

# ¿Hasta qué punto conviene mantener una función interventora dependiente del Ministerio de Hacienda? Evolución reciente y análisis bajo un prisma de Gestión Pública

## 1. INTRODUCCIÓN

No constituye ningún secreto que la función interventora viene siendo desde hace tiempo objeto de controversia, y no sólo por las limitaciones inherentes a su diseño de base clásica, sino por el hecho mismo de colocar el control previo de cada expediente en manos de funcionarios dependientes del Ministerio de Hacienda. La génesis del cuestionamiento de este último rasgo hay que buscarla en los años sesenta, cuando la expansión del sector público empuja a los Ministerios de Hacienda del Reino Unido y otros países de la Commonwealth, así como de algunos países nórdicos, a ceder autoridad a los Departamentos de gasto (OECD 1995, pp. 35-36). La onda llega a nuestro país en la siguiente década, coincidiendo con un clima de cambio político donde casi todo semeja replanteable, y en el que las “nuevas técnicas presupuestarias” despiertan aún grandes expectativas. No es extraño, en tal contexto, que hasta algunos Interventores se hagan eco de las críticas vertidas a su control tradicional (Herrero 1977, p. 167), juzguen “evidente que en este aspecto la LGP ha nacido un tanto pasada” (Prada 1979, p. 384), o lleguen a asegurar que “para la sociedad presente sería mucho más útil un control ágil de legalidad, que se exigiese fundamentalmente con posterioridad al gasto, que un control exigido a priori y que pueda ser acusado de entorpecedor.” (Fuentes 1981, p. 679).

¿Cuál es, a día de hoy, el estado de la cuestión? ¿Cómo puede contribuir a elucidarla un enfoque de Gestión Pública? Son éstas las preguntas que centran el presente artículo, cuyo propósito es llevar la reflexión sobre la pervivencia de la función interventora más allá de los usuales tópicos, repetidos hasta la saciedad por sus partidarios y detractores.

## 2. LA PÉRDIDA DE TERRENO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS

Aunque haya querido frenarse desde mediados de los noventa, parece innegable que en las tres últimas décadas la tendencia en nuestro país ha sido pasar “de la fiscalización previa al control financiero”, como expresivamente titulan Bosch y Larrainzar (1999) uno de sus trabajos. La pérdida de terreno del tradicional control previo ha alcanzado además, si bien de forma desigual, a su triple vertiente: objeto, contenido y sujetos sometidos.

En cuanto a lo primero, se ha registrado una tímida *ampliación de la lista de actos exentos de fiscalización previa*. De los dos que contemplaba la Ley General Presupuestaria de 1977, se ha pasado a los seis del actual art. 151 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Sin olvidar que en los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, aun en caso de no cumplirse las condiciones legales para su exención, la propia naturaleza de la operación tiende a reducir el alcance de la fiscalización previa, desplazando el peso del control hacia el examen posterior de los estados contables y su confrontación con la documentación acreditativa del gasto.

En lo que respecta al contenido general de la función interventora, su principal recorte vino dado por el *establecimiento de la fiscalización limitada previa (ahora llamada “fiscalización e intervención previa de requisitos básicos”)* para casi todos los tipos de gastos del Estado y los OOAA sometidos a dicha función. Bien es cierto, sin embargo, que más que hallarnos ante una limitación de los extremos a comprobar por el Interventor, lo que se limitó fueron los extremos susceptibles de originar reparos suspensivos (Mañez 1995, p. 20). E incluso tales extremos se han ido ampliando en virtud de los acuerdos del Consejo de Ministros y de la nueva LGP, por lo que el contenido de la función interventora, aunque menor que antaño, sigue siendo bastante amplio.

Así pues, la mayor pérdida de terreno de la función interventora puede estimarse producida en la vertiente de los sujetos expuestos a tal modalidad de

control. Ya la LGP de 1977 circunscribía su aplicación a la *Administración del Estado y sus Organismos autónomos*, precisándose luego que sólo se aplicaría a éstos cuando fuesen de *carácter administrativo* (art. 21 de la Ley de Presupuestos para 1989). De ello iba a resultar, con anterioridad a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), el siguiente elenco de agentes públicos estatales sobre los que no operaba el control previo de la IGAE:

- a) Órganos Constitucionales ajenos al Gobierno (sin perjuicio de que pudieran disponer de Intervenciones propias que desempeñasen la misma función).
- b) Sociedades Mercantiles Estatales.
- c) Entidades de Derecho Público del art. 6.1.b) TRLGP.
- d) Entes con Estatuto Jurídico Especial del art. 6.5 TRLGP.
- e) Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos (OACIF).
- f) Fundaciones del sector público estatal.
- g) Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- h) Algunos hospitales del INSALUD (en 1995 eran dieciocho, de los noventa y dos Centros Hospitalarios que seguían bajo gestión directa del INSALUD).

Así estaban las cosas cuando nuestra organización administrativa se vio alterada por la LOFAGE, cuya entrada en vigor obligaría a redefinir conforme a sus categorías el ámbito subjetivo de las diversas modalidades de control a cargo de la IGAE (vid. Anexo 1). En principio, la adaptación al nuevo marco legal iba a suponer una recuperación de parte del terreno perdido por la función interventora, en la medida en que al menos algunos de los extintos OACIF y, en su caso, de los entes públicos de los arts. 6.1.b) y 6.5 TRLGP, se convirtiesen en Organismos Autónomos de la LOFAGE. Pero dicha recuperación de terreno, por parte de la función interventora, nunca llegó a consumarse por las siguientes razones:

**ANEXO 1. Entidades del sector público estatal y sus regímenes de control, antes y después de la adaptación a la LOFAGE.**

