

MESA REDONDA

“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”



Juan Francisco Martín Seco
Interventor y Auditor del Estado

Madrid, 18 de febrero de 2014

Introducción

Resultaría una osadía pretender en un breve espacio de tiempo abarcar en toda su extensión un tema de tal amplitud. Comenzaré afirmando que de las dos caras que tiene el presupuesto de las finanzas públicas limitaré mi intervención al área de la gestión del gasto, y no es que piense que el fraude y la corrupción tienen menos importancia en el campo impositivo, todo lo contrario. Desde el punto de vista cuantitativo, es sin duda mucho mayor (la presión fiscal española es diez puntos inferior a la de la eurozona) y, desde el punto de vista cualitativo, no participo de esa postura que, al tiempo que condena duramente la malversación de fondos públicos, disculpa el fraude fiscal. La razón de imponerme tal limitación parte del medio en el que se desarrollan estas jornadas, que es el de la IGAE y del Cuerpo de Interventores y Auditores del Estado.

Es este mismo hecho el que me conduce también a que, entre todas las entidades, me centre más en el sector público estatal, parcela en la que se desarrolla la labor profesional de este colectivo. Por otra parte, creo que lo que se diga para el Estado es de aplicación plena a las otras administraciones, que en líneas generales han copiado sus instituciones, procedimientos y normas; y los defectos y ausencias de control que encontremos en aquel sector aparecerán corregidas y aumentadas en las Corporaciones Locales y en las Comunidades Autónomas.

Reduciré mi intervención a señalar únicamente cuatro elementos que pueden considerarse fundamentales en toda estrategia que se planifique para minimizar el fraude y la corrupción:

- Sometimiento al Derecho administrativo
- Profesionalización de la Administración
- Transparencia, principalmente a través de la Contabilidad Pública, y
- Mecanismos de control

Sometimiento al Derecho administrativo.

El primero es el sometimiento al Derecho administrativo. La prevención y detección del fraude y la corrupción forzosamente se asientan en la norma y en el procedimiento. La democracia es algo más que elegir entre dos formaciones políticas cada cuatro años. La norma y los procedimientos constituyen elementos sustanciales del Estado de derecho, aun en su versión más liberal. Quizás lo que de forma más radical diferencie a este de la autocracia y del despotismo sea que los gobiernos dictan las leyes, pero se encuentran sometidos a ellas al igual que cualquier otro ciudadano. Los políticos pueden cambiar el ordenamiento jurídico, pero no pueden utilizarlo arbitrariamente y, en tanto que subsista la norma, debe aplicarse de forma objetiva e imparcial. La ley es universal, su aplicación debe estar generalizada sin que pueda haber espacios o zonas de oscuridad al margen de ella.



Persiste, sin embargo, una tensión no resuelta. Todos los gobiernos, y en general los responsables públicos, pretenden extender lo más posible el ámbito discrecional en la gestión y utilizar la Administración a sus anchas sin limitación alguna. Consideran que el Derecho administrativo y los procedimientos constituyen un corsé rígido que les impide administrar con eficacia, un lastre para su gestión.

Concretamente, en España se ha producido, y continúa produciéndose, lo que muchos administrativistas han llamado la "huida del Derecho administrativo", una fuerza centrífuga tendente a separar de la Administración determinadas áreas creando excepciones y zonas de penumbra jurídica, libres de los controles y procedimientos que deben darse en todo el sector público. El argumento siempre es el mismo, incrementar la eficacia, pero lo cierto es que la ausencia de controles no solo no aumenta la eficacia, sino que puede disminuirla al incrementar los riesgos y los vacíos legales. La tendencia desde luego no es nueva. En la Ley de Entidades estatales autónomas del año 1958 ya aparecían determinados organismos, como por ejemplo el Banco de España, que sin razón aparente quedaban excluidos del régimen común.

