un capítulo completo del informe a estudiar el sistema de control interno y las funciones atribuidas al interventor, al ordenador y al contable.

Con respecto a la figura del ordenador, el Tribunal señalaba que éste

“sería más consciente de sus responsabilidades, es especial en materia de buena gestión financiera, si el visado previo del interventor a sus actos de gestión no cubriera este aspecto y si, a la inversa, en el ejercicio de sus controles a posteriori el interventor estuviera obligado a llamar la atención de la institución sobre todos los casos de mal empleo de los fondos que hubiera encontrado, analizándolos y proponiendo mejoras en los sistemas de gestión con el objeto de evitar la repetición de los errores”.

Con respecto al interventor, después de recordar el conflicto entre controles previos y posteriores, señalando que *“en la organización actual es difícil que el interventor pueda señalar a posteriori a la institución unos errores de gestión con los que transigió al conceder el visado”*, sugería diversas modificaciones que se concretan en:

- *“Descargar al interventor de sus responsabilidades de control previo en materia de buena gestión financiera”*
- *“Colocarle en situación de llevar a cabo un trabajo completo de auditoría interna”*

- *“Reorientar progresivamente su papel, que debería concentrarse prioritariamente en los sistemas de gestión y de organización financiera”*

No parece que ninguna de estas propuestas tuviera mucho éxito, pues finalmente la reforma del Reglamento Financiero se aprobó el 13 de marzo de 1990 sin incorporar los planteamientos del Tribunal de Cuentas acerca de la organización del sistema de gestión y control y la revisión del papel del interventor.

Años más tarde, cuando se investigasen los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo que dieron lugar a la caída de la Comisión Santer, se pondría de manifiesto que detrás de una buena parte de estos casos se encontraban las prácticas administrativas que el Tribunal había criticado en sus informes.

3.- La crisis de la Comisión Santer

A lo largo de los años 90 se produjeron diversas irregularidades en distintos servicios de la Comisión Europea sin que sus responsables actuasen con la debida diligencia para investigarlas y corregirlas. En general se trataba de irregularida-

des de gestión, tales como contrataciones indebidas, incumplimiento de las prestaciones por parte del contratista, o situaciones de favoritismo o mala gestión de los servicios administrativos de la Comisión, en las que se ponía de manifiesto una falta de diligencia de los comisarios responsables en sus funciones de supervisión. En algunos casos, estas irregularidades implicaban al propio comisario de una manera más activa.

A finales de los años 90, las informaciones sobre estos casos dieron lugar a una importante crisis de credibilidad acerca del funcionamiento de la Comisión y de la actuación de los comisarios, poniéndose en entredicho el comportamiento ético de algunos de ellos. Esta crisis coincidió con un momento en que el Parlamento Europeo, con sus poderes ampliados, tenía posibilidad de plantear una moción de censura, posibilidad que cada día ganaba más adeptos entre los distintos grupos políticos, a medida que aparecían nuevas informaciones sobre supuestas irregularidades cometidas por los propios comisarios.

En enero de 1999, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en la que se proponía la constitución

de un Comité de Expertos Independientes, auspiciado por el Parlamento y la Comisión, cuya misión consistiría en *“examinar la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo, incluida una revisión fundamental de las prácticas de la Comisión en la adjudicación de todos los contratos financieros”*.

Una vez que el presidente de la Comisión dio su conformidad a las propuestas del Parlamento sobre constitución del Comité y sobre su composición, el 2 de febrero se celebró la primera reunión del mismo, centrándose sus trabajos en un primer informe sobre *“presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea”* (Comité de Expertos Independientes, 1999.a). Los resultados de este informe se presentaron al Parlamento el 15 de marzo de 1999, y ese mismo día los Comisarios, con su presidente al frente, presentaban la dimisión, que era aceptada inmediatamente por el Parlamento.

En enero de 1995 Jacques Santer se había convertido en el primer presidente de la Comisión Europea investido por el Parlamento; y en marzo de 1999 prefirió dimitir antes de convertirse también en el primer

presidente que era derribado por una moción de censura. En el origen de esta dimisión se encuentran una serie de actuaciones en las que no se puede hablar de responsabilidad penal o disciplinaria del colegio de comisarios, sino, como señala el propio informe (pg. 10) de una responsabilidad ética, por *“no actuar de conformidad con las normas correctas en la vida pública”*.

Pero además de esta responsabilidad ética, lo que se puso claramente de manifiesto es que los sistemas de control interno no habían funcionado. La Comisión había puesto en marcha políticas para las que no habían establecido la oportuna dotación de recursos, desentendiéndose de su deber de supervisar la implementación de estas políticas. Esta situación de desgobierno sirvió de caldo de cultivo para unas irregularidades que los mecanismos de control y auditoría no pudieron identificar o, cuando las identificaron, no generaron la reacción adecuada.

Tras la crisis de la Comisión Santer, el Parlamento intentó sacar aspectos positivos (Holgado González, M. 2005) y encargó al Comité de expertos un segundo informe en el que formulara recomendaciones de cara a hacer frente a las malas prác-

ticas administrativas que el primer informe había puesto de manifiesto.