Antes de la LOFAGE	Después de adaptación a LOFAGE
-Estado: función interventora y control financiero (permanente*)	-Estado: función interventora y control financiero (permanente*).
-Organismos Autónomos: <b>OOAA Administrativos:</b> función interventora y control financiero (permanente*). <b>OOAA Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos:</b> control financiero permanente.	-Organismos públicos: <b>Organismos Autónomos:</b> función interventora y control financiero permanente, salvo que el Consejo de Ministros opte por éste como único sistema de control. <b>Entidades Públicas Empresariales:</b> Control financiero permanente, salvo que el Consejo de Ministros opte por someterlas a control financiero discontinuo (auditoría pública).
-Sociedades Estatales. <b>Entidades de Derecho Público regidas por el Derecho Privado:</b> control financiero (discontinuo, admitiéndose en teoría el permanente) <b>Sociedades mercantiles con participación mayoritaria del Estado:</b> control financiero (discontinuo).	-Sociedades Mercantiles Estatales: control financiero discontinuo (ahora auditoría pública) como único sistema.
-Entes con Estatuto Jurídico Especial: control financiero (discontinuo salvo algunos como la AEAT, donde es permanente).	-Entidades y Organismos públicos con un régimen especial de autonomía: control financiero permanente salvo norma en contrario.
-Fundaciones del S. P. Estatal: control financiero (discontinuo), salvo norma en contrario.	-Fundaciones Estatales: control financiero discontinuo (ahora auditoría pública).
-Seguridad Social. Entidades Gestoras y Servicios Comunes: función interventora y control financiero. Mutuas: control financiero.	-Seguridad Social. Entidades Gestoras y Servicios Comunes: función interventora y control financiero. Mutuas: control financiero.

\* Inicialmente a raíz del Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de Julio de 1994 y la Circular 1/1995 de la IGAE, cuyo criterio al respecto se reitera luego en sus Circulares 2/1996 (instrucción 1.3) y 1/1999 (instrucción 1.2). Ello no empece, sin embargo, para que el Estado y sus OOAA puedan ser asimismo sometidos a actuaciones de control financiero discontinuo (ahora auditoría pública) por parte de la IGAE.

Fuente: elaboración propia.

1ª) Aunque la comisión interministerial creada al efecto concluyó que la casi generalidad de los antiguos OACIF respondían a la nueva figura de Organismos Autónomos (Barco 2000, p. 194), la Ley de Acompañamiento a la de PGE para 1999 y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8-1-1999 se encargaron de asegurar que, provisionalmente, aquellos organismos siguieran gozando del mismo régimen de control que disfrutaban antes de su adaptación a la LOFAGE. Un tratamiento, de exclusiva sujeción al control financiero permanente, que también se hacía extensivo a los organismos autónomos Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras y Consejo de la Juventud de España, así como a todos aquellos que tuviesen la condición de Organismos Públicos de Investigación, y al Instituto de Investigación Tecnológica Agraria y Alimentaria y al Instituto de Salud “Carlos III”. Pese a que se suponía que dicha solución provisional daría paso a otra defi-

nitiva con la aprobación de la nueva LGP, el caso es que la Disposición Transitoria 1ª de la propia Ley permite prolongar la “provisionalidad” hasta el 1 de enero de 2006.

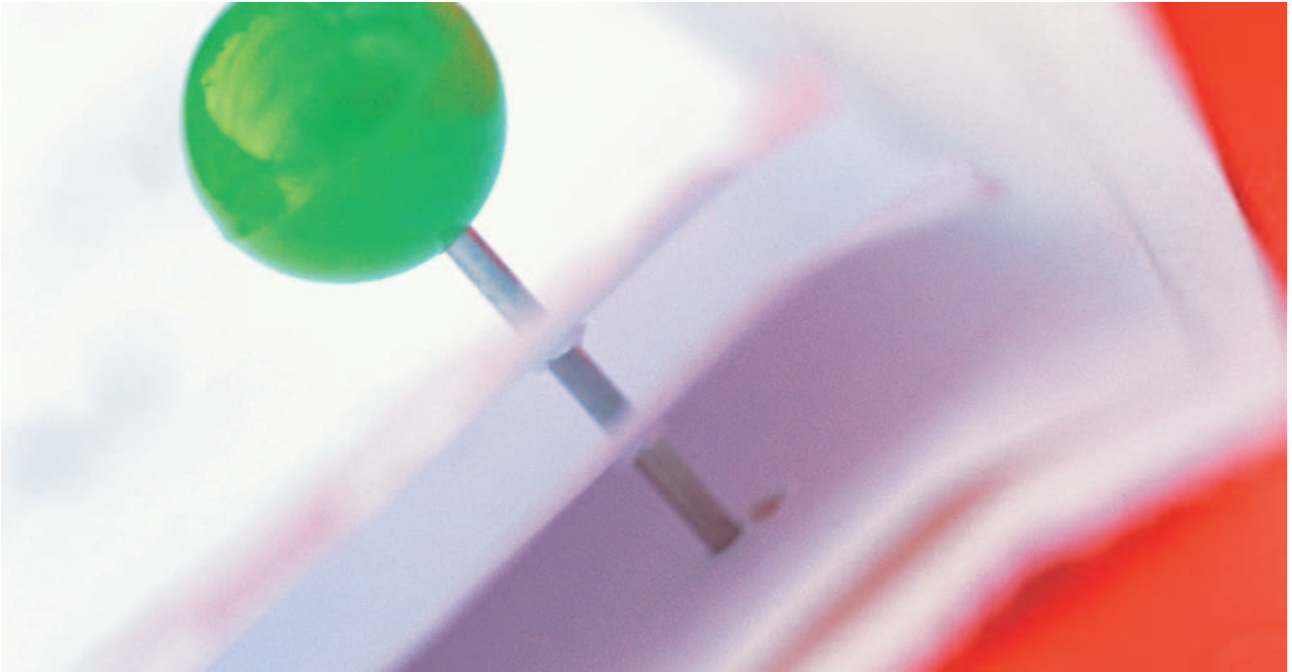
En términos más concretos, cabe señalar que de los 64 Organismos Autónomos sometidos a actuaciones de control financiero permanente en el ejercicio 2004, sólo 31 lo habrían sido también a fiscalización previa, según se deduce del cotejo de los listados que figuran en la Memoria de actividades de la IGAE. Entre los 33 restantes, donde se aplica el control financiero permanente como único sistema de control (Anexo 2), figuran todos los antiguos OACIF y casi todos los Organismos de Investigación adaptados a la LOFAGE por los arts. 60 y 61 de la citada Ley de Acompañamiento –salvo los adscritos al Ministerio de Defensa, por no corresponder su control a la IGAE sino a la Intervención General de la Defensa–.