La antigua Ley General Presupuestaria (LGP) de 1977 consagraba la ruptura entre forma y régimen jurídico al incluir en el artículo 6.1.b entre las sociedades estatales no solo a las sociedades mercantiles sino a lo que llama entidades de derecho público que por ley

ajustan sus actividades al derecho privado. Pero es a partir de 1988 cuando se extiende y multiplica la figura de los entes públicos a los que, a pesar de tener importantes competencias públicas y sin ninguna función empresarial o actividad comercial específica, se hace un traje jurídico a medida librándoles del régimen general. En la Ley de Presupuestos de 1988 se añade al artículo 6 de la LGP el apartado 5: "El resto de entes del sector público no incluidos en este artículo ni en los anteriores se regirán por su normativa específica". El enunciado es ya lo suficientemente expresivo de que se trata de un saco en el que cabe todo, un *totum revolutum* sin homogeneidad alguna.

Desde 1988 a 1992, más de treinta unidades administrativas experimentaron un cambio en su naturaleza jurídica, invariablemente en la misma línea. Las direcciones generales se convirtieron en organismos y los organismos en entes públicos, cuando el paso no fue directamente de dirección general a ente público. En todas las ocasiones se persiguió la misma finalidad, obtener mayor libertad de actuación, menor sujeción a la norma y menor control. El caso más paradigmático, aunque no el único, fue el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con funciones netamente administrativas.

Si los últimos años ochenta y primeros noventa se caracterizaron por la proliferación de los entes públicos, la siguiente etapa, la de los gobiernos de Aznar, trajo la invención y desarrollo de las fundaciones públicas. El nombre en sí ya parece un contrasentido, porque la teoría y las razones por las que se justifica la creación de las fundaciones se adecuan a las características del sector privado y no parece que en el público cumplan ninguna función que no pudieran desarrollar las entidades ya existentes. Solo hay un motivo para su creación, motivo que se confirma cuando se observa su comportamiento: poder gestionar determinadas parcelas sin los controles y normas que deben regir para el sector público. Fue realmente curioso que cuando se elaboró la Ley de Subvenciones con la loable finalidad de introducir transparencia y concurrencia en la asignación de las ayudas del Estado, se terminó por excluir de su ámbito de aplicación a las fundaciones públicas, con lo que se dejó abierto un considerable agujero por donde poder eludir las prescripciones de la propia ley.

Los gobiernos de Zapatero pusieron también su granito de arena creando una figura nueva, la de las agencias, porque si bien la administración tributaria llevaba tal nombre, jurídicamente hasta ese momento pertenecía al grupo de los entes públicos regidos por su propia regulación, la del apartado 5 del artículo 6 de la antigua LGP. El 18 de julio de 2006 se aprobaba la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Su exposición de motivos es todo un ejemplo de inconsistencia y muestra casi todos los tópicos en los que se ha asentado la huida del Derecho administrativo: "No obstante, las rigideces que presentan los actuales modelos de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos, dificultan en gran medida la consecución de los objetivos antes indicados". La incoherencia de los redactores aparece cuando en la exposición se lamentan de la multiplicidad y disparidad en el régimen jurídico de los organismos públicos, pero en lugar de contribuir a la eliminación del caos administrativo lo

incrementan al crear un nuevo canal para que las distintas unidades administrativas escapen de los controles y procedimientos que les son propios.

Tanto la LOFAGE como la LGP del 2003 intentan establecer un cierto orden en la disparidad existente, pero a los redactores de ambas les faltó valor o peso político para desandar lo andado. Concretamente, la LGP desde sus inicios (artículo 2) siente la necesidad de limitar y ordenar el sector público estatal y, asumiendo criterios de contabilidad nacional, pretende separar el sector administrativo del empresarial (artículo 3). Para ello no le vale referirse a grupos concretos de entidades, ya que en un mismo grupo, en el apartado g) o en el h) del artículo 2, se encuentran entidades que deben ser encuadradas en el administrativo y otras en el empresarial, por eso se ve en la necesidad de establecer de forma expresa las condiciones que tienen que cumplir para estar situadas en uno u otro sector.⁷⁴ A la diferenciación entre sector público administrativo y sector público empresarial se le da enorme trascendencia, porque casi todos los elementos posteriores, control, presupuestación, contabilidad, etc., se van a determinar en función de la pertenencia a uno u otro sector.

Parecería configurarse así un orden entre las distintas entidades públicas, pero todo lo aparentemente conseguido se difumina al leer la disposición adicional decimotercera que expresamente afirmaba: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de esta ley, las entidades previstas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, preexistentes a la entrada en vigor de esta ley, conservarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido por sus leyes reguladoras con anterioridad a dicha entrada en vigor”. Es decir, que todo seguía igual y de nada servía el esfuerzo de clarificación anterior.