El segundo informe del Comité de Expertos contenía una serie de propuestas en las que se inspiró el Libro Blanco para la Reforma de la Comisión (CE, 2000), impulsado por equipo de Prodi, que acabaría cristalizando en diversas iniciativas entre las que una de las más significativas es el nuevo Reglamento Financiero que se aprobó en 2002, con el que se puso fin a una tradición organizativa inspirada en modelos que se han venido aplicando en varios países europeos, entre ellos España, desde mediados del siglo XIX.

En la actualidad, desde el punto de vista de las instituciones comunitarias, la crisis de la Comisión Santer y las reformas que se pusieron en marcha a continuación, son ya historia; pero desde el punto de vista de la Administración Pública española son una referencia de plena actualidad. Cualquiera que conozca el funcionamiento de nuestra administración financiera y los mecanismos de control existentes, podrá reconocer perfectamente los problemas que se describen en el primer informe del Comité de Expertos Independientes. Y seguramente sentirá

cierto alivio cuando, al leer el segundo informe, descubra que existen soluciones sencillas, para las que el único escollo es la necesidad de derribar los viejos estereotipos heredados de la tradición administrativa del siglo XIX.

4.- Los informes del Comité de Expertos independientes

4.1.- Primer informe sobre presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea

El primer informe de la Comisión de Expertos Independientes se estructura en tres partes bien diferenciadas:

- Una introducción en la que se analiza el mandato recibido por el Comité, su estatuto legal, el ámbito de la investigación llevada a cabo y las consideraciones que realiza el comité acerca de lo que se puede considerar correcto o censurable desde distintos puntos de vista, lo que le lleva a concluir sobre cuál es el tipo de responsabilidad de la Comisión que el Comité debía dilucidar.
- Una segunda parte, compuesta por siete epígrafes distintos, de-

dicados a analizar cada uno de los casos o grupos de casos singulares de irregularidades que el comité debía estudiar.

- Una tercera parte, en la que se recogen las conclusiones generales que se han ido poniendo de manifiesto en el estudio separado de cada uno de los siete casos o grupos de irregularidades.

En el apartado conclusiones generales, que es el que a efectos prácticos nos interesa, el Comité empieza por señalar que *“el hecho de que los Comisarios aduzcan ignorancia en relación con problemas que a menudo eran bien conocidos en sus servicios, (...) equivale a admitir una pérdida de control de las autoridades políticas sobre la administración que se supone que dirigen”*.

El Comité reconoce haber encontrado casos en los que, sin que se pudiera hablar de irregularidad o fraude, pues que no se había infringido ninguna norma, los Comisarios permitieron o fomentaron comportamientos que, sin ser ilegales, no eran aceptables.

Una de estas situaciones que, sin infringir ninguna norma, deberíamos considerar no aceptable, se repite

continuamente; es la discordancia entre los objetivos asignados a la Comisión cada vez que se ponía en marcha una nueva política y los medios de que esta se dotaba para implementarla. A este respecto, el Comité señala que *“no ha encontrado por ninguna parte indicios de ningún intento de la Comisión de evaluar a priori el volumen de los recursos necesarios en el momento de la discusión de una nueva política entre las instituciones de la Comunidad”*.

Esta falta de anticipación, unida a las rigideces existentes para realizar reasignaciones de efectivos, dio lugar a que la Comisión fuera reaccionando sobre la marcha, *“sin doctrina y sin visión de conjunto”*, unas veces contratando personal temporal o interino, y otras subcontratando las actividades a realizar con oficinas externas de asistencia técnica.

Una vez identificado el origen de los problemas, el Comité se plantea la cuestión principal: *“¿por qué los mecanismos de control y auditoría no han permitido rectificar a tiempo las desviaciones?”*. Para analizar qué es lo que no ha funcionado de estos mecanismos hay que distinguir entre auditoría y control previo.

- Con respecto al control previo,

se constató que la mayoría de las irregularidades que se produjeron contaban con un visado favorable del interventor.

- Con respecto a la auditoría interna, se señala que, en general, sus prestaciones fueron satisfactorias, pero no cubrieron a tiempo todos los asuntos que habría que examinar.

Ya sea porque fueron incapaces de detectar las irregularidades, ya sea porque no las buscaron o, cuando lo hicieron, tardaron mucho en ponerlas de manifiesto, lo cierto es que ni los controles previos ni las auditorías a posteriori funcionaron como mecanismos eficaces de detección y corrección de irregularidades. El Comité no profundiza más en las razones del fracaso del control previo; y con respecto a la auditoría señala la escasez de medios, las deficiencias de diseño del procedimiento contradictorio y las limitaciones derivadas de estar adscrita a la misma unidad de la que depende el control previo.

4.2.- Segundo informe sobre la reforma de la Comisión: Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude.

Una semana después de recibir el primer informe, el Parlamento Europeo acordó dar al Comité de Expertos Independientes un nuevo mandato para elaborar *“un segundo informe centrado en la formulación de recomendaciones, con objeto de mejorar:*

- *Los procedimientos para la concesión de contratos financieros y de contratos de personal provisional o temporal con vistas a la realización de los programas.*
- *La coordinación de los servicios de la Comisión responsables de detectar y tratar los casos de fraude, irregularidades y mala gestión financiera, en particular, los servicios de auditoría interna y de control financiero;*
- *La aplicación y, si procede, la adaptación del Estatuto de los funcionarios con el fin de facilitar la convocatoria de funcionarios para dar cuenta en casos de fraude y mala gestión”.*

Este segundo informe se terminó el 10 de septiembre de 1999. Su organización gira en torno a los siguientes temas:

- La gestión directa
- Gestión compartida
- Entorno de control
- Lucha contra el fraude y la corrupción
- Asuntos de personal Integridad, responsabilidad y obligación de rendir cuentas en la vida política europea

A cada uno de estos seis temas se dedica un apartado en el que el Comité recoge los resultados de su análisis y formula una serie de recomendaciones.

