

El papel de las Intervenciones Delegadas

Introducción

Unos de los mayores activos de la IGAE es haber sabido evolucionar a lo largo de estos últimos treinta años, modificando y perfeccionando sus procedimientos, actuaciones e instrumentos tanto en materia de control como de contabilidad.

La institución ha sido capaz de apoyarse en cada momento en lo existente para perfeccionarlo, adaptándose a una realidad cambiante, sin quedar aferrada a esquemas viejos. Siendo obvio, es importante remarcar el papel clave que ha tenido la informática y la informática presupuestaria en todo ello. Es por ello que el paradigma de control existente es muy diferente al de hace treinta años.

Aprovechando el 150º aniversario de esta institución, para la reflexión, nos proponemos evaluar el papel actual de las Intervenciones Delegadas. Para ello, en primer lugar, evaluaremos la figura de las Intervenciones Delgadas desde el punto de vista de la actividad de control que llevan a cabo, con especial análisis del concepto control financiero permanente.

Posteriormente, y teniendo en cuenta el entorno cambiante existente, analizaremos el papel actual de las Intervenciones Delegadas, los nuevos desafíos a los que presumiblemente deberán enfrentarse, y nos aventuraremos a realizar propuestas de mejora.

Entendamos para la mejor comprensión de este artículo, que la mención a Intervenciones Delegadas se efectúa de forma genérica y pretende incluir tanto a las Intervenciones Delegadas en Ministerios, Organismos Autónomos o Agencias Estatales, como a las Intervenciones Regionales o Territoriales.

Situación actual

Con carácter previo y reforzado tras la publicación de la Ley General Presupuestaria del año 2003, en adelante LGP, la situación del control que ejerce la IGAE, presenta en Ministerios, Organismos Autónomos y Agencias Estatales¹, entre otras, las siguientes características:

¹ En el ámbito del Ministerio de Defensa y de la Seguridad Social, el control se ejercerá, respectivamente a través de la Intervención General de la Defensa, y de la Intervención General de la Seguridad Social, dependientes funcionalmente, a estos efectos, de la Intervención General de la Administración del Estado.

1. Una descentralización del control a través de las Intervenciones Delegadas. Es a estas a quien corresponde realizar todas las actuaciones de control con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.
2. El control se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.
3. La función interventora supone un régimen de control ampliamente tasado, delimitando su ámbito objetivo dado que la fiscalización de casi todos los expedientes asume la forma de limitada y la competencia de ésta se extiende exclusivamente al ámbito legal.
4. La auditoría de cuentas, supone un régimen de control también delimitado a un ámbito concreto a las cuentas anuales rendidas en cada uno de los ejercicios económicos y ampliamente tasado procedimentalmente.

Llegados a este punto, entonces, **¿qué es el control financiero permanente?** Si atendemos al artículo 157 de la LGP “el control financiero permanente se ejercerá en los órganos y entidades establecidos en el artículo siguiente y tendrá por objeto la verificación **de una forma continua** realizada **a través de la correspondiente intervención delegada**, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero”.

Del artículo podemos deducir que el espíritu del legislador es que se trate de una competencia específica de las Intervenciones Delegadas, así como que se realice de forma continuada. Su ámbito objetivo abarca toda la actividad económica financiera, y supera el control de legalidad de la función interventora o del corsé del procedimiento de auditoría de cuentas, ampliándolo a verificar que la gestión administrativa efectuada se ajusta también a principios de buena gestión.

¿Y cómo podemos llevarlo a cabo? A mi juicio, la principal forma de llevarlo a cabo no puede ser otra que entender que todo lo que hace una Intervención Delegada es control financiero. Así, no es solo control financiero permanente la emisión de informes sino también:

- a) En el ejercicio de la fiscalización previa limitada, las observaciones complementarias que consideren convenientes formular las Intervenciones Delegadas, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los

expedientes. Los reparos suspensivos, ciertamente, solo pueden hacerse respecto a determinados aspectos legales, pero esta limitación no existe para las observaciones adicionales, puesto que no hay nada que impida que puedan versar, acerca de otro tipo de irregularidades legales, especialmente las que hacen referencia a la buena gestión económica y financiera. Entendidas de esta manera, dichas observaciones pertenecerían más al control financiero permanente que a la función interventora, y las mismas se pueden efectuar de forma previa a la realización del acto administrativo.