Desde hace algún tiempo, se utiliza el pretexto de la independencia para crear organismos atípicos a los que se otorga el carácter de reguladores –como si la función reguladora no fuese inherente a la Administración y a la función pública–, y cuya característica más típica es la de estar excluidos de todo control. Citaremos también los fondos carentes de personalidad jurídica y los consorcios, estos últimos creados en tierra de nadie porque normalmente son participados en porcentajes iguales por las distintas Administraciones públicas y, al no existir un socio mayoritario, quedan en la indefinición jurídica y de control.

⁷⁴ 1. El sector público administrativo, integrado por:

- a).....
- b) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior, que cumplan alguna de las dos características siguientes:
 - 1.ª Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
 - 2.ª Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Sin duda, solucionarlo es un tema pendiente en todo plan que se elabore contra el fraude y la corrupción.

Pero quiero referirme en especial a las empresas públicas y a las sociedades estatales porque, curiosamente, después de muchos años de privatizaciones en los que se ha liquidado casi por completo el sector público empresarial, se mantiene el número de sociedades estatales no solo en el Estado, sino incluso en mayor medida en los Ayuntamientos y en las Comunidades Autónomas. En la mayoría de estos casos, más que de verdaderas empresas públicas, se trata de sociedades instrumentales y obedecen al deseo de que una parcela dada de la Administración escape de los procedimientos de control y disciplina propios del sector público. Hay que citar aquí, por supuesto, la multiplicación de las encomiendas de gestión. Algunos Ministerios parecen haber encontrado en esta figura la solución de todos los males. En muchas ocasiones estamos frente a una simple contratación de personal encubierta, mecanismo para eludir las restricciones en el número de funcionarios y empleados públicos. Es curioso que se pueda aplicar al capítulo 6 o al 2 lo que realmente es capítulo 1 y, además, que exista toda clase de cortapisas presupuestarias para gastar en el capítulo 1, pero no lo haya para las consultorías y demás tipos de contratos.

Las sociedades instrumentales persiguen en buena medida una finalidad parecida a la de las fundaciones públicas. En ambos supuestos se transfiere a ciertas entidades funciones que antes eran prestadas directamente por la Administración. El resultado es que en la mayoría de los casos se incumplen los mecanismos de concurrencia, de control y de transparencia que deben presidir la actuación administrativa, y, por otra parte, los costes se incrementan.

El último paso y más extremo en este proceso de centrifugación es la externalización de los servicios y la privatización de la gestión, mediante concesiones o lo que últimamente se conoce como asociaciones público-privadas. La razón aducida es que el sector privado es más eficaz que el público, lo que ni teórica ni prácticamente tiene fundamento alguno. Más bien tendríamos que pensar que los costes se encarecen, pues se incrementarán con el beneficio de los privados. Además, casi siempre el riesgo será asumido por el sector público. Si se producen beneficios, estos quedarán en la empresa privada, pero en el caso de que en el proyecto, por uno u otro motivo, no se cumplan las expectativas, las pérdidas serán principalmente asumidas por el sector público al no poder permitir que los servicios dejen de prestarse. En toda asociación público-privada existe el riesgo de que el sector privado transfiera los costes al público, mientras se apropia de los beneficios.⁷⁵

Hay otro factor que ha favorecido este proceso de dispersión del sector público y es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento impuesto por la Unión Europea y la supervisión que de la cuantía del déficit debe realizar Eurostat. Ello ha propiciado en todos los países miembros el desarrollo de una contabilidad creativa con la finalidad de que determinadas partidas no

⁷⁵ Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el grupo de autopistas que, quebradas de hecho, van a tener que ser asumidas por el sector público.

computen en el déficit. Este objetivo ha contribuido a la creación de determinados entes o sociedades estatales o al establecimiento de concesiones y asociaciones público-privadas. A menudo la estratagema dura poco tiempo porque Eurostat termina por percatarse del truco y corrige la norma, pero la situación administrativa no retrocede ya al origen.