El apartado dedicado al entorno de control estudia los sistemas de control previo y auditoría interna existentes y analiza las razones de su fracaso, constatado en el primer informe.

Con respecto al control previo, el Comité señala que la filosofía de esta forma de control, basada en un examen completo de todas las propuestas de gestión financiera, requeriría multiplicar el número de funcionarios dedicados a esta tarea o, si ello no es posible, relajar el alcance de las comprobaciones a

realizar. En ambos casos, este procedimiento de control presenta una mala relación coste eficacia.

Una segunda crítica, con un trasfondo organizativo importante, es que este procedimiento de control desplaza la responsabilidad de la regularidad financiera de la persona que gestiona el gasto a la persona que lo fiscaliza.

La valoración que se hace del sistema de control previo no puede ser más demoledora:

“En el mundo de la gestión financiera internacional, el sistema de control financiero ex ante de las instituciones comunitarias se percibe como algo de alguna manera antidiluviano. Corresponde a una visión anticuada de doble control que confía poco en el sentido de la responsabilidad personal del “gestor”, se centra en los aspectos formales de las operaciones y que, en cualquier caso, solo puede funcionar de manera eficaz en un entorno en el que sólo pasen a través de dicho sistema un número relativamente restringido de propuestas financieras” (Comité ..., 1999.b, pg. 119)

La alternativa propuesta por el Comité consiste en apostar firmemente por mecanismos que potencien la responsabilidad del gestor y permitan verificar el modo en que el gestor ejerce esta responsabilidad:

“La práctica más moderna señala un desplazamiento desde los rígidos sistemas de control ex ante hacia los que se basan en una combinación de una gestión financiera de alta calidad en la fuente conjuntamente con un régimen firme de auditoría ex post”.

Con relación a la auditoría interna, el comité propone una revisión profunda que afecta tanto a sus aspectos organizativos como al modo mismo en que se concibe esta función.

Desde el punto de vista conceptual se propone, en primer lugar, ensanchar la concepción de control interno. Según la propuesta del Comité, el control interno debe ser visto como mucho más que una comprobación ex ante de la regularidad de cada actuación y debe comprender todas las actividades, instrucciones y rutinas que se aplican en el seno de una organización para garantizar el manejo adecuado y seguro de sus recursos financieros y demás activos. Con este plantea-

miento, el control interno dejaría de ser una función específica de una unidad determinada, para empezar a ser visto como una responsabilidad compartida por toda la organización, con su máximo responsable al frente.

Al igual que propone abrazar una concepción mucho más amplia de control interno, este segundo informe ofrece un nuevo concepto de auditoría interna basado en el marco internacional de prácticas profesionales desarrollado por el Instituto de Auditores Internos (IIA), que define la auditoría interna como una función de consultoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización, asistiendo a la misma en el cumplimiento de sus objetivos.

Desde el punto de vista organizativo, las propuestas que hace el Comité son una consecuencia de su planteamiento conceptual sobre el control interno y la auditoría interna. Con respecto a la intervención previa, se propone la supresión de la función y, por tanto, de la Dirección General de Control Financiero, que la tenía atribuida. En cuanto a la auditoría interna, se propone la creación de un Servicio de Auditoría Interna, profesional e independiente, bajo la

dependencia directa del Presidente de la Comisión, que actúe como un instrumento de diagnóstico en manos del Presidente, permitiéndole identificar deficiencias estructurales y organizativas de la Comisión.

5.- El libro blanco y la reforma del Reglamento financiero

Una de las primeras prioridades de la Comisión presidida por Prodi era poner en marcha las reformas necesarias para prevenir situaciones como las que acabaron desencadenando la dimisión de la Comisión Santer.

En abril de 2000 se hizo público un Libro Blanco sobre la reforma de la Comisión (CE, 2000), inspirado en los informes del Comité de Expertos Independientes y en diversos estudios internos, en el que se proponía una estrategia de reformas basada en tres puntos:

- Reforma de los sistemas de fijación de prioridades políticas y asignación de los recursos
- Nuevas políticas de recursos humanos
- Reforma de la gestión financiera, potenciando la responsabilidad

de los gestores y permitiendo a cada departamento establecer su propio sistema de control interno

El primer objetivo de la reforma de la gestión financiera era crear en los gestores un verdadero sentido de responsabilidad. Para ello se proponía definir con mayor claridad las funciones de los directivos de la Comisión, en particular de los ordenadores de pagos, establecer mecanismos para asegurarse de que todos los funcionarios conocen y son conscientes de sus responsabilidades, implantar sistemas de control de calidad sobre la gestión y dotarse de medios para hacer efectiva la exigencia de responsabilidades.