**ANEXO 2. Organismos autónomos sujetos a Función Interventora y sujetos a Control Financiero Permanente como única modalidad de control (ejercicio 2004).**

Sujetos a función interventora	Sujetos sólo a control financiero
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Española de Cooperación Internacional</li> <li>- Agencia Española del Medicamento</li> <li>- Agencia de la Seguridad Alimentaria</li> <li>- Agencia para el Aceite de Oliva</li> <li>- Biblioteca Nacional</li> <li>- Centro Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia</li> <li>- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales</li> <li>- Centro de Investigaciones Sociológicas</li> <li>- Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa*</li> <li>- Comisionado para el Mercado de Tabacos</li> <li>- Consejo de Administración del Patrimonio Nacional</li> <li>- Consejo Superior de Deportes</li> <li>- Fondo de Garantía Salarial</li> <li>- Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de Educación y Cultura</li> <li>- Gerencia de Infraestructuras de Seguridad Estado</li> <li>- Instituto para la Reestructuración Minera del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras</li> <li>- Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales</li> <li>- Instituto de Estudios Fiscales</li> <li>- Instituto de la Mujer</li> <li>- Instituto Nacional Administración Pública</li> <li>- Instituto Nacional del Consumo</li> <li>- Instituto Nacional de Estadística</li> <li>- Instituto Nacional de Empleo</li> <li>- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</li> <li>- Jefatura de Tráfico</li> <li>- Mutualidad General Judicial</li> <li>- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía</li> <li>- Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado</li> <li>- Oficina Española de Patentes y Marcas</li> <li>- Parques Nacionales</li> <li>- Real Patronato sobre Discapacidad</li> <li>- Universidad Internacional Menéndez Pelayo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia para el Aceite de Oliva</li> <li>- Boletín Oficial del Estado</li> <li>- Centro Español de Metrología</li> <li>- Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas</li> <li>- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas</li> <li>- Centro Nacional de Información Geográfica</li> <li>- Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Duero</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Ebro</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Sur de España</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Guadiana</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Júcar</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Segura</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Norte de España</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Tajo</li> <li>- Consejo de la Juventud de España</li> <li>- Consejo Superior de Investigaciones Científicas</li> <li>- Entidad Estatal de Seguros Agrarios</li> <li>- Fondo Español de Garantía Agraria</li> <li>- Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos</li> <li>- Instituto de Astrofísica de Canarias</li> <li>- Instituto Español de Oceanografía</li> <li>- Instituto Geológico y Minero de España</li> <li>- Instituto de la Juventud</li> <li>- Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música</li> <li>- Instituto Nacional de Investigación y Tecnológica Agraria y Alimentaria</li> <li>- Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras</li> <li>- Instituto de Salud Carlos III</li> <li>- Instituto de Turismo de España</li> <li>- Mancomunidad de Canales de Taibilla</li> <li>- Parque de Maquinaria</li> <li>- Parque Móvil del Estado</li> <li>- Trabajo y Prestaciones Penitenciarias</li> </ul>

\* Este Organismo no figura en el listado de OOA objeto de actuaciones de control financiero permanente en el 2004, lo que reduce de 32 a 31 el número de Organismos de dicho listado que también se someten a función interventora.

Fuente: elaboración propia a partir de los listados contenidos en IGAE (2005, pp. 24 y 43-45).



2ª) A las entidades del artículo 6.1.b) TRLGP se las consideró en su totalidad integrables en el tipo de Entidad Pública Empresarial (Barco 2000, p. 194), con lo que no procedió su conversión en OOAA ni el consiguiente sometimiento a la función interventora. En cuanto a los antiguos Entes del art. 6.5 TRLGP, ya la propia LOFAGE se había encargado, en su Disposición Adicional 9ª, de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes continuaran siendo entidades regidas por su legislación específica. Y algo parecido había hecho, en la Disposición Adicional 10ª, con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE o la Agencia de Protección de Datos —a los que se sumaría luego el Instituto Español de Comercio Exterior—. Los no incluidos en ninguno de ambos listados todavía podían transformarse en Entidad Pública Empresarial, como Aeropuertos del Estado y Navegación Aérea, o encontrar acomodo en la genérica referencia del párrafo segundo de esa misma DA 10ª LOFAGE, como Puertos del Estado y

Autoridades Portuarias. La excepción que confirma la regla es el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, que sí se convertiría en Organismo Autónomo de la LOFAGE, pero cuyo sometimiento a función interventora se remontaba a su época de Ente público.

Simultáneamente a todo esto, proseguía por otro lado la “extirpación” del control previo de la red hospitalaria del INSALUD, que quedó completamente culminada a finales de 1999 (OOMM de 13-5-1997 y 30-11-1999, del Ministerio de Economía y Hacienda).

### **3. EL PROBLEMA DE FONDO: ¿HASTA QUÉ PUNTO DEBE MANTENERSE EL CONTROL PREVIO DE CADA EXPEDIENTE EN MANOS DE INSTANCIAS EXTERNAS AL GESTOR DE LÍNEA?**

Subyacente a las vicisitudes que acaban de narrarse se halla un problema de fondo, cuyo análisis ha de realizarse bajo un prisma de Gestión Pública. El problema en cuestión es hasta qué punto debe mantenerse el control previo de cada expediente en manos de instancias externas al gestor de línea; o, en términos más generales, qué alcance debe tener la intervención de la instancia central en la micro-

gestión de las unidades de gasto. Considerando la tipología de Schick (1999, pp. 113-120) y los sistemas comparados en el ámbito de la OCDE, tres aparecen como las principales respuestas al problema:

i) el modelo de control externo a los Departamentos o centros gestores, que podríamos llamar también *modelo latino* de control, por ser en los países latinos donde se ha conservado en mayor medida;

ii) el que siguiendo a Schick caracterizaríamos como modelo de control interno a los Departamentos, que vendría a corresponderse con algo así como un *modelo anglosajón de primera generación*, entendiéndose por tal el resultante de la primera oleada de descentralización del control, producida en los años 60;

iii) el de exigencia de responsabilidad gerencial, en la terminología de Schick, que podríamos identificar con el *modelo anglosajón de segunda generación* que emerge de la segunda oleada de descentralización del control, a partir de los años 80.

Postular uno de ellos como “el mejor”, en abstracto, quizá resulte improcedente. Pero con relación a Administraciones públicas tan vastas y complejas como las actuales, seguramente no sea demasiado aventurado hablar de ciertos *argumentos de Gestión Pública que apuntan a una superioridad teórica del modelo anglosajón*, en cualquiera de sus variantes, sobre el denominado modelo latino.