Profesionalización de la Administración:

La huida del Derecho administrativo se ha dado, por supuesto, en el sector público estatal, pero en mucha mayor medida en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Según el último inventario de entidades públicas elaboradas por la IGAE (año 2010), el número de empresas públicas, fundaciones y consorcios era en el Estado de 312, mientras que en las Comunidades Autónomas ascendía a 1.921 y en las Corporaciones Locales a 1.821. El riesgo de fraude y corrupción es tanto más alto, por una parte, cuanto mayor es el grado de desregulación que se aplica a la entidad y, por otra parte, a medida que la Administración es más pequeña y más periférica.

Si el primer factor a tener en cuenta en la lucha contra el fraude y la corrupción es el sometimiento al Derecho administrativo, el segundo es la profesionalización de la función pública como garantía de la aplicación objetiva de la norma y el procedimiento. Una Administración profesionalizada, independiente del poder político, ocupa también un papel fundamental en un Estado de derecho. Los funcionarios se configuran como los guardianes de la norma y los procedimientos, como los garantes de que la primera se aplica objetivamente sin veleidades partidistas y de que los segundos se cumplen sin arbitrariedades ni favoritismos.

Pérez Galdós en su novela “Miau” describe y dramatiza una de las lacras de la sociedad española del siglo XIX, la politización de la Administración pública, con las cesantías ligadas al turno de partidos y al favoritismo. El protagonista de la obra es Ramón Villaamil, un competente ex empleado del Ministerio de Hacienda, que se encuentra cesante por no haberse arrimado a las influencias adecuadas. Tras una vida destinada al empleo público, llegando incluso a servir en Filipinas –y a pesar de sus propuestas novedosas, como la de establecer un impuesto progresivo sobre la renta, que son burlescamente desechadas–, no logra conseguir un empleo para cubrir al menos los dos meses que le quedan para el retiro. Su yerno, Víctor Cadalso, es la antítesis de Ramón, ya que, no obstante su incompetencia, tiene atractivo físico y dotes de orador, y gracias a que ha sabido conquistar a importantes damas va ascendiendo en los diversos cargos públicos. La novela termina trágicamente, Villaamil, desengañado y harto de todo, termina suicidándose.

Los problemas de la Administración de la Restauración, encadenada a la alternancia en el poder de dos partidos políticos, en la que cada gobierno introducía a nuevos empleados dejando cesantes a los anteriores, al igual que otros muchos vicios de aquella España, se fueron superando con el tiempo. El establecimiento de los cuerpos de funcionarios y las oposiciones fueron configurando una Administración profesional, al margen de los avatares

políticos y que, aun con sus defectos, poco se parecía a la que Galdós y otros escritores de aquella época describen. Incluso durante la dictadura, la función pública fue una de las instituciones que menos se contaminó de los pecados del régimen. No en vano algún administrativista ha sostenido, y creo que con razón, que la institución de las oposiciones fue uno de los pocos elementos democráticos del franquismo. Únicamente desde los altos cuerpos del Estado había un margen de libertad, aunque fuese mínimo, para que pudiesen surgir algunas voces críticas.

En 1976, recién muerto Franco, en una estancia en el FMI, pude constatar la diferencia que existía entre nuestra Administración y la de algunos países latinoamericanos. La dictadura era el régimen político común, pero la libertad en la Administración era muy distinta, consecuencia de la estabilidad en el servicio público de los funcionarios españoles en contraste con la provisionalidad en el puesto de los empleados públicos de aquellos países.

En la Transición, el hecho de que España contase con una Administración medianamente profesionalizada fue sin duda un factor muy positivo a la hora de poder afrontar las modificaciones que el sector público necesitaba. Aquellos primeros gobiernos de UCD encontraron en los funcionarios valiosos aliados, y de la Administración surgieron la mayoría de los cargos públicos que el nuevo poder necesitaba. Hasta tal punto fue así que la amenaza que en aquellos momentos se vislumbraba era la de la patrimonialización de la función pública por los altos cuerpos funcionariales, que la podían ejercer en detrimento de su finalidad social y de la democracia.