En materia de control interno, se proponía responsabilizar a los directores generales del control interno de sus respectivos servicios, a la vez que se crearía un servicio financiero central, que se encargaría de establecer normas y procedimientos comunes, y un Servicio de auditoría interna, dependiente del Vicepresidente para la reforma, que asistiría al Colegio de Comisarios en su función de supervisión general del funcionamiento de la Comisión.

Para que esta supervisión pudiera hacerse efectiva por parte del Colegio de Comisarios, se crearía un comité especializado, constituido por cuatro comisarios y un miembro externo con amplios conocimientos y experiencia en la gestión empresarial y en la realización de controles. Este comité debería supervisar los procedimientos de control de la Comisión, la aplicación de las recomendaciones de las auditorías y la calidad de la labor de auditoría.

La segunda parte del Libro Blanco consistía en un Plan de Acción en el que se identificaban 98 medidas concretas, para cada una de las cuales se identificaba al responsable de su implementación y se establecía un calendario para hacerla efectiva.

El desarrollo de estas medidas llevó a una reforma completa del Reglamento que regulaba la actividad financiera de la Comisión. El nuevo Reglamento se aprobó en 2002 y supuso la ruptura definitiva con el modelo de administración financiera heredado de la tradición francesa del siglo XIX. Una disposición final de este Reglamento obliga a revisarlo cada tres años o antes, si así fuese necesario, de este modo se pretende que el Reglamento esté

siempre abierto a medidas de mejora que den respuesta a nuevas necesidades que se puedan poner de manifiesto.

El nuevo modelo de control interno que se desarrolla a partir del Libro Blanco y el Reglamento Financiero de 2002 se inspira claramente en los nuevos conceptos de control interno desarrollados en Estados Unidos en la década de los 90, tras la publicación del informe COSO (COSO, 1992-94), que en estos años ha sido adoptado por grandes empresas y administraciones públicas de numerosos países.

Dos años después de la aprobación del nuevo Reglamento Financiero, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores aprobaría una Guía para las normas de control interno en el sector público (INTOSAI, 2004) que incorpora los planteamientos del modelo COSO.

En paralelo, diversos países han emprendido reformas de sus sistemas de control interno, entre ellos Francia, con la entrada en vigor en 2006 de la Ley Orgánica relativa a las leyes de finanzas (aprobada en 2001), que supuso la ruptura con sus antiguos sistemas de control

interno y contabilidad, que habían inspirado tanto el modelo comunitario como el español (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, 2011).

6.- Lecciones desde la perspectiva española

El modelo de gestión y control de la actividad financiera que para la Administración General de estado configura nuestra Ley General Presupuestaria, se parece mucho al que tenían establecido las instituciones comunitarias cuando se produjeron los problemas de fraude y mala gestión que causaron la caída de la Comisión Santer, pero existen ciertas diferencias que, si bien no afectan al diagnóstico de los problemas, tienen gran importancia a la hora de plantear soluciones semejantes a las que adoptó la Unión Europea.

Por el lado de las semejanzas, la más inmediata es la baja eficacia del sistema de control. Al igual que ocurría en las instituciones europeas, la imposibilidad física de controlarlo todo ha llevado a relajar el alcance e intensidad de los controles, dejando al aire determinados resquicios que un buen conocedor del sistema sabrá explotar para eludir cualquier control.

Así, detrás de una buena parte de los casos de corrupción que cada día nos sacuden desde las primeras páginas de los periódicos, hay adjudicaciones de contratos perfectamente amañadas, que habían pasado sin problemas el filtro de la fiscalización previa. Y en más de una ocasión, el supuesto responsable de estas adjudicaciones se ha defendido diciendo que los expedientes habían sido autorizados por la intervención. En la práctica, el sistema genera lo que desde algún ámbito profesional ya se ha empezado a llamar una simple “apariencia de control” (Biosca López, 2010) que encubre la ausencia de un control verdaderamente efectivo.

Igual de grave que la falta de eficacia es la dilución de responsabilidad del gestor, que actúa con la creencia (legalmente errónea, pero firmemente asentada en la mentalidad de muchos gestores) de que la actuación del interventor le libera de cualquier responsabilidad, no ya sobre los posibles incumplimientos legales en que puede haber incurrido, sino sobre las prácticas de mala gestión que se puedan producir.

El tercer problema está en el conflicto de intereses que se produce cuando el organismo que revisó un

expediente en fiscalización previa debe volver sobre el mismo para realizar el control posterior. Y el conflicto no desaparece por el hecho de que el alcance del control posterior sea más amplio que el que se dio a la revisión previa, pues entre estas dos actuaciones siempre habrá algún solapamiento. La única manera de que no se produjera solapamiento sería en el absurdo de que el control posterior se abstuviera de entrar en los aspectos esenciales de legalidad del expediente, supuestamente revisados en previa, concentrándose exclusivamente en comprobar las cuestiones accesorias.

Existe, por último, un problema de perspectiva que afecta a la manera en que se realiza el trabajo de control. El control previo actúa siempre sobre actos aislados, se fija en un expediente concreto y emite un dictamen sobre su contenido. Un control posterior planteado con esta misma perspectiva no sirve de nada y se convierte en una simple estadística de irregularidades menores, que tiene poco sentido intentar solventar, una vez que los expedientes ya han surtido efectos.