Un primer argumento en favor del modelo anglosajón es el de su **coherencia con la actual visión de la disciplina fiscal agregada**. En efecto, el modelo latino de control se asocia con una elevada desagregación de los créditos presupuestarios, y con la percepción clásica del control de los totales como mera consecuencia del control de las partidas individuales. Al igual que, en la elaboración del presupuesto, el Ministerio de Hacienda examinaría detalladas peticiones de fondos y recomendaría las sumas a asignar a cada partida, en la ejecución se ocuparía de asegurar que los fondos públicos se gasten sólo en las partidas aprobadas y que las sumas

gastadas no excedan los niveles autorizados. El problema surge cuando, con el crecimiento y diversificación de las actividades públicas, las exigencias del control del gasto global entran en contradicción con el mantenimiento de esos procesos tradicionales de gestión pública (Fuentes y Barea 1996, p. 158). Una contradicción que, al decir de Onrubia (1996, pp. 31-32), habría provocado la típica incapacidad secular de las Administraciones de modelo latino para cumplir las restricciones financieras agregadas.

De ahí que la disciplina fiscal contemporánea se esté moviendo en la dirección opuesta: “Enfatiza que los totales deberían ser controlados independientemente de las partes; la disciplina de los totales debe ser una responsabilidad central; la responsabilidad por las partidas de gasto puede delegarse en los ministerios sectoriales o entidades operativas.” (Schick 1999, pp. 65-66) Este nuevo reparto de papeles no sólo promueve la eficiencia asignativa y operacional, sino que “puede [también] facilitar la imposición del cumplimiento de los agregados fiscales al reducir el número de materias sobre las que el ministerio de hacienda debe negociar con los departamentos de gasto, reduciendo con ello el conflicto presupuestario y los costes de transacción.” (Schick 1999, p. 21) Planteada la cuestión en los términos de la tipología de Premchand (2000, p. 366), cabría decir que el modelo latino de control supone mantener en manos de Hacienda buena parte de los controles operacionales y del bloque de controles preventivos susceptibles de relajación (Anexo 3), que hoy se juzga mejor delegar en las agencias de gasto.

Un segundo argumento favorable al modelo anglosajón es el de su **acomodo a la doctrina del grado óptimo de control**. Efectivamente, el modelo latino supone el montaje de una estructura paralela a la de gestión para asegurar que ni un solo acto resulte defectuoso o adolezca de errores. Es lo que, entre nosotros, se conoce como *principio de generalidad o universalidad* de la función interventora, en

**ANEXO 3. Tipos de controles en la ejecución presupuestaria: prohibitivos, preventivos y operacionales.**

<i>Zona Roja o Controles Prohibitivos</i>	<i>Zona Amarilla Controles Preventivos (incluyendo Regulatorios)</i>	<i>Zona Verde o Controles Operacionales</i>
<p>* En el caso de severa insuficiencia de recursos, los pagos, aun para compromisos aprobados, pueden suspenderse, conduciendo a una acumulación de atrasos. Como parte integrante de este esfuerzo, los pagos pueden limitarse a los recursos líquidos disponibles. Esta aproximación no implica cambio alguno en las políticas sino sólo el control de los movimientos de dinero.</p>	<p>* La regulación del tiempo de ejecución de los proyectos puede precisar la previa aprobación por agencias Centrales.</p> <p>* El prorrateo temporal de la autorización presupuestaria puede precisar la previa aprobación por agencias Centrales.</p> <p>* El uso de fondos extrapresupuestarios puede someterse a regulaciones por las agencias Centrales.</p> <p>* En el caso de necesidades adicionales, pueden necesitarse estimaciones presupuestarias suplementarias.</p> <div data-bbox="582 1066 1007 1581" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>* Los compromisos pueden requerir aprobación por las agencias Centrales.</p> <p>* La transferencia de crédito o reasignación de un capítulo presupuestario a otro puede someterse a regulaciones por las agencias Centrales.</p> <p>* La traslación de fondos o similares procedimientos de flexibilidad de fin de año pueden requerir aprobación por las agencias Centrales.</p> <p>* La revisión de coste de proyectos y programas más allá de un nivel especificado puede requerir aprobaciones por las agencias Centrales.</p> </div> <p>* En el caso de insuficiencia de recursos, pueden iniciarse el secuestro de programas, la suspensión de programas no esenciales, la movilización de recursos adicionales y otras medidas de políticas.</p>	<p>* Los pagos pueden hacerse dentro de las estimaciones del presupuesto aprobado para compras, contratos, transferencias, inversiones, etc. por las agencias de gasto, dentro del marco presupuestario general.</p> <p>* Sometiéndose al cumplimiento de las regulaciones requeridas, pueden cubrirse las plazas de personal aprobadas en el presupuesto.</p>

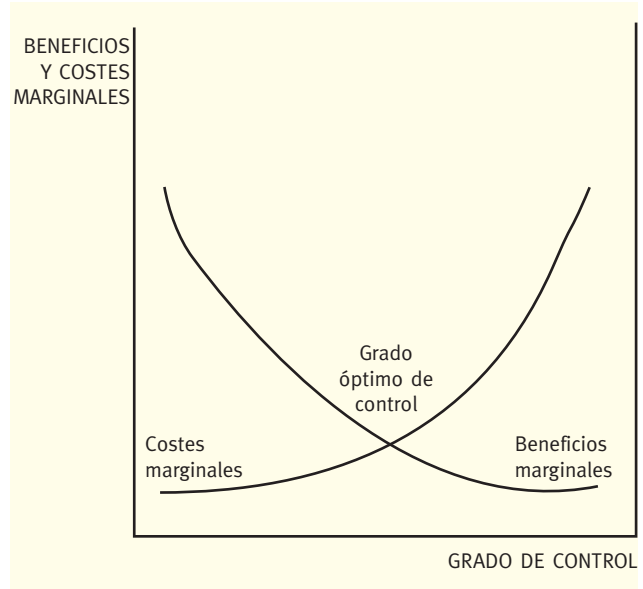


Fuente: Adaptado de Premchand (2000, pp. 364-365).

cuya virtud ésta se ejerce tradicionalmente sobre todos los actos de la entidad sujeta a control “que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como [a] los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y [a] la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.”<sup>1</sup> Ese ejercicio tan general del control previo (en cada documento, en cada una de las fases del proceso administrativo de disposición de fondos) inevitablemente entraña duplicidad, dado que “la intervención duplica una comprobación que debió ser efectuada por el órgano gestor si su actuación fue correcta y responsable.” (Fuentes, 1981, p. 664) Resulta además indudable el retraso que semejante control impone a los expedientes. Aun cuando se fiscalice favorablemente en el plazo reglamentario, y el interventor no lleve a cabo sus actuaciones con excesivo detenimiento, se trata nada más y nada menos que de una paralización (por breve que sea) de todos los expedientes a nivel de toda la Administración.