Con la perspectiva que ofrecen los muchos años transcurridos, hoy se percibe que el peligro radica precisamente en lo contrario, en la vuelta a la discrecionalidad y al *turnismo*. La creación de las Administraciones autonómicas, la abolición de los cuerpos nacionales en los Ayuntamientos y la instalación del bipartidismo en la Administración central han propiciado la reaparición del fantasma de una función pública politizada y desprofesionalizada. Progresivamente se incrementan los llamados cargos de confianza, personal no funcionario que, sin mérito alguno como no sea el del servilismo y el de la adhesión incondicional al jefe y al partido, ocupa puestos de más relieve y mejor retribuidos que el de muchos empleados públicos con mayor preparación y experiencia. Cada vez son más los puestos de libre designación y, por lo tanto, de libre remoción en la función pública, y si hoy no se puede hablar de cesantías en el sentido estricto, sí de que en muchos puestos públicos de carácter estrictamente técnico el nombramiento y el cese están sometidos a la más absoluta arbitrariedad y favoritismo.

El bipartidismo está consolidando también la alternancia en la Administración. Existe el riesgo de que el mérito y la capacidad sean sustituidos por la afinidad ideológica o el amiguismo, de manera que lo que el responsable político busca en los nombramientos es la fidelidad personal, cuando no la forma de retribuir con cargos públicos los servicios prestados al partido o al propio político en el pasado.

La inamovilidad y la estabilidad en los puestos de la Administración no constituyen un privilegio de los empleados públicos, sino un seguro para el administrado de que los funcionarios no van a ser presionados por sus respectivos jefes para que se inclinen a favorecer determinados intereses; es una garantía de objetividad e imparcialidad en la aplicación de los procedimientos y minimiza las posibilidades de fraude y corrupción.

No puedo dejar de citar aquí un vicio que se ha instalado en la Administración pública y en la clase política y que puede constituir una de las principales causas del fraude y la corrupción. Me refiero a lo que se ha dado en llamar la puerta giratoria. Es frecuente que los altos cargos del sector público al terminar su mandato sean fichados para puestos magníficamente pagados del sector privado, incluso que retornen posteriormente al sector público. Los consejos de administración de las grandes empresas están llenos de ex ministros, o de políticos de los dos partidos gubernamentales. La finalidad de todos estos movimientos no puede ser otra que el tráfico de influencias o la subordinación de los intereses públicos a los intereses privados.

Transparencia, principalmente a través de la Contabilidad Pública

El tercer factor que se debería considerar es la transparencia, que sin duda se encuentra en relación con los dos factores anteriores. Será tanto mayor en cuanto que las instituciones sean menos periféricas y estén sometidas en mayor medida al Derecho administrativo y también cuanto más profesionalizada esté la Administración. La elaboración y aprobación de normas sobre la materia no sirven para nada si no existe la voluntad política de aplicarlas y de facilitar los medios adecuados para ese fin.

Dentro de la exigencia de transparencia se encuentra el sistema contable. Es indudable el gran avance producido en los últimos treinta años en la contabilidad pública, al menos en el sector público estatal. Se contaba con un sistema de partida simple, una jerga ininteligible para todo aquel que no fuese interventor o contador. Es más, las primeras auditorías efectuadas al principio de los años ochenta pusieron de manifiesto las deficiencias de información contable existentes en muchas entidades, hasta el extremo de que no podía garantizarse la integridad de los recursos públicos y la inexistencia de fraude o corrupción.⁷⁶

La situación hoy es, al menos en el sector público estatal, radicalmente distinta. Se cuenta con un plan de contabilidad pública que en nada tiene que envidiar al de la contabilidad privada, y los organismos públicos mantienen sistemas contables tan completos y perfectos como puedan ser los de las entidades privadas. Tanto es así que a lo mejor nos tendríamos que preguntar si no nos hemos excedido en ese intento y hemos copiado demasiado miméticamente el sistema privado, dando importancia a aspectos que pueden tenerla en las entidades privadas pero quizás no tanto en el sector público, y viceversa.

⁷⁶ Se ha dicho a veces que en aquellos años no existía la corrupción que ha aparecido después en otras épocas. Lo que ocurría es que era imposible el descubrirla.