Para que el control posterior se verdaderamente eficaz debe olvidarse de expedientes aislados y centrar

su atención en los procesos, buscando qué es lo que falla en ellos para intentar corregirlo; pero si la realización del control posterior se atribuye al mismo órgano que tuvo la responsabilidad sobre el previo, lo más natural es que mantenga la inercia de centrar su trabajo en el examen de expedientes, en lugar de en el análisis de los procesos.

Al igual que el antiguo sistema comunitario, el español se inspira en el modelo tradicional francés, con una evolución propia (en algunos aspectos paralela), a lo largo de más de cien años de existencia. Pero inspirarse en un modelo no es replicarlo y, junto a las semejanzas que hemos visto, también existen importantes diferencias entre el modelo español y el que hasta el año 2000 tuvo la Comisión Europea.

La más significativa de estas diferencias está en cómo se organiza la contabilidad y cuales son las responsabilidades del contable. En el modelo comunitario, el contable es un agente específico, distinto del interventor, que antes de registrar una operación debe revisar su regularidad, debiendo oponerse a su registro, lo que supone su paralización, cuando la considere irregular. De este modo, con el antiguo Re-

glamento Financiera, cada acto de gestión era revisado dos veces por agentes distintos del que lo adoptaba; con carácter previo lo revisaba el interventor y con carácter posterior el contable.

En el modelo español, las funciones de intervención y contabilidad están atribuidas al mismo agente, que en el momento de la fiscalización previa revisa la regularidad del acto que se va a adoptar y en el momento de registrarlo se asegura de que la decisión finalmente adoptada es la que él mismo había fiscalizado previamente. El control contable consiste únicamente en verificar que se ha realizado el control previo.

Estas diferencias en la organización y contenido de los controles contables no alteran el hecho de que un sistema basado en controles previos exhaustivos solo puede funcionar en organizaciones administrativas pequeñas y de escasa complejidad, pero deviene imposible de aplicar en organizaciones del tamaño y complejidad que tienen las administraciones públicas actuales.

La imposibilidad física de que los interventores puedan analizar en detalle cada uno de los actos objeto de control les lleva a reducir al alcance

de sus actuaciones, concentrándose en los aspectos más importantes o de mayor riesgo y creando áreas que escapan a su control. Esta forma de actuar sigue ralentizando la gestión, como siempre lo ha hecho cualquier control previo, pero no garantiza la eficacia del control, enmascara la responsabilidad del gestor y crea una falsa apariencia de que las cosas han sido controladas por un agente independiente.

Vistos los paralelismos entre los sistemas de gestión y control que el Reglamento Financiero de 1977 establecía para las instituciones comunitarias y los que la vigente Ley General Presupuestaria establece en España para la AGE, podemos decir que el análisis que sobre el funcionamiento del sistema europeo hizo el Comité de Expertos Independientes es esencialmente válido para el español.

A pesar de las diferencias entre ambos sistemas, las soluciones a los problemas no pueden ser muy dispares. Lo que en esencia hizo la Unión Europea con las reformas realizadas entre 2000 y 2002, fue poner en marcha los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los gestores presupuestarios, a la vez que les dotaba de

las herramientas adecuadas para que pudieran ejercer el control de sus propias organizaciones. Y esta exigencia de responsabilidad se plantea a todos los niveles, incluido el Colegio de Comisarios, en cuyo seno se constituye un Comité de Auditoría a través del cual el propio Consejo asume la responsabilidad de realizar un seguimiento efectivo de las recomendaciones propuestas por los auditores internos.

Afortunadamente, en España no se han producido crisis de confianza de la envergadura de la que acabó derribando a la Comisión Santer, pero los riesgos de que se produzcan son importantes, pues nuestros sistemas de control sufren las mismas debilidades que sufrían los europeos. La lectura de la prensa diaria no deja lugar a dudas sobre cómo se multiplican los casos de corrupción administrativa y mala gestión que los sistemas de control son incapaces de evitar.

Más pronto que tarde habrá que acometer unas reformas que cada día son más necesarias para el buen funcionamiento de la Administración. Y el camino seguido por las instituciones europeas es una referencia válida que responde a una visión del control cada vez más con-

trastada por la experiencia de otras organizaciones, tanto empresas como administraciones públicas, que en los últimos años han venido revisando sus sistemas de control, entre ellas la francesa, que en su día nos sirvió de modelo.

Bibliografía

BIOSCA LÓPEZ, FJ. (2020) *La apariencia de control en la administración local por los habilitados estatales*. Auditoría Pública, Núm. 52, diciembre de 2010, pp. 71 a 78

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (CE) (2000). *La reforma de la Comisión. Libro blanco*. Documentos INAP. Documento nº 22. Septiembre de 2000. Edita: Ministerio de Administraciones Públicas

COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (1999.a). *Primer informe sobre presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea*. Recuperado en <http://www.europarl.europa.eu/experts/>

COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (1999.b). *Segundo informe sobre la reforma de la Comisión*. Recuperado en <http://www.europarl.europa.eu/experts/>

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO) (1992, 1994) *Internal Control. Integrated framework*. Two-Volume edition 1994

HOLGADO GONZÁLEZ, M (2005) *De Santer a Barroso: Experiencias de control parlamentario sobre la Comisión Europea*. Revista de estudios políticos (nueva época) Núm. 129. Madrid, julio-septiembre (2005) pp.303 a 334