El modelo anglosajón, en cambio, recurre a pruebas de auditoría que se practican sobre una muestra de las actuaciones económico-financieras, y cuyo alcance y profundidad pueden modularse en función de los riesgos detectados en el análisis del sistema de control interno de la entidad auditada. Al reducir al mínimo necesario los gastos que requieren autorización previa de las agencias centrales, y establecer un control posterior de intensidad modulable, el modelo anglosajón tiende a aproximarse mucho más al grado óptimo de control (intersección de las curvas en la figura 1), asumiendo que algún abuso debe permanecer porque su total eliminación resultaría antieconómica.

Fig. 1. Determinación del grado óptimo de control



Hay quienes en España no acaban de percibir las ventajas económicas del modelo anglosajón de control. A menudo se expresan críticas (Adán, 1995; García y Arana, 2002) basadas en una deficiente comprensión de su funcionamiento, o en representaciones mentales de dicho modelo que no consiguen desprenderse de la lógica propia del modelo latino. Conviene aclarar al respecto que, desde el punto de vista funcional, el desplazamiento hacia un modelo anglosajón no consiste en sustituir un vigilante que, desde su independencia, acecha todos y cada uno de los pasos del gestor, por otro vigilante que haga exactamente lo mismo, pero desde la subordinación jerárquica al propio gestor. La idea no es reemplazar una vigilancia por otra, sino reemplazar vigilancia por autodisciplina. Algo que no elimina, ciertamente, la necesidad de alguna vigilancia externa al gestor, pero permite que ésta se ejerza a posteriori, sobre una base más selectiva, y con efectos que trascienden la “curación” directa de

<sup>1</sup> Art. 148 LGP. Aunque en la definición de este artículo ya no esté el término “todos” que figuraba en sus predecesoras de los arts. 16.2 y 92 TRLG<sup>1</sup> Art. 148 LGP. Aunque en la definición de este artículo ya no esté el término “todos” que figuraba en sus predecesoras de los arts. 16.2 y 92 TRLG<sup>1</sup>, la única autorización legal para atemperar la generalidad de la función interventora es la contemplada por el art. 149.2 LGP, en relación a los OOAA.P, la única autorización legal para atemperar la generalidad de la función interventora es la contemplada por el art. 149.2 LGP, en relación a los OOAA.P.



cada acto irregular<sup>2</sup>. Desde el punto de vista orgánico, tampoco se trata de sustituir una estructura paralela independiente por otra dependiente del órgano gestor, sino de suprimir la estructura paralela, dejando en manos del propio personal encargado del flujo de operaciones la responsabilidad en primera instancia de que las cosas se hagan bien.

Un tercer argumento propicio al modelo anglosajón es el de la **compatibilidad con la descentralización integrada de la gestión**. Aunque el modelo latino pueda plasmarse en un “ejercicio descentrado” del control por interventores destacados en los ministerios de gasto, su dependencia del Ministerio de Hacienda supone una clara injerencia de este departamento horizontal en la microgestión de las unidades de línea. Estaríamos ante un control extrajerárquico (Buscema 1979, pp. 723-724) que, en cuanto tal, impide descentralizar ciertos poderes de decisión a lo largo de la línea jerárquica. Como expuso en su día el premio Nobel de Economía Herbert A. Simon, “en la medida en que el contable [léase interventor] tiene autoridad para poner límites a las acciones de los ejecutivos, dentro de la organización, su autoridad corta las líneas regulares de la misma y viola la unidad de mando, en el amplio sentido de este término.”<sup>3</sup> Por más que se diga en nuestro país que el régimen del reparo no pretende imponer la voluntad del interventor sobre la del gestor (Pascual 1999, p. 642), lo cierto es que sí lo hace en primera instancia, y que la eventual discrepancia del gestor pone fuera de su alcance la controvertida decisión para radicarla en otros niveles administrati-

vos, a veces tan elevados como el Consejo de Ministros. Resulta, pues, innegable que el interventor inmiscuye su poder en la gestión ordinaria del servicio, con los consabidos efectos de dilución de la responsabilidad e inhibición del desarrollo del control interno en los centros gestores (Albi 1992, p. 312; Ruiz-Huerta y Giménez 1993, p. 537; Onrubia 1996, pp. 34-35).

Ocurre además que esa continua injerencia en la gestión de la unidad administrativa es protagonizada por un funcionario (interventor) al que luego no se piden cuentas de los resultados alcanzados por dicha unidad. Con su eventual “meticulosidad” y sus “interpretaciones subjetivas de los contenidos de las propuestas de gasto” (Ruiz-Huerta y Giménez 1994, p. 275), el interventor puede suscitar más o menos conflictos entre la regularidad procedimental y las necesidades de funcionamiento del servicio, así como decidir en primera instancia sobre dichos conflictos. No cabe duda de que al hacerlo influye en los resultados operativos de la unidad, pero sin que por ello se le considere responsable de las consecuencias que en ese plano tengan sus decisiones. Entroncamos aquí con otra vieja cuestión, la del sesgo legalista del control previo, que ya en su día denunciara el hacendista Carl S. Shoup (1969, p. 61).