Tal vez hemos pecado de preciosismo en las técnicas de la contabilidad general y no hemos prestado la suficiente atención a la contabilidad presupuestaria, que es fundamental para las entidades públicas. Y digo que no hemos prestado la suficiente atención a la contabilidad presupuestaria porque esta depende del presupuesto y el presupuesto presenta enormes deficiencias. La clasificación económica goza de tal maleabilidad que uno tiende a pensar que en el capítulo 6 cabe casi todo y que la asignación a los capítulos 4 y 7 se realiza de manera casi discrecional. El presupuesto por programas no pasa de ser una simple clasificación funcional, sin que la mayoría de los programas y proyectos tengan otro indicador distinto del de la realización monetaria. El régimen de modificaciones presupuestarias es tan flexible que solo una porción muy reducida de los proyectos aprobados por las Cortes se terminan realizando. Hace ya muchos años, un abogado del Estado definía el presupuesto como un solo crédito y ampliable. Todos los que habéis realizado controles presupuestarios sabéis hasta qué punto el presupuesto es pura ficción.

Mecanismos de control

El cuarto factor a señalar lo constituyen los mecanismos de control. Comenzaré señalando que si la profesionalidad e independencia son factores esenciales en la Administración en general, con más motivo lo son en las instituciones y en los funcionarios dedicados al control. Y aun cuando sea conveniente perfeccionar los del sector público estatal, es en las Comunidades Autónomas, y principalmente en los Ayuntamientos, donde se pueden dar las situaciones más críticas. Cuanto más cerca se encuentre el controlado del controlador, más difíciles resultan la independencia y la objetividad. Es hartamente complicado mantenerlas cuando es el controlado quien nombra, cesa y paga al controlador. A esta misma conclusión se llega cuando se constata cómo se distribuyen entre las administraciones las auditorías de cuentas realizadas. Según un estudio publicado por el Colegio de Economistas con datos de 2008, el 65% de las entidades del sector público estatal son auditadas anualmente, en tanto que en las Comunidades Autónomas lo son tan solo el 29%, y en las Corporaciones Locales, únicamente el 8%.

En este sentido supone una mala noticia el proyecto de eliminar los órganos de control externo de las Comunidades Autónoma (OCEX). No parece que a la hora de evitar duplicidades entre el Estado y las Autonomías haya que comenzar por los organismos de control, tanto más cuanto que es de todos conocidos la inoperancia del Tribunal de Cuentas y su incapacidad para llegar a todo el sector público. Existe también la sospecha fundada de que paradójicamente la independencia y la neutralidad no son precisamente características destacadas de este organismo. Se podría pensar, y así se creía cuando se elaboró su ley orgánica, que sería mucho más independiente que la IGAE ya que esta última institución dependía del ejecutivo. La experiencia de más de treinta años ha venido a sembrar muchas dudas sobre la materia. Por una parte, el reparto por igual del número de consejeros entre el PSOE y el PP ha originado que sea un organismo fuertemente politizado y en cierta medida ineficaz, puesto que se compensan y se paralizan ambos bandos de forma recíproca. Hoy por

ti, mañana por mí. Por la otra, la incompatibilidad que la ley establece para que no puedan ser designados consejeros quienes hayan realizado funciones de gestión o de intervención en los dos últimos años, ha conducido a que su nombramiento haya recaído casi siempre en catedráticos de universidad, en la mayoría de los casos de materias que nada tenían que ver con el control y que adolecían de un desconocimiento absoluto de los procedimientos de gestión pública.

En cuanto al control interno del sector público estatal, la Ley General Presupuestaria (LGP) 47/2003, establece que se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), mediante tres funciones distintas: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Hasta llegar a la situación actual, la historia de la IGAE ha sido larga, ciento cuarenta años que ahora conmemoramos. Centrándonos en la etapa democrática, hay que señalar que quizás uno de sus mayores activos es haber sabido evolucionar durante este tiempo, 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 y en cierta manera superarlo, adaptándose a una realidad siempre cambiante, sin quedarse aferrados a esquemas viejos.

Nos engañaríamos, sin embargo, si creyésemos que el proceso está definitivamente acabado o que no es susceptible incluso de involución. Hasta el momento, el control financiero permanente no ha sido capaz de despegarse por completo de su origen y aún mantiene una enorme tendencia a definirse y a ejercerse exclusivamente como un control a posteriori.⁷⁷ En la práctica, en muchas ocasiones, la única diferencia con la auditoría pública radica en que se realiza por las intervenciones delegadas y no por equipos de la propia IGAE.

No obstante, tanto el control financiero como la función interventora han ido convergiendo en su evolución, de manera que en muchos casos se entrelazan y complementan, resultando muy difícil determinar dónde termina una y empieza el otro o viceversa.