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI) (2004). *Guía para las normas de control interno en el sector público*. Edita: INTOSAI General Secretariat. Viena, Austria. Recuperado en <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf>

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2011). *Le Forum de la Performance*. Web accesible en <http://www.performance-publique.gouv.fr/accueil.html>

STRASSER, D (1993) *La Hacienda de Europa: El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. 7ª edición (3ª edición en español). Edita: Instituto de estudios Fiscales, Madrid 1993

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (1989.a) *Dictamen 1/89 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre una propuesta de reforma general del Reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° C 72/1 de 20 de marzo de 1989.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (1989.b) *Informe Anual relativo al ejercicio 1988 acompañado de las respuestas de las instituciones*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° de información 89/ C 312/01 de 12 de diciembre de 1989.

**ANECDOTARIO DE LA
CORRUPCIÓN POLÍTICA
Y ADMINISTRATIVA EN
EL SIGLO XX¹
(PRIMERA PARTE)**

*Mario Garcés Sanagustín
Interventor y Auditor del Estado*



“Fotografía de los trofeos conseguidos por el equipo de fútbol 11 de la Asociación en el campeonato de fútbol 2010-2011.”

Es probable que sean pocos los que sepan que la palabra “candidato” procede del latín “candidus” y se refería al color blanco con que los aspirantes a un cargo público vestían para demostrar la pureza de sus intenciones. En nuestro tiempo, el discurso político se aviva con proclamas constantes contra toda forma de corrupción política y administrativa. En las primeras décadas del siglo XX se hizo famoso un político conservador de Palencia de nombre Abilio Calderón, precisamente por un discurso beligerante contra la corrupción. Un día, siendo ministro, visitó Palencia y pronunció en la estación un discurso desde la ventanilla del break de Obras Públicas. Arrobadado ante las siglas O.P. inscritas en el vagón, cuenta Carandell, que exclamó la ya célebre frase “Ya lo dice aquí: ¡Onradez Palentina!”

Dependiendo de las fuentes, se cuenta otra anécdota que en unos casos se atribuye al propio Abilio Calderón (Carandell) y otras al archiconocido periodista madrileño Francos

Rodríguez (Fisas). El diputado, cunero a más señas, tuvo que recorrer, como era preceptivo, su distrito. Y sucedió que en un pueblo, cuyo alcalde había sido previamente avisado, el Ayuntamiento y los vecinos quisieron recibir con la máxima dignidad a su representante en Cortes. Pero, en palabras de Fisas, aquellos sencillos aldeanos que no celebraban en todo el año más fiesta que la de la Purísima, hubieron de emplear para el caso los gallardetes y colgaduras que utilizaban en su conmemoración religiosa. No es para descrito el asombro del diputado, cuando leyó a la entrada del pueblo, un cartel de estilo solemne que rezaba “Bendita sea tu pureza”.

Entre el candidato y el electo, media un trecho. Y al final de ese sendero se llegaba en los albores del siglo XX por muy diversas artes. Para los que gustan de la prosa irrepitable de Campmany, reproduzco las hazañas caziquiles del conde Romanones:

“Parece que el conde era de natural más bien mezquino, mu-

1. Todo parecido con la realidad actual puede no ser pura coincidencia. Con todo, este artículo está elaborado por sedimentación de diferentes curiosidades y anécdotas narradas con su habitual brillantez por autores como Carandell, Fisas, Voltes o el maestro Campmany

cho más liberal de ideas que de bolsillo, cicateruelo y cena a oscuras, no por buscar la soledad sino el ahorro. La fortuna que dejó no la hizo dando. Y, sin embargo, pagaba, ¡qué remedio y a la fuerza ahorcan!, los votos de los alcarreños, que al fin y al cabo era los que le daban el acta de diputado. A veces, alguien se le adelantaba en la compra de votos, y su muñidor electoral le avisaba alarmado:

- Señor conde, que el contrario ha madrugado este año y está comprando ya los votos a tres pesetas.
- Déjalo, déjalo, que termine la compra.
- Pero es que lleva ya comprada media circunscripción.
- Mejor. Nosotros no tenemos prisa.

El electorero se encogía de hombros. El conde no tenía pelo de tonto y él sabía lo que se hacía. Cuando el otro había terminado la compra, empezaba su campaña el conde.

- ¿Cuánto te ha dado el otro candidato? –preguntaba por lo directo a cada elector.

Dudaba y rezongaba el interrogado, que ya se sabe que la gramática parda del aldeano consiste en no decir letra, pero al fin soltaba prenda:

- Tres pesetas, señor conde.
- Habráse visto roñoso. Anda, dame las tres pesetas, toma un duro y me votas a mí.”

Recuerda Carandell una anécdota de un político, de apariencia y maneras probas, caracterizado por su decidida lucha contra la corrupción. Esto no le impidió, sin embargo, darle una propina de veinticinco mil pesetas a un funcionario municipal que tenía que autorizar la construcción de una piscina en el jardín de su casa. Lo bueno fue que, después de haber recibido la propina, el funcionario le dijo al político: “Les voy a votar a ustedes. Me gusta mucho su programa. ¡Sí, señor! Luchar contra la corrupción. ¡Eso es lo que necesita España!”