¿Y si en lugar de realizar una observación por escrito, en aras a una mayor eficiencia llamamos al gestor o nos reunimos con el para advertirle de la situación, no será también control financiero?

b) La asistencia a las recepciones, en la actualidad, se tiende a considerar parte de la función interventora (comprobación material de la inversión), pero en el ejercicio de la misma podemos advertir incumplimientos diferentes al objeto exclusivo de la recepción, como podría ser un incumplimiento en el plazo de ejecución.

c) Los informes de las modificaciones presupuestarias se entienden como parte del control financiero, y lo cierto es que se realizaban por las Intervenciones Delegadas con anterioridad a que se efectúen las modificaciones.

d) La presencia de un Interventor en las Mesas de contratación y la potestad para incluir votos particulares en las actas de las mismas.

e) La Ley 38/2003, de 17 de noviembre de 2003, General de Subvenciones determina que las Intervenciones Delegadas informen las bases reguladoras, actuación que no pertenece al ejercicio de la función interventora y que realizamos previamente a su aprobación.

f) El control financiero permanente permite materializar en informes globales defectos o incumplimientos continuados detectados en el ejercicio de la función interventora. Dado el ámbito acotado que tiene la revisión de cada uno de los expedientes en el ejercicio de la fiscalización previa, estos no pueden detectarse, pero si desde un punto de vista global. Un ejemplo muy habitual es la identificación de posibles fraccionamientos de contratos tramitados todos ellos como contratos menores.

g) Si en el ejercicio de la auditoría de cuentas nos encontramos con un alcance por un importe insignificante comparado con la cifra de materialidad, o con la aplicación de un procedimiento viciado y contrario a la legalidad y a principios de buena gestión.

Todos estos ejemplos, y muchos más, ponen de manifiesto el análisis de legalidad y de principios de buena gestión que se lleva a cabo en las Intervenciones Delegadas que es en cierta medida intangible y, por lo tanto, difícil de valorar, pero no por ello inexistente.

¿Qué sentido tiene que se circunscriba el control financiero permanente a la figura de las Intervenciones Delegadas? La convivencia entre esta y la institución controlada, el compatibilizar diversos cometidos y tareas de control en las Intervenciones Delegadas, así como la permanencia continuada para conocer el histórico de la institución, así como de sus expedientes y actuaciones, otorga importantes ventajas al órgano controlador y por ende al controlado, dando lugar un modelo específico de control.

Así, podemos entender que el modelo de control que se lleva a cabo por las Intervenciones podría definirse como un modelo unitario en el que los distintos elementos se integran y complementan, evitando que se produzcan contradicciones o incongruencias entre las distintas actuaciones y logrando entre ellas economías de escala. Las principales ventajas de este modelo residen en que:

a) El día a día en la realización de las diferentes actuaciones y la comunicación fluida con el gestor, permite que este vaya conociendo puntualmente los defectos o irregularidades que el órgano de control considera que hay en la gestión, así como las recomendaciones que se hacen para solucionarlos sin tener que esperar un informe de control financiero emitido con un gran desfase temporal. Y desde un punto de vista más práctico, la elaboración de muchos documentos y actos administrativos no recae en el que firma y en muchos casos desconoce la existencia de ese defecto o error que genera un incumplimiento normativo o de buena gestión y que de conocerlo estaría dispuesto a corregirlo. Así, por ejemplo, ¿qué hacemos si en el ejercicio de función interventora detectamos que ciertos criterios de solvencia incluidos en un pliego de cláusulas administrativas particulares aun siendo legales pueden limitar la concurrencia por resultar desproporcionados conforme al presupuesto base de licitación?, ¿Acaso no debemos advertirlo de la forma más ágil posible, aunque esta posteriormente no pueda ser medida? La relación profesional con el gestor facilita esta agilidad.