- a) En la fiscalización previa limitada, aparte de los reparos suspensivos, las intervenciones delegadas pueden poner cuantas observaciones y recomendaciones crean convenientes, sin que estas suspendan la tramitación administrativa. 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, al menos en los momentos presentes, acerca de otro tipo de irregularidades, especialmente las que hacen referencia a la buena gestión económica y financiera. Entendidas de esta manera, dichas observaciones pertenecerían más al control financiero

⁷⁷ En la misma exposición de motivos de la LGP del año 2003, se continúa hablando del control financiero permanente como una de las dos formas del control a posteriori.

permanente que a la función interventora, ya que la competencia de esta se extiende exclusivamente al ámbito legal.

- b) La asistencia a las recepciones en la actualidad se considera parte de la función interventora (comprobación material de la inversión), pero no parece que sería incongruente considerarla también como parte del control financiero permanente, ampliando incluso su ámbito y no limitando la comprobación de la inversión al momento único de la recepción.
- c) La fiscalización de las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija y de pagos a justificar, según se realizan hoy, tienen más de control financiero que de función interventora.
- d) Los informes de las modificaciones presupuestarias se entienden como parte del control financiero permanente, pero lo cierto es que se realizaban por las intervenciones delegadas con anterioridad a que estas efectuasen este tipo de control.
- e) La presencia de un interventor en las mesas y juntas de contratación se encuentra en tierra de nadie, puesto que no se acepta que forme parte de la función interventora, pero tampoco se asume como parte del control financiero permanente.
- f) La ley de subvenciones de 2003 determina que las intervenciones delegadas, por una parte, informen la OM de bases y, por otra, que fiscalicen la convocatoria. Esta última actuación pertenece a la función interventora, pero se supone que la primera se realiza en el ejercicio del control financiero permanente. Es evidente la relación y adecuación que debe existir entre bases y convocatoria y, por lo tanto, entre las dos actuaciones de las intervenciones delegadas.
- g) El artículo 159, 1, a) de la LGP de 2003 resulta difícil de entender y de aplicar porque parece que, en la verificación de la normativa y de los procedimientos, el control financiero permanente se tendría que centrar exclusivamente en aquellos aspectos a los que no se extiende la función interventora. ¿Pero cómo separar unos de otros? Es más, el control financiero permanente puede materializarse en informes globales a los que difícilmente puede llegar la fiscalización previa, dado el carácter puntual que tiene en la actualidad.⁷⁸ Resulta bastante evidente que, en este apartado de la ley, el control financiero permanente arrastra la hipoteca de ser el sustituto de la fiscalización plena a posteriori.

⁷⁸ El análisis global tiene ciertas ventajas sobre el puntual, pero también el puntual sobre el global. Ambos se complementan.

Los puntos anteriores conducen a que haya que plantearse una cuestión. No hay duda de que la Ley 47/2003 General Presupuestaria ha representado un paso importante en la ordenación y clarificación de la función controladora de la IGAE, al tiempo que, tal como se ha expuesto, ha elevado a rango de ley muchos preceptos que hasta entonces habían tenido un rango menor. Pero, dicho esto, habría que plantearse si no podría haber ido más allá presentando una concepción más unitaria del control, y englobando bajo el concepto de control financiero todas las actuaciones y funciones que en materia de control realiza la IGAE. Distinguiendo tan solo dos clases en función de qué unidad la lleva a cabo y de la inmediatez y constancia en la forma de realizarla: el efectuado de manera permanente por las intervenciones delegadas y el realizado de forma esporádica por los servicios centrales de la IGAE. En el primero quedaría englobada la función interventora y comprendería, lógicamente, tanto controles puntuales (con reparos suspensivos y no suspensivos) como globales y a posteriori. El segundo se realizaría normalmente a posteriori, siendo la auditoría el método principal empleado, si no el único, que al ejercitarse sobre empresas y entidades públicas recibiría el nombre de auditoría pública.

El que la LGP no haya dado tal paso no quiere decir que haya cerrado el margen legal para avanzar por este camino, diseñando, probando y ejecutando en la práctica muchos de los aspectos de este modelo unitario, que más tarde pueden pasar a formar parte de la normativa jurídica. Este ha sido, en buena medida, el proceso seguido hasta el presente. Desde 1977, la actuación de la IGAE –aprovechando los márgenes que permitía la norma– han precedido a la norma misma, y tan solo una vez probados y conformados los procedimientos e instrumentos se han concretado y desarrollado en el ordenamiento jurídico.

La coincidencia de diversos cometidos y tareas de control en las intervenciones delegadas, aconseja asumir un modelo unitario en el que los distintos elementos se integren y complementen, evitando que se produzcan contradicciones o incongruencias entre las distintas actuaciones y obteniendo entre ellas economías de escala. Este modelo implicaría que la función interventora quedaría englobada dentro del control financiero permanente, como un elemento más del mismo. Este, a su vez, adquiriría por tanto un contenido más amplio que el simple control a posteriori, ya que incluiría otra serie de actuaciones, muchas de ellas puntuales, sobre fases o actos concretos de procedimientos económicos financieros. Entre estas cabe destacar las observaciones complementarias, que no tienen por qué circunscribirse solo a temas legales, y a las que se debería dar mayor relevancia.

En el orden orgánico y administrativo se ha producido un proceso inverso al funcional, porque con frecuencia la IGAE no ha contado con los medios materiales y humanos para responsabilizarse de las nuevas tareas asignadas. Sirva como ejemplo (es tan solo uno de los casos pero quizás el más importante) lo que ha ocurrido con el control de los fondos comunitarios. La carga burocrática de trabajo (sin sentido en buena medida) impuesta por la Comisión no ha ido acompañada de un incremento de la dotación de medios, lo que ha forzado a desviar a esta tarea recursos destinados a otras funciones, hasta el punto de

imposibilitar en muchas ocasiones la realización del control financiero permanente en las intervenciones delegadas.

No solo es que el desorden organizativo y depauperación que progresivamente se ha ido extendiendo por la estructura administrativa haya afectado como es lógico a la IGAE, sino que de alguna manera sus puestos de trabajo han perdido importancia relativa, y sus retribuciones han dejado de ser competitivas, lo que se traduce en una sangría de efectivos. Es imprescindible, para garantizar el buen funcionamiento del control, que la IGAE gestione de forma autónoma sus recursos humanos. Y que el nombramiento y la remoción tanto del Interventor General como de los interventores delegados se sometan a unas reglas mínimas. No se trata, desde luego, de asegurar la inmovilidad, pero sí de disponer de ciertas garantías que permitan ejercer su función con independencia. Así mismo, se debería tender a establecer intervenciones delegadas en todos los organismos y entes públicos.

En este sentido, conviene resaltar positivamente la inclusión reciente de la gran mayoría de los antiguos organismos comerciales en el régimen de fiscalización previa limitada. No obstante, subsiste la pregunta de por qué no se adopta esta misma medida para un buen número de entes públicos, comenzando por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Hay que señalar también el carácter positivo del acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 20 de diciembre en el que se establece la obligación de los departamentos ministeriales de que, a los tres meses de recibir los informes de control financiero y auditoría pública de la IGAE, elaboren un plan de actuación para corregir las irregularidades y defectos detectados, tanto en el ministerio como en los organismos de él dependientes. La disposición es, por supuesto, positiva; pero coloca a la IGAE ante un reto importante y es el de que las actuaciones de control financiero mantengan relevancia tanto cuantitativa como cualitativamente dentro de las intervenciones delegadas, lo que es sin duda delicado en un momento en que, debido a la escasez de medios, puedan haber quedado postergadas a otros cometidos.

El fraude y la corrupción no se combaten exclusivamente con declaraciones grandilocuentes ni siquiera con la elaboración y aprobación de leyes. De nada sirven estas si no se dotan los medios necesarios para llevarlas a cabo. Respecto a los ingresos, se dice que un sistema fiscal vale lo que vale la administración tributaria encargada de aplicarlo; lo mismo se puede afirmar en lo referente al el gasto. Es posible que la mayoría de los políticos y de los cargos públicos sean honrados, pero, tal como afirmaba Montesquieu de los gobiernos, si lo son mejor, pero, por si no lo son, hay que crear las instituciones y los procedimientos que les obliguen a serlo o, al menos, que minimicen el riesgo y la tentación de fraude y de corrupción.