En unas elecciones a Cortes que se celebraban en Valencia, cuenta Fisas que fueron a avisar al político Azzati de que uno de sus electores, persona de la huerta valenciana a quien en reiteradas ocasiones había hecho

muchos favores, había comprometido el voto para el candidato contrario. Azzati fue a ver inmediatamente al hortelano, y éste se apresuró a decirle: “¡No faltaba más, Don Félix! ¡Ya le iba a faltar yo a usted! Cuente con mi voto. Pero, dígame, ¿qué día quiere que vaya a meter la papeleta a la urna?” Sorprendido Azzati replicó: “Pero, hombre, ¿qué día va a ser? El domingo, que es el día de las elecciones.” Para su perplejidad, el buen hombre contestó: “¿El domingo? ... El domingo no puede ser, porque estoy comprometido con otro. Pero el lunes y el martes cuente usted con mi voto. Sí, señor; para usted, dos días, y para los otros, uno solo ...”.

Y por estos pasajes, llegamos al candidato electo. Vivo mejor que muerto, aunque en esta especie los norteamericanos nos dieron una lección en 1982, cuando el candidato demócrata John Wilson falleció en plena campaña electoral. A pesar de ello, salió reglamentariamente elegido, obteniendo los dos tercios del sufragio, como consecuencia de que la legislación electoral norteamericana impide la sustitución de candidato en campaña. La muerte, en efecto, no

parece impresionar demasiado a la Administración norteamericana. Así lo cuenta Voltes cuando se hace eco de la siguiente anécdota. Los Servicios Sociales de Carolina del Sur cursaron la siguiente carta dirigida a un señor ya fallecido: “Sus cupones de beneficencia han sido suspendidos porque hemos recibido información de que usted se ha muerto. Descanse en paz. Podrá usted apelar contra esta medida si cambia usted de situación.”

El primer acto responsable, y casi único para muchos políticos, es el que tiene lugar una vez nombrado para su puesto. En ocasiones, hay ciertos paralelismos con algunas tribus africanas, cuando se renueva al jefe del clan. Es costumbre que se adentre en la selva durante unos días, aislado, y cuando vuelva a la tribu sufre una suerte de amnesia respecto a quienes han sido sus antiguos amigos, a los que nunca nombran para cargo de responsabilidad alguno.

Comencemos con los ministros y qué mejor que hacerlo con una curiosidad que relata Fisas a propósito de Eduardo Dato, a quien se le había encargado formar gobierno, y paseaba por el

Retiro acompañado de su buen amigo Bergamín. El primero íbale contando al segundo su preocupación por encontrar personas a quienes encargar carteras ministeriales.

- *Para Estado, tengo a Z., para Gobernación a X ... Lo que no encuentro es Ministro de Guerra y no veo a ninguno que reúna las condiciones necesarias.*

En esto pasó a su lado una mujer bella. Bergamín la miró con atención y, con su inconfundible acento andaluz, le dijo a Dato –reproduzco literalmente el texto de Fisas–:

- *¿Ze ha fijado usted en éza?*
- *Pues tiene usted razón, no me había fijado en Eza. Me parece la persona indicada.*

Y así fue como el vizconde de Eza llegó a ocupar púlpito ministerial.

Nombrados los Ministros y otros altos cargos, es costumbre galdosiana el reclutamiento de parientes y amigos. Quien mejor pone ejemplo a esta práctica es Fisas cuando cuen-

ta una anécdota referida al sin par Romero Robledo, adalid del nepotismo administrativo. Un joven se presentó ante el político para pedirle un empleo.

- *Soy sobrino de Don Fulano y vengo de parte de mi tío para que usted me proporcione un destino.*

Así lo hizo Romero Robledo y a los pocos meses se presentó en su despacho ministerial el joven en cuestión.

- *Dice mi tío que debía usted ascenderme.*

Romero Robledo para complacer al tío del pedigüño le concedió el ascenso. La excusa se repitió varias veces y el chico hizo una carrera brillantísima.

Paso un año o dos y el tío fue a Madrid y, naturalmente, visitó a Romero Robledo.

- *Habrá usted visto –le dijo el político– que su sobrino ha alcanzado todo lo que usted proponía.*

- *¿Mi sobrino? –contestó el otro– ¡Pero si yo no tengo sobrino!*

Romero Robledo se dio cuenta de que había sido objeto de un engaño y mandó llamar al caradura.

- *Usted es un sinvergüenza –espetó-. Este señor ni es su tío ni le conoce de nada.*
- *Este señor no es mi tío, efectivamente, pero, usted, Don Francisco, ya es un padre para mí.*

El político rió la respuesta ocurrente al pillastre y, desarmado ante la desfachatez de su empleado, le conservó a su servicio. Según Alfredo ANTI-GÜEDAD, su nombre fue bien conocido y llegó a ocupar los

más altos puestos de la Administración española.

Entres estas costuras, y otras entretelas, se comprende el menosprecio, cuando no desprecio, de una parte importante de los ciudadanos a determinada clase política anclada en la subcultura de la corrupción. Pero hay que ser optimista. Solamente habrá que perder toda esperanza si, finalmente, como dijo Alfonso XII, glosando un viejo adagio inglés: “Si alguna vez todos los españoles consiguen vivir del presupuesto, habrá que poner a la puerta del Congreso de los Diputados el cartel “Se alquila”.