Con todo, el que la injerencia del interventor en las decisiones administrativas ordinarias llegue a percibirse como más o menos problemática dependerá del modelo de gestión pública que nuestro país adopte en el futuro, y más concreta-

---

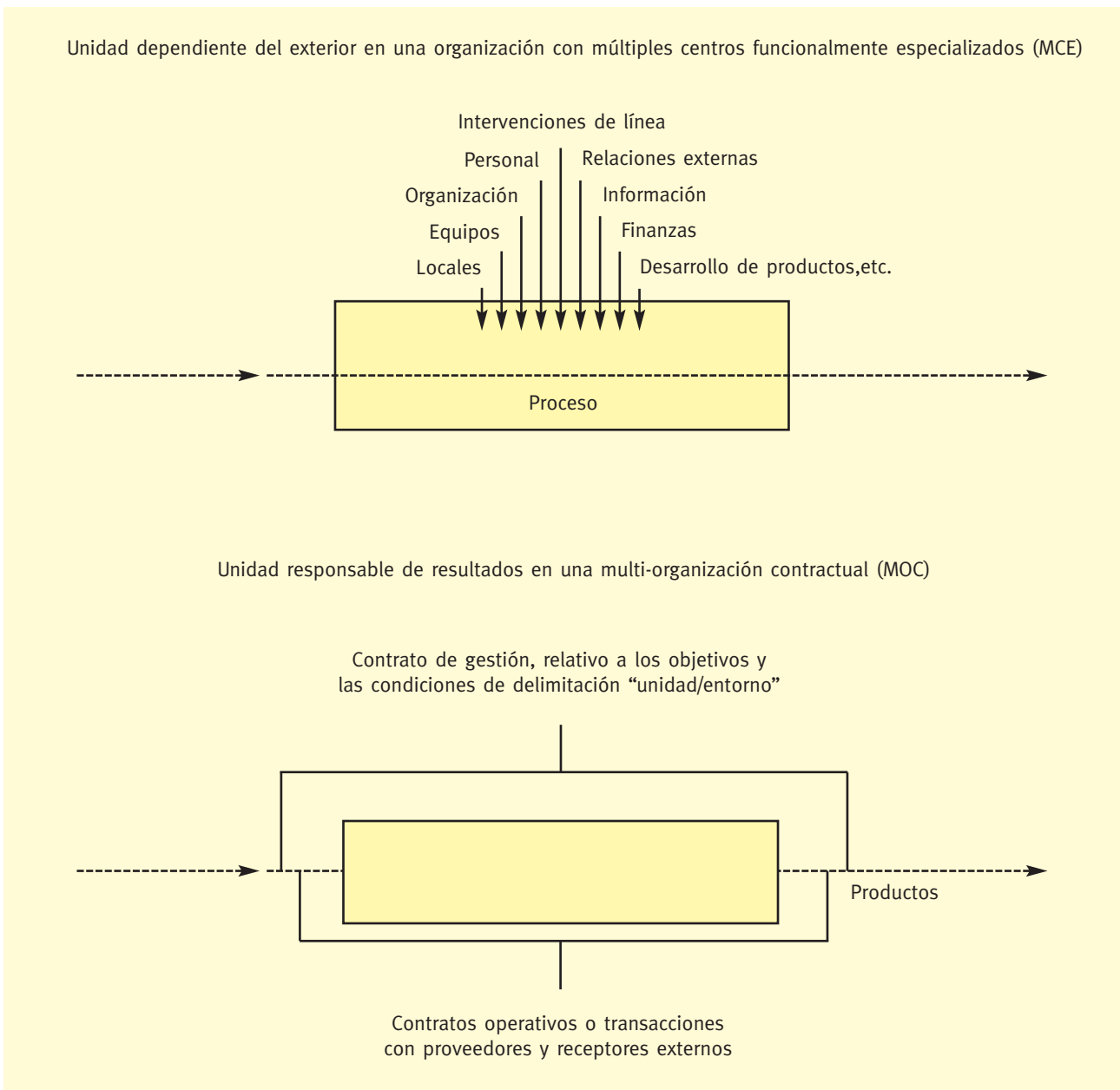
<sup>2</sup> Si, como implícitamente asumen García y Arana (2002), el propósito del control posterior fuese la directa corrección de todos aquellos actos objeto de control que adolezcan de algún defecto, su desventaja frente al control previo sería en efecto evidente. Pero la eficacia de un control posterior y global, como es nuestro control financiero permanente, no puede venir por la sistemática revocación de actos singulares sino por la introducción de medidas correctoras en las prácticas y sistemas de gestión, así como por las sanciones e incentivos al gestor —siendo más bien en esta última clave, como factor disuasorio o para casos excepcionales que habría que entender la revocación de ciertos actos—. De hecho, la sustitución de la fiscalización previa por el control financiero permanente presupone que el gestor cuente con la capacidad y medios necesarios para detectar los errores que antes corregía la Intervención, y que se sienta impelido a hacerlo en virtud del denominado “efecto ex ante” del control ex post (White y Hollingsworth 1999, p. 6).

<sup>3</sup> Simon (1957, p. 160). Anthony y Young (1999, p. 7) parecen matizar esa afirmación cuando señalan que la asignación de responsabilidad al controller sobre ciertas decisiones detalladas, como la aprobación de vales de viaje, es diferente de asignar responsabilidad de línea a dicho controller.

mente del grado de descentralización que dese introducirse en la Administración del Estado. Si se optase por el que J. Kastelein (1993) bautiza como modelo de organización con Múltiples Centros funcionalmente Especializados (MCE), la fiscalización previa no sería más que una de las muchas intervenciones externas de esos centros

funcionalmente especializados en la gestión de la unidad. Si por el contrario –y siguiendo la actual tendencia europea– se quisiera evolucionar hacia un modelo de Multi-Organización Contractual (MOC), la fiscalización previa dependiente del Ministerio de Hacienda podría verse como distorsionante.

Fig. 2. Tipos de control externo [al centro gestor]



Fuente: Kastelein (1993, p. 136).