b) La cercanía a través de la ubicación física en la sede del gestor favorece un trato cercano con todos los escalafones administrativos. Es común y lógico que se produzcan errores materiales o incorrecciones en los documentos y actos administrativos que con una llamada telefónica advirtiendo del error, se pueden solucionar de forma eficiente, pero que de nuevo resulta intangible medir el número o el valor de estas actuaciones.

c) Las observaciones efectuadas en el ejercicio de la función interventora, como aquellos aspectos que se hayan podido detectar al analizar y revisar los expedientes administrativos o con otras actuaciones, pueden resultar una base para fundamentar informes de control financiero o analizar un seguimiento de actuaciones.

d) Un expediente es analizado en las distintas fases de su vida administrativa que en muchos casos puede ser plurianual y prolongarse a lo largo de varios ejercicios económicos, más aún si se producen prorrogas o reajustes de anualidades, La continuidad permite conocer problemas o debilidades o hitos relevantes de fases anteriores que pueden resultar claves en fases sucesivas. El carácter continuado del control también es útil para conocer posibles riesgos de gestión motivados por cambios en el entorno, como puede ser el cambio de personal en puestos claves de gestión, o una reorganización administrativa.

e) Permite observar si el órgano gestor corrige las irregularidades y adapta las recomendaciones establecidas en los informes o comunicaciones efectuadas sin necesidad de esperar a hacer una segunda actuación de control ad hoc posteriormente.

Todos los ejemplos enunciados me sirven para ilustrar la importancia de las Intervenciones Delegadas y describir su papel en el sistema administrativo. Justificando así el continuado valor que han aportado durante todo este tiempo, sin dejar rastro en muchos casos, en aras a la calidad y buena gestión administrativa. Su valor es intangible, difícil de medir, que unido al riesgo de oportunidad que supondría su ausencia, no generan ninguna duda sobre la necesidad de seguir contando y reforzando la experiencia de la estructura organizativa actual.

Propuestas de mejora

Como hemos explicado, las diferentes actividades que realiza una Intervención Delegada están ampliamente regladas, únicamente el control financiero permanente, debido a su naturaleza, es una excepción a toda esta situación. A mi juicio, el control financiero permanente es una actividad con un marcado carácter discrecional, donde la capacidad de aportar valor es más amplia, y posiblemente con mayor margen de mejora.

Por todo ello plantearé a continuación un análisis de cómo podemos mejorar el control financiero permanente, entendida esta actividad de control como se ha descrito en el segundo apartado de este artículo y no en la mera ejecución de un plan anual de control.

Para realizar el análisis de posibles mejoras, me voy a apoyar en el esquema de la cadena de valor representado gráficamente a continuación:



Objetivos.

Resulta necesario partir del artículo 142 de la LGP que define como objetivos del control:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- b) Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- c) Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- d) Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

Llegados a este punto, y dado el carácter heterogéneo y no tasado de las actuaciones de control financiero permanente, desde el plano teórico no existen unos objetivos claros que definan el control financiero permanente ejercido por una Intervención Delegada. Estos objetivos tampoco veo posible que se puedan definir de acuerdo con el esquema teórico de objetivos SMART, específicos (Specific), medibles (Measurable), alcanzables (Achievable), realistas (Realistic) y de duración limitada (Time-bound). No obstante, y aunque pueda parecer un obstáculo insalvable, la definición de forma genérica y amplia de los objetivos de una Intervención, ayuda a conocerlos y su permanencia en el tiempo permite evaluar una línea temporal en la obtención de resultados que será positiva cuantas menos incorrecciones y debilidades se detecten y negativa en sentido contrario.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico, la IGAE ha trabajado en los últimos años instaurando dos aspectos que permitan acotar los objetivos anuales de control de una Intervención Delegada. Por un lado, mediante la evaluación de riesgos, que invita a conocer los riesgos existentes a través de cuestionarios muy completos, dando pie a la reflexión sobre qué áreas deben revisar o poner el foco. Y, por otro lado, la realización de controles horizontales obligatorios, que instan a analizar áreas concretas de forma homogénea y que suponen obtener resultados globales con un ámbito subjetivo de control superior al de una Intervención Delegada, pudiendo así contextualizar la situación de tu unidad controlada en relación al resto. Ambas medidas me parecen una evolución y mejora respecto a tiempos pretéritos.

Como mejora para conocer los objetivos que debe tener una Intervención Delegada, veo imprescindible reforzar o impulsar la coordinación entre las mismas. Sería de gran utilidad conocer:

- Incumplimientos de legalidad que se han producido en otras unidades administrativas fuera de nuestro ámbito de control para poder valorar si estos se están produciendo o no en nuestra unidad, pasando de esta forma a formar parte de los objetivos de control de nuestra Intervención Delegada.
- Medidas o procedimientos adoptados por unidades administrativas fuera de nuestro ámbito de control que favorecen el cumplimiento de principios de buena gestión y que pueden ser una buena base para la realización de propuestas de mejora o recomendaciones a las unidades administrativas bajo el control de nuestra Intervención Delegada.
- Aprobar un código de principios de buena gestión para favorecer su conocimiento en mayor profundidad, y que permita superar y conocer otros principios de buena gestión de igual importancia diferentes de eficacia, eficiencia y economía

como transparencia, concurrencia, publicidad, equidad, sostenibilidad, etc. Este código en ningún caso debe ser restrictivo.

A mi juicio y concluyendo, creo que no podemos tener objetivos claros y medibles, y me parece acertada la opción de optar por fijar un marco conceptual amplio en el que siempre y en todo caso nuestros objetivos sean verificar que la actividad económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, y de buena gestión económica y seguir favoreciendo la coordinación entre Intervenciones Delegadas.

Recursos

Los principales recursos necesarios para la realización de los trabajos en una Intervención, son los recursos humanos y los recursos informáticos.

Los recursos humanos pueden medirse desde la perspectiva de la cantidad y de la calidad. Atendiendo a la cantidad de recursos, el contexto no es favorable. Desde el año 2008 la descapitalización de recursos humanos ha sido una constante en toda la Administración General del Estado. La IGAE no ha sido ajena a esta situación. La agrupación e integración de Intervenciones ha resultado la principal medida encaminada a mejorar la eficiencia en la realización de trabajos.

Atendiendo a la calidad de los recursos humanos, para mejorar o al menos mantener el nivel de nuestros recursos humanos se debe seguir trabajando en los principios éticos fundamentales: Integridad, independencia, objetividad, competencia profesional y diligencia debida, confidencialidad, comportamiento profesional y escepticismo profesional recogidos en el Código de ética para la auditoría pública aprobado por el Interventor General el 25 de octubre de 2019 y que resultan clave en la realización de nuestro trabajo.

A estos principios éticos, que han supuesto la piedra angular de nuestros trabajos en el pasado y el prestigio administrativo de nuestros cuerpos profesionales, (cuerpo superior de interventores y auditores del estado y el cuerpo técnico de auditoria y contabilidad), les podríamos añadir varios nuevos principios en consocia a los aspectos que hemos señalado y señalaremos más adelante:

- Colaboración Interna o Institucional. Si antes hemos añadido que la mejora en las instituciones públicas parte de la vía de la colaboración y no de la competencia, el conseguir unas mejores Intervenciones delegadas, y una mejor Intervención General

requiere de una mayor colaboración y coordinación entre las mismas y con el centro directivo, con la participación en: grupos de trabajo, en órganos de coordinación, o en la elaboración de guías y manuales. Del análisis de políticas públicas una de las principales conclusiones obtenidas viene a considerar, que, si bien las empresas privadas mejoran a través de la vía de la competencia, la mejora en las administraciones públicas viene relacionada con la capacidad de colaboración.

- **Comunicación.** La comunicación de nuestras actuaciones resulta hoy en día básica. Por lo general, la descripción de incumplimientos y aspirar a que estos reviertan, y en mayor medida la realización de propuestas de mejora y aspirar a su implantación requieren de un adecuado valor de comunicación. La práctica ha demostrado que la mera inclusión de una propuesta de mejora en un informe no es suficiente si el gestor no está convencido de su implantación.

- **Visión constructiva u orientada a aportar valor.** Partiendo de la objetividad que implica nuestro trabajo, cualquier actuación que favorezca o impulse la eficacia de las administraciones públicas se enmarca en los objetivos que tenemos como funcionarios públicos.

- **Formación continuada.** El entorno cambiante, la escasez de recursos y la digitalización de la administración lleva implícito que las técnicas y formas de trabajo cambien rápidamente. Es impensable considerar que la forma en la que trabajamos actualmente, se mantendrá invariable dentro de cinco o diez años, y menos aun cuando las carreras profesionales tienen una duración media aproximada de 35 años. Por todo ello, nuestro trabajo será de una mayor calidad si estamos formados y actualizados.

En relación con los recursos tecnológicos. La digitalización de la administración está transformando procedimientos administrativos en procedimientos informáticos. Un ejemplo ilustrativo es el uso de la Plataforma de Contratación del Estado. Las verificaciones del correcto lacrado de los sobres, de los plazos para la presentación de las ofertas, etc, que antiguamente exigían verificar el cumplimiento del procedimiento administrativo con la digitalización de la administración y la existencia de la Plataforma de Contracción del Estado ha supuesto que todas las verificaciones únicamente requieran de una auditoría informática del sistema.

Las ventajas no quedan aquí si no que van más allá y permiten velar de forma efectiva por otros aspectos como asegurarnos de la presentación de ofertas en plazo o incluso la presentación de una única oferta en el procedimiento de contratación.

Este caso, que resulta únicamente un ejemplo puntual, ha supuesto la oportunidad de liberar recursos para verificar otros aspectos más relevantes como la justificación de la necesidad de la contratación, los criterios de adjudicación y de solvencia utilizados o el cálculo o estimación del presupuesto del contrato.

Debemos ser muy precisos en la utilización de nuestros recursos humanos en aquellas labores donde podamos aportar valor, automatizando procesos propios y conociendo aquellos procedimientos administrativos que han dejado de serlo para ser procedimientos informáticos. ¿Estamos preparados para reorganizar nuestros recursos cuando los procedimientos sometidos a función interventora se instrumenten y formalicen a través de actuaciones administrativas automatizadas? ¿Podríamos identificar procesos internos o de terceros que podrían automatizarse? ¿Existe una adecuada coordinación entre la informática presupuestaria y los usuarios de la misma?

Procedimientos y Productos

Entendiendo que la Intervención Delegada existe para el ejercicio del control financiero permanente, y reorientar al gestor hacia el cumplimiento de la legalidad y/o de la mejora a una gestión más eficaz, eficiente pública y transparente. Este trabajo requiere optar siempre por la vía más directa posible que en muchos casos consiste en advertirle de un error o incumplimiento con una simple llamada telefónica antes de fiscalizar un acto administrativo. Por ende, el procedimiento seguido para verificar y tratar de corregir en su caso un incumplimiento es a la vez el producto de nuestra actividad.

Así, los procedimientos y “productos” para la obtención de nuestros resultados consisten en un amplio abanico de opciones y formulas, desde la llamada telefónica, una reunión, la realización de una observación no suspensiva en base al artículo 154 de la LGP en el ejercicio de la función interventora, la inclusión de un voto particular en la celebración de una mesa de contratación, y así un largo etcétera, hasta los casos de emisión de un informe de control financiero, la evaluación de un plan de acción o la realización de un traslado de actuaciones.

Muchos de estos procedimientos y productos, son en cierta medida intangibles de nuestro valor, y los que no lo son, como puede ser la emisión de un informe requieren de una importante labor de comunicación con el gestor como antes hemos indicado, para la efectividad de las propuestas y conclusiones reflejadas en los informes.

Destacar también que la reforma normativa de los planes de acción supuso un hito positivo para la consecución de ciertos objetivos, sin embargo, existe un camino que

recorrer al respecto, modulando las situaciones a corregir detectadas y facilitando al menos, la toma de razón de estas a los superiores jerárquicos correspondientes de una forma mas ágil.

Resultados

¿Cuáles son los resultados de una Intervención Delegada? ¿Pueden estos medirse? Si partimos de contar con objetivos genéricos y globales, que los procedimientos seguidos para la consecución de los mismos son en muchos casos intangibles, obtener una respuesta concluyente a esta y otras cuestiones similares que puedan plantearse es también difícil. Por ello, y tratándose del apartado con un mayor recorrido futuro, planteo unos apartados que pueden generar cierto consenso.

1. Existen ciertas actuaciones no planificadas que deben ser puestas en valor por el centro directivo dado su componente de complejidad. Principalmente, cuando en el ejercicio del control financiero permanente el interventor delegado entienda que los hechos acreditados pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidades administrativas, patrimoniales o contables, o penales, y que una vez trasladados acaben resultando admitido a trámite. Si nuestro trabajo tiene como principal objetivo verificar la adecuación de un trabajo al cumplimiento de legalidad, estas actuaciones ponen de manifiesto un buen trabajo efectuado. Por ello, y dada la complejidad me parece imprescindible el realizar una necesaria compensación económica.

2. Existen otras actuaciones tendentes a corregir la actuación de órganos gestores y adecuarlos así a la legalidad o principios de buena gestión que por suerte no requieren la realización de un traslado de actuaciones, sin embargo, complica la valoración de resultados obtenidos por parte de una Intervención a través de las actuaciones. Los resultados no pueden medirse por criterios de cantidad, con alguna excepción, pero sí pueden medirse subjetivamente por criterios de calidad. Para medir esta calidad en los trabajos propongo someterse a una evaluación de esta calidad en los trabajos de control financiero permanente. Cómo instrumentar esta evaluación no será fácil, pero en todo caso destacar aquellos hitos que pueden generar mayor consenso:

- La solicitud de someterse a la evaluación tenga un carácter voluntario.
- El representante de la Intervención puede exponer los logros obtenidos para así ser evaluados

- Esta evaluación ha de ser interna por parte de la IGAE. Por el personal directivo de la IGAE y no por una unidad de la IGAE que no tenga un rango jerárquico superior al evaluado.
- Con premio económico a los casos más exitosos o mejor valorados a repartir entre todo el personal de la Intervención Delegada.
- De periodicidad determinada, valoración anual preferiblemente.
- En sesión pública en el ámbito IGAE

Como principales ventajas de esta valoración subjetiva puede favorecer la cohesión interna en la intervención delegada, la identificación con un objetivo común y el conocimiento de los trabajos de calidad efectuados por otros compañeros. También puede favorecer la rotación de determinados puestos en aras a la consecución de mejoras en los nuevos destinos.

Conclusiones

El control financiero permanente existe porque existen las Intervenciones Delegadas.

Todo lo que hace una Intervención Delegada se entiende dentro de un marco global de control financiero permanente.

Si bien los objetivos parecen mantenerse invariables en el tiempo, los recursos, procedimientos y productos del control financiero permanente están sujetos a un entorno cada vez más volátil y cambiante. Resulta imprescindible una mayor coordinación y cooperación para realizar un trabajo de mayor calidad.

Los resultados de control financiero deberían intentar valorarse. Con premios económicos para casos concretos como la realización de un traslado de actuaciones y con reconocimientos internos en el resto.

BIBLIOGRAFÍA

Martín Seco, Juan Francisco (2008). Interrelación entre la función interventora y el control financiero permanente. Un modelo integrado de control. Cuenta con IGAE, nº21 (2008), pp. 6 -17.

Genaro Moya, M^a Dolores y López Hernández, Antonio M. (2019): La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas. Auditoría Pública nº 74 (2019), pp. 15 – 32.