Asistentes al acto de homenaje a José Pascual García, entre los que se encuentran Juan Velarde y Javier Medina, Consejeros del Tribunal de Cuentas. (Foto cedida por el Instituto de Estudios Fiscales).

LIBROS: MI PRIMERA BIBLIA

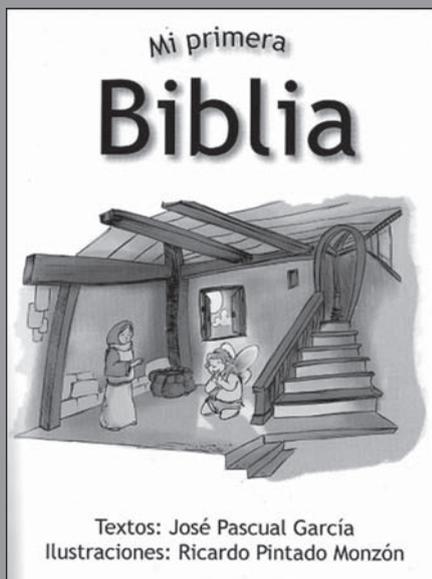
*Autor: José Pascual García
Interventor y Auditor del Estado*

Mi primera Biblia es la, hasta ahora, última obra publicada por nuestro compañero José Pascual, siendo la primera que nada tiene que ver ni con el

Derecho presupuestario ni con el control de la actividad económico financiera del sector público.

El autor narra de forma amena y cercana a los niños 25 relatos del Antiguo Testamento y 30 del Nuevo Testamento, desde “La Creación” hasta “Pablo, de perseguidor de cristianos a apóstol de Jesús”.

Todas y cada una de las páginas cuentan con ilustraciones que permiten al público infantil una



mejor comprensión de los textos bíblicos, favoreciendo la lectura de los mismos, haciéndola fácil y entretenida.

Es de destacar que aquellos pasajes

que pueden resultar más duros, como el que hace referencia a los primeros hijos de Adán y Eva: Caín y Abel; o el que se refiere a las plagas de Egipto, se tratan de forma amable por lo que son especialmente aptos para el público infantil.

Desde aquí damos la enhorabuena a José Pascual por su fecunda labor creadora que ahora explora el ámbito de la educación religiosa de los más pequeños.



Suscribe o traspasa tu Plan de Pensiones a FEDECA-PREVISION,

Ahora, más que nunca y cuanto antes, tienes que ahorrar para complementar tu futura pensión pública que se verá reducida por la reforma necesaria del sistema de pensiones. Hay un dato que es muy significativo y que es la evolución de la población:

- ✓ Relación población activa/jubilados 2010: 1 jubilado por cada 3,9 activos.
- ✓ Relación población activa/jubilados 2030: 1 jubilado por cada 2,5 activos.

Fuente: INE. Proyecciones de población a largo plazo. 2009-2049 Población activa: de 18 a 64 años

Conclusión: parece difícil que sea sostenible un nivel de pensión, de aquí a unos años, como el que tenemos en la actualidad. Hay ahorrar para complementar tu futura pensión pública



- Plan de Previsión Asegurado (PPA) – AVIVA
 - Cuenta Aviva hasta 31/12/2011: **4%** (revisable semestralmente)
 - Prepacto 5 años: **5,10% anual**
 - Prepacto 2 años: **4% anual**
 - Rentabilidad Mínima Asegurada: 2 %
 - Mismas ventajas fiscales que los planes de pensiones.
 - **Retorno del 0,5%** en efectivo, sin límite, sobre la cantidad de aportaciones extraordinarias y/o se traspase de otro plan de pensiones o PPA.
 - **Regalo del 1%** sin límite del importe de la aportación extraordinaria y/o traspasos procedentes de otros planes de pensiones/PPA en tarjeta regalo de El Corte Inglés.



- Plan de Pensiones FONDECA – Gestora AXA Pensiones
 - Plan de Pensiones Renta Fija Mixta (invierte hasta el 30% en renta variable)
 - Gastos de la gestora: **0,25%** (otras gestoras: máximo legal/mercado del 2%)
 - Gastos del depositario: **0,03%** (otras gestoras: máximo legal/mercado del 0,5%)
 - Rentabilidad neta de gastos a 1 año a 31.12..2010: **3,49%**
 - Rentabilidad neta a 20 años (largo plazo) a 31.12.2010: **7,53% anual (Nº 1 en ranking)**



- Seguro de Vida Colectivo – Aseguradora Metlife
 - Tarifas muy atractivas. Puedes llegar a un **50% menos de lo que pagas actualmente.**
 - Concepto modular. Contrata solo las garantías que te interesen.
 - Si ya tienes seguro de vida, no te preocupes, es muy fácil cambiar ya que no tendrás que cumplimentar declaración de salud ni reconocimiento médico (hasta 180.000€)

Para mayor información, telefona a GLOBALBROK:

902 012 360 Info@globalbrok.com

Interventores y Auditores del Estado



Página web de la Asociación
Profesional de Interventores
y Auditores del Estado

www.interventoresauditores.com

Un espacio en común para habilitar un canal de participación con
nuestros asociados, con información de actualidad, noticias y
enlaces con otras entidades públicas y privadas