#### 4. CAUTELAS ANTE EL EVENTUAL DESPLAZAMIENTO HACIA UN MODELO ANGLOSAJÓN, POR PARTE DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Pese a las indicadas ventajas de los modelos anglosajones, el eventual desplazamiento hacia ellos por parte de nuestra Administración Central no debería acometerse sin antes tomar en cuenta una serie de cautelas:

1ª) Que el sistema de control depende del modelo de gestión pública adoptado. Si éste es el burocrático tradicional, donde la gestión se centraliza y uniformiza desde una serie de “silos funcionales” (Osborne y Plastrik 1997, pp. 78-94) o “centros funcionalmente especializados” (Kastelein, 1993), a menudo sitios en departamentos horizontales, podríamos decir que la función interventora se encuentra en su elemento. Pero si se ha introducido una apreciable dosis de descentralización hacia los Ministerios gestores, reduciéndose las decisiones que requieren aprobación de instancias centrales y reorientándose la actividad de éstas hacia el establecimiento de estándares, lo apropiado podría ser la coexistencia de una intervención selectiva con la auditoría de regularidad. Nos moveríamos así hacia una suerte de modelo anglosajón de primera generación en el que, como ocurre en Inglaterra con la aprobación previa del Tesoro (White y Hollingsworth 1999, pp. 50-53), la fiscalización previa se limitaría a ciertas categorías de expedientes de gasto. Pero si se fuese aún más lejos, evolucionando hacia un modelo de gestión pública basado en la especificación de los *outputs* a producir por cada gestor, y en la discrecionalidad de éste para decidir cómo aplica sus recursos a la producción de tales *outputs*, se haría indispensable contar con una auditoría integral.

2ª) Que vale cambiar en parte pero no cambiar a medias. Aunque el desplazamiento hacia un determinado modelo de control pueda muy bien limitarse a ciertos sectores de la Administración, lo que es obvio es que allí, donde se quiera efectuar, habrán de satisfacerse las precondiciones y establecerse los

elementos propios de dicho modelo de control. En el caso del *modelo anglosajón de primera generación*, la reforma presupone la existencia de un esquema bien desarrollado de normas y procedimientos, así como de una cultura de gestión conforme a las normas en el seno de las organizaciones públicas: “en un sentido conductual, [el que el control quede a cargo de los Departamentos] significa que los controles sean internalizados, que los gestores acepten las normas—no porque sus acciones sean objeto de seguimiento por otros o porque serían penalizados por violación de las normas— sino porque consideran las normas como legítimas y aplicables.” (Schick 1999, p. 122) En tal modelo la discrecionalidad del gestor se sigue viendo, por tanto, muy limitada por normas externas que imponen uniformidad, los sistemas de gestión de las agencias deben cumplir estándares generales, se requiere aprobación central para ciertas decisiones operativas clave, y existe una sólida auditoría de regularidad. Además, persiste una notable centralización intradepartamental porque “cuando las agencias centrales relajan su control, los controles a menudo migran a las oficinas centrales de los departamentos.” (Schick 1999, p. 117)

En el caso del *modelo anglosajón de segunda generación*, la reforma presupone también la citada cultura de cumplimiento, así como la presencia de robustos controles internos en los departamentos, y seguramente un cierto nivel de desarrollo de la medición del rendimiento y de la ética gerencial. Siguiendo a Schick (1999, pp. 123-127), los elementos básicos del sistema a implantar son los siguientes: i) presupuestos de explotación globales para los gestores, ii) descentralización del control de gestión en los niveles operativos, iii) asignación de los costes a los *outputs* o actividades, iv) especificación por adelantado de los *outputs* esperados, v) separación de los roles de comprador y proveedor, vi) mantenimiento de un sistema comprensivo de información y auditoría operativas, y vii) responsabilidad personal de los gestores por el coste y los *outputs* de sus unidades.

3<sup>a</sup>) Que han de ponderarse con sumo cuidado los elementos culturales. El control no puede diseñarse haciendo abstracción de la cultura de la organización y de las necesidades que tiene que atender, y hay quien advierte de que “la cultura actual de la Administración sigue siendo tradicional y las necesidades de la gestión que atiende, al menos en nuestro país, responden a exigencias de cumplimiento de trámites de regularidad por encima de cualquier otro requisito.” (Fuentes 1995, p. 95) A esta cultura burocrática corresponde la tradicional formación jurídica de gestores e interventores, así como la aversión al riesgo de tantos gestores públicos, que no se atreverían a tomar ciertas decisiones si no contasen con el “aval” del interventor. De ahí que se haya señalado como “principal dificultad” para aplicar aquí un modelo anglosajón de control “el importante cambio de mentalidad y de cultura profesional que exigiría, no sólo del personal que actualmente lleva a cabo el control sino también, y especialmente, de los gestores.” (Mañez 1996, p. 34)

En otro orden de cosas cabe observar que, por desgracia, demasiado a menudo se manifiesta aún entre nuestros cargos públicos una “cultura” de la chapuza y el chanchullo, cuando no la pura y simple consideración de la Administración como “un cortijo del partido gobernante, del que se obtienen sin escrúpulos pingües rentas y en el que se coloca directamente a los amigos” (Nieto 1996, p. 30). Relacionado con esto último se encuentra también la consideración de los miembros del Tribunal de Cuentas como una suerte de “comisarios políticos” (delegados de los partidos) y la tradicional debilidad de los controles externos. Algo ciertamente crítico para toda posible supresión de la fiscalización previa, porque cuanto más se tienda a dejar los efectos del control interno en manos de la jerarquía político-administrativa, más necesario será que la actuación de ésta se controle externamente.

4<sup>a</sup>) Que, por todo lo anterior, lo dable a medio o largo plazo puede ser contraproducente a corto. Si, como se ha sostenido, existen argumentos de Gestión Pública que apuntan a una superioridad teórica del modelo anglosajón de control, nada excluye que a medio y largo plazo pueda nuestra Administración Central adoptar dicho modelo. Pero a corto plazo seguramente resultaría peligroso lanzarse a una tentativa de implantación generalizada de un modelo anglosajón de control de segunda generación, para el que la mayoría de nuestras organizaciones públicas no parecen estar preparadas. Una estrategia más prudente podría consistir en que, allí donde más propicias sean las condiciones, se avanzase hacia un modelo anglosajón de control de primera generación asegurando que los sistemas de gestión satisfagan ciertos estándares, haciendo más selectiva la fiscalización previa, y potenciando la auditoría de regularidad a cargo de la IGAE. Si ésta desarrollase además sus capacidades de auditoría operativa, y la estandarización de los sistemas administrativos incorporase elementos de gestión por resultados, se estaría preparando el terreno para el futuro establecimiento de modelos anglosajones de control de segunda generación.

En todo caso, respecto a lo que hoy por hoy aparece como más inmediato, que es la determinación del modelo de control aplicable a los distintos OOAA, cabe *sostener que la clave del buen uso de la facultad de sustituir la función interventora por el control ex post sobre esos Organismos seguramente radica, más que en corroborar la marginal existencia en ellos de actividades empresariales, en verificar la concurrencia de las precondiciones y elementos propios del modelo de control al que vaya a someterse cada uno.* Si se tratase de un modelo anglosajón de primera generación, cabría además aplicar lo prescrito por Thompson (1993, p. 561) para la delegación de controles ex ante en el marco de un presupuesto tradicional, a saber, la amenaza creíble de reimponer los controles externos si la conducta del ges-

<sup>4</sup> Algo que no sólo permite la Ley sino que cuenta con antecedentes normativos en la Seguridad Social (art. 38.5 RD 706/1997) y en el ámbito autonómico (art. 106.5 del Decreto Legislativo 1/1999 de la CA de Galicia).

tor fuese inadecuada<sup>4</sup>. De tratarse en cambio de un modelo anglosajón de segunda generación, lo esencial sería que el Ministerio de Hacienda actuase como lo hizo en el Reino Unido durante el proceso de creación de agencias autónomas, donde “desempeñaba el papel de portero y se negaba a otorgar el rango de agencia mientras no estuviera convencido de que se asumía realmente la responsabilidad de alcanzar los resultados.” (Osborne y Plastrik 1997, p. 46)

## BIBLIOGRAFÍA

- Adán Carmona, J. M. (1995):** “El gasto público y la voluntad política de su control”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 15, pp. 105-113.
- Albi, E. (1992):** “Evaluación de la eficiencia pública. (El control de eficiencia del Sector Público)”, *Hacienda Pública Española*, nº 120-121, pp. 299-316.
- Anthony, R. N. y Young, D. W. (1999):** *Management Control in Nonprofit Organizations*, Irwin / McGraw-Hill, Burr Ridge, Ill.
- Barco Fernández-Molina, J. del (2000):** “La Administración Institucional: perspectivas de cambio”, en IGAE [ed.], *XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*. Tomo I, Ministerio de Hacienda, Madrid, pp. 189-206.
- Bosch Ferré, F. y Larrainzar González, J. M. (1999):** “De la fiscalización previa al control financiero”, *Auditoría Pública*, nº 19, pp. 33-40.
- Buscema, S. (1979):** *Trattato di Contabilità Pubblica*. Vol. I, Giuffrè Editore, Milano.
- Fuentes Quintana, E. y Barea Tejeiro, J. (1996):** “El déficit público de la democracia española”, *Papeles de Economía Española*, nº 68, pp. 86-191.
- Fuentes Vega, S. (1981):** “El control interno”, en *Control del Sector Público*, IEF, Madrid, 1981, pp. 656-679.
- Fuentes Vega, S. (1995):** “El control financiero en relación con la organización administrativa”, en *XI Jornadas de Control y Contabilidad Pública*, IGAE, Madrid, 1995, pp. 89-100.
- García Bengoechea, C. y Arana Landín, S. (2002):** “El control de legalidad en las prestaciones económicas de la Seguridad Social: Un análisis crítico”, *Auditoría Pública*, nº 26, pp. 74-85.
- Herrero Suazo, S. (1977):** “Perspectivas del control en la Ley General Presupuestaria”, en *Análisis de la Ley General Presupuestaria*, IEF, Madrid, pp. 153-213.
- IGAE [Intervención General de la Administración del Estado] (2005):** Memoria de actividades: 2004, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Kastelein, J. (1993):** “Les conditions de gestion et d’organisation influençant la productivité et la qualité: vue d’ensemble d’un programme de recherche à long terme”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. LIX, nº 1, pp. 65-94. Citas por la trad. ofrecida en **Bañón i Martínez, R. [dir.] (1996):** La productividad y la calidad en la gestión pública, EGAP, Santiago de Compostela, 1996, pp. 119-148.
- Mañez Vindel, G. (1995):** “El Control Interno de la Actividad Económico-Financiera en el Sector Público Estatal. Perspectivas de Futuro”, en **Sánchez Revenga, J.; Peinado Pérez, J. L. y Hernández Mateos, J. M. [coords.] (1995):** *Hacia un Sector Público Moderno: Sistemas de Control*, Price Waterhouse, Madrid, pp. 1-24.
- Mañez Vindel, G. (1996):** “El modelo de control interno de la actividad económico-financiera del sector público estatal español: características y fundamento”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 27-36.

- Nieto, A. (1996):** *La “nueva” organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- OECD [Organisation for Economic Cooperation and Development] (1995):** *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, OECD, Paris.
- Onrubia Fernández, J. (1996):** “La necesaria reforma de la gestión económico-financiera del gasto público”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 20, pp. 29-38.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1997):** *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*, Addison-Wesley, Massachusetts. Citas por trad. de **D. Aguirre Oteiza (1998):** Paidós, Barcelona.
- Pascual García, J. (1999):** *Régimen jurídico del gasto público*, BOE, Madrid.
- Prada Somoza, L. (1979):** “El Control presupuestario y la Auditoría. Nuevos horizontes”, en *El control del gasto público*, IEF, Madrid, pp. 381-386.
- Premchand, A. (2000):** *Control of Public Money*, Oxford University Press.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Giménez Montero, A. [eds.] (1993):** *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, IEF, Madrid.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Giménez Montero, A. (1994):** “Public Expenditure Policies in Spain for the 1990s: Structural Changes, Social Demands and the Budgetary Process”, *Public Budgeting & Financial Management*, vol. 6, nº 2, pp. 256-284.
- Schick, A. (1999):** *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington, D.C. Disponible en Internet: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>>.
- Shoup, C. S. (1969):** *Public Finance*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- Simon, H. A. (1957):** *Administrative behavior*, 2ª ed., The Macmillan Company, New York. Citas por la trad. de A. Lázaro Ros (1972): Aguilar.
- Thompson, F. (1993):** “Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government”, *Public Administration Review*, vol. 53, nº 4, pp. 303-318. Citas por la reimpresión en **Golembiewski, R. T. y Rabin, J. [eds.] (1997):** *Public Budgeting and Finance*, 4ª ed., Marcel Dekker, New York, pp. 551-574.
- White, F. y Hollingsworth, K. (1999):** *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford.