

# VI.1- EL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS: GENERALIDADES Y ESPECIAL REFERENCIA AL CONTROL EXTERNO AUTONÓMICO.

Pedro Antonio Mas Cladera

## 1.- Introducción.

Durante estos últimos años, debido a los numerosos casos de corrupción que han ido apareciendo en los medios de comunicación y también a causa de una mayor sensibilización de la población derivada de la crisis que venimos sufriendo, se ha puesto en cuestión en múltiples foros el sistema de control de los fondos públicos, al que se culpa de no haber servido para atajar aquellos casos. La principal carencia que se suele poner de manifiesto es la necesidad de arbitrar algún método para impedir que se produzcan hechos de este tipo, anticipándose a los mismos, puesto que las actuaciones a posteriori (sean sancionadoras, sean reparadoras) suelen llegar tarde y mal, en la mayoría de ocasiones (...si llegan).

Por ello, para determinar si el control de los fondos públicos es o no una asignatura pendiente, (es decir, para ver si se trata de un asunto en el que existen carencias y se puede mejorar de forma suficiente), convendrá empezar explicando cuál es el sistema de control actualmente establecido en los diversos niveles administrativos e, incluso, en el ámbito europeo. Ese análisis o exposición, nos permitirá deducir si se trata de una asignatura pendiente de aprobar o no (o si ya está aprobada, a nivel normativo y lo único que hace falta es que se aplique adecuadamente).

Lo primero que hay que decir es que el modo en que se controla la utilización de los fondos públicos puede no ser exactamente igual en todas

las administraciones, pues existen peculiaridades fruto de las distintas normativas, si bien, siempre hallaremos elementos comunes, puesto que el punto de partida es el mismo en todos los casos. En esencia, en esta materia, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local no presentan grandes diferencias, aunque nos encontremos con normas propias de cada ámbito que podrían dar lugar a una diversidad de sistemas (así, además de la Ley General Presupuestaria, cada Comunidad Autónoma cuenta con su propia Ley de Finanzas o Hacienda, y, en el ámbito local, rige el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales).

Otra cuestión importante a tener en cuenta es el hecho de que no es lo mismo el control de los fondos a cargo de una Administración directa o de cualquier otro ente sujeto a las formalidades del derecho administrativo –sector público administrativo, en terminología de la Ley General Presupuestaria–, que el caso de la utilización de fondos públicos por parte de otro tipo de entidades integrantes del llamado sector público empresarial. En el primer supuesto, la rigidez y la propia esencia del derecho administrativo (que otorga mayores armas a la Administración, pero, a la vez, la somete a unos procedimientos y modos de actuar muy pautados y en cierta forma no flexibles) hacen que todo lo atinente a los fondos públicos se vea sometido a unos controles que, en muchas ocasiones, serán previos, y, por ello, mucho más efectivos; mientras que en el caso de las empresas públicas en forma societaria, entidades públicas empresariales, consorcios, etc. (que encuentran su razón de ser en la necesidad de una gestión rápida y menos pautada, sin estar sometidas a procedimientos tan rígidos) la existencia de esos controles se ha venido relativizando un poco, con objeto de mejorar la eficiencia, precisamente, para no interferir en una acción más cercana al derecho privado que al público.

Hay que recordar, por otro lado, que, en términos generales es el poder judicial el que tiene encomendada la labor de controlar “*la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*” (artículo 106 CE), por lo que, en materia de manejo, custodia, administración o gestión de fondos públicos también son los tribunales de justicia quienes tienen la última palabra, ya sea en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (para comprobar la adecuación a la normativa aplicable de los actos y actuaciones relativas a ese campo que se sometan a su conocimiento), ya sea en el de la penal (para determinar si el comportamiento de gestores y responsables públicos encaja en alguno de los tipos delictivos que se refieren a este tema), o en el ámbito de las jurisdicciones civil o social (por razón de la materia). En definitiva, pues, el control de los fondos públicos viene garantizado por la separación de

poderes propia de todo Estado de Derecho, con las ventajas y carencias que ello significa. Mencionar aquí, que la intervención del derecho penal en esta materia debería quedar reservada a aquellos supuestos más graves y que afecten a bienes jurídicos protegidos por normas de aquella naturaleza, en virtud del principio de intervención mínima del derecho penal, sin que sea posible encomendar todo el sistema de control de los fondos públicos a la actuación de la Fiscalía Anticorrupción o a los juzgados y tribunales del orden penal.

## **2.- Clases de control.**

Entrando ya en el tema, y en términos generales, respecto de la gestión económico financiera del sector público, según la situación del sujeto que tienen atribuida la función de control, éste puede ser interno, si se lleva a cabo por órganos que se integran en la propia organización del ente controlado; o externo, cuando se ejerce por órganos o entidades ajenas a éste.

El control interno de la actuación económico financiera de los entes públicos está atribuido a los correspondientes órganos interventores (estatales, autonómicos o locales) y se ha de llevar a cabo, según la Ley General Presupuestaria –que, a estos efectos, nos sirve de ejemplo, aunque en cada caso haya particularidades– mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Más adelante volveremos sobre el significado de cada una de esas técnicas.

El control externo, en cambio está atribuido al Tribunal de Cuentas (artículos 136 y 153 CE) y a los llamados Órganos de Control Externo –OCEx– existentes en doce de las comunidades autónomas, en virtud de lo dispuesto en sus respectivos estatutos y legislación autonómica (en el caso de las Islas Baleares, el artículo 82 del vigente Estatuto de Autonomía y la Ley 4/2004, reguladora de la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears). A ello hay que añadir la fiscalización que tiene encomendada el Tribunal de Cuentas Europeo en aquellos ámbitos en que interviene.

Vamos ahora a detallar, brevemente, cada una de estas formas de control y de qué modo se llevan a cabo.

## **3.- Control interno: formas.**

**3.1.** En cada nivel administrativo existen los correspondientes órganos interventores que tienen encomendada la función de control interno que, en teoría, ha de ser ejercida con independencia y “plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle” (en palabras de LGP). Esa independencia y autonomía funcional es el primer requisito para

conseguir un auténtico control, de forma que han de exigirse suficientes garantías para lograr la separación entre el órgano gestor (decisorio) y el órgano interventor (llamado a controlar su actuación). Y es evidente que, por muchas que sean las cautelas y prevenciones que se establezcan para lograr que unos funcionarios insertos en una organización puedan, a la vez, actuar libre e incondicionadamente, como sujetos controladores de la misma, siempre nos encontraremos con dificultades prácticas, derivadas del propio sistema de función pública (retribuciones, cobertura de puestos de trabajo, etc.), que se harán más evidentes cuanto más reducido sea el ámbito a fiscalizar y cuanta más proximidad haya entre órgano activo y órgano interventor. No es lo mismo, claro está, ejercer esas funciones en el seno de una gran organización administrativa que en una corporación local pequeña o mediana.

En este tema, la legislación ha oscilado entre el práctico desapoderamiento del funcionariado, con la consecuente pérdida de independencia (en algunas épocas, singularmente, los años 80 o 90 pasados), hasta un fortalecimiento de su posición, fruto de las modificaciones y reformas realizadas como consecuencia de los diversos casos de mal uso de los fondos públicos que se han ido conociendo y, también, de la necesidad de ofrecer información fiable a las instituciones europeas, en aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En un artículo publicado el pasado mes de noviembre en el diario “El País”, el escritor Antonio Muñoz Molina se refería al *“desguace de una Administración colonizada por los partidos políticos y privada de una de sus facultades fundamentales, que es el control de oficio de la solvencia técnica y la legalidad de las actuaciones”* y decía que *“desde el principio mismo de la democracia, los partidos políticos hicieron todo lo posible por eliminar los controles administrativos”*; y abogaba por la necesidad de *“un gran acuerdo político para despolitizar la administración y hacerla de verdad profesional y eficiente, garantizando el acceso a ella por criterios objetivos de mérito”*.

**3.2.** Volviendo a los modos en que se materializa el control interno, la función interventora puede definirse como aquella que tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables (artículo 148 LGP).

Estaríamos, pues, ante el método más eficaz y efectivo de control, pues actúa antes de que se haya producido el gasto o el ingreso, pero, en la práctica, esa eficacia se ve muy limitada debido a varias circunstancias: primera, cabe acordar que la fiscalización previa sea sustituida por otros

controles a posteriori (lo cual deja fuera una parte importante de la actividad económico-financiera); en segundo lugar, es posible que la fiscalización quede reducida a la comprobación de sólo algunos aspectos concretos, lo que hace que disminuya su alcance (es el caso de la llamada fiscalización previa limitada); y, en tercer lugar, esa forma de control sólo se aplica –como norma general– a la actuación del sector público administrativo, pero no en el caso del sector público que hemos denominado empresarial (y que es, paradójicamente, el que mueve mayor volumen económico, con gran diferencia). Así, es habitual que la Administración directa gestione unas cantidades que no representan más que una cuarta parte –o incluso menos– del total de fondos públicos que gestiona su sector público instrumental, donde suele radicarse la capacidad inversora que conlleva mayor gasto, y, en cambio, aquel menor volumen económico está sometido a control previo –más intenso– mientras que la mayor parte de los recursos públicos son gestionados sin ese control previo. Esa es, entre otras, una de las causas que ha posibilitado la existencia de muchos de los casos que han llegado a la jurisdicción penal, originados en consorcios, empresas públicas y demás.

En conclusión, la función interventora (y la fiscalización previa que conlleva) cubre una parte muy pequeña del total de fondos públicos manejados por el sector público, lo que posibilita que, en los otros casos, el control siempre sea a posteriori y, además, sin referirse a la totalidad de actos, sino sólo a algunos de ellos. De una u otra forma, esto ha de ser así, ya que pretender que la fiscalización previa alcance a la totalidad de la actuación del sector público haría inviable una parte importante de ésta y necesitaría de unos recursos humanos y materiales del todo inasumibles por cualquier organización administrativa. Lo que hay que hacer es dimensionar adecuadamente la estructura organizativa y los controles a que se ha de someter cada ente, como más adelante comentaremos.

**3.3.** El control financiero (permanente) consiste en la verificación de una forma continua de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que las 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 (artículo 157 LGP).

Esta forma de control interno se ha de llevar a cabo en todos los entes que integran un determinado sector público, está a cargo de los correspondientes órganos interventores y se realiza con carácter posterior a la adopción de las decisiones, si bien, su materialización ha de ser permanente o continuada en el tiempo.

Así, el control financiero abarca el conjunto del sector público (no sólo las administraciones públicas) y tiene por finalidad la evaluación de la gestión de forma global, con vistas a la mejora de técnicas y procedimiento. Pretende revelar la verdadera situación económico-financiera y patrimonial del ente, más que señalar aspectos concretos de mala gestión.

Su función es complementaria de la fiscalización previa y tiene un alcance más amplio, siendo su objetivo conseguir una composición de lugar más genérica sobre el estado económico-financiero de los entes públicos y sus pautas de funcionamiento en este aspecto. Ello no obstante, en muchas ocasiones ha venido a sustituir a aquella, por considerarse que es un método más ágil y que favorece una mejor relación entre el órgano gestor y el controlador.

Hay que tener en cuenta que la función interventora –entendida como fiscalización previa– no llega a todas las actuaciones, bien sea por razones cuantitativas, de importe, o por el tipo de actividad o por verse reducida a determinados aspectos (la mencionada fiscalización previa limitada), en cuyo caso el papel del control financiero adquiere mayor importancia, ya que, en todos esos supuestos, va a ser la única ocasión en que se realice un control exhaustivo de los mismos, aunque sea con posterioridad a la adopción del acto o acuerdo.

**3.4.** La auditoría pública es el tercer método en que se materializa el control interno (en algunos casos, como en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se considera como una forma de llevar a cabo la función de control financiero), y consiste en la verificación de la actividad económico-financiera del sector público, mediante la aplicación de procedimientos de revisión selectiva derivados de un conjunto de principios, normas y técnicas encaminados a obtener evidencia que permita informar sobre los distintos aspectos de la realidad de una entidad en esos aspectos.

La noción de auditoría se asocia con el ámbito privado, y, aunque tiene notas en común, en el caso del sector público presenta características distintivas y peculiares, derivadas del propio sujeto y de su actividad, encaminada al interés público (y no a la obtención de beneficio). Por ello, las cuestiones referentes al cumplimiento de la legalidad, así como las relativas a la gestión de los servicios con eficacia, eficiencia y economía, adquieren mayor importancia.

Las auditorías pueden clasificarse de muchas maneras, según la óptica que se tenga en cuenta, pero, para simplificar, podemos diferenciar la auditoría de regularidad (que incluye el aspecto financiero y el de cumplimiento) y la auditoría operativa o de gestión (encaminada a evaluar

cuestiones relacionadas con la organización, su funcionamiento, objetivos, etc., con el fin de comprobar si los recursos se han utilizado de modo racional).

En muchas ocasiones estas tareas se encomiendan por los órganos interventores a empresas privadas dedicadas a la auditoría (censores jurados de cuentas o economistas auditores), mediando el correspondiente contrato, con objeto de optimizar los medios de que disponen y conseguir llegar al mayor número posible de entidades. En estos casos de colaboración público-privada, la dirección de la fiscalización sigue estando en manos del órgano interventor.

#### **4.- Control externo.**

A diferencia del control interno que acabamos de ver, llevado a cabo por órganos situados en el seno de la Administración a la que controlan, el llamado control externo se ejerce por instituciones que no tienen dependencia de éstas, sino que tienen su origen en los respectivos poderes legislativos, y, de ahí, su calificación como “*externos*”, por hallarse fuera del poder ejecutivo.

Como ya hemos dicho, esa función está ejercida por el Tribunal de Cuentas, los Órganos de Control Externo Autonómicos (Sindicatura de Comptes, en el caso de las Islas Baleares) y el Tribunal de Cuentas Europeo.

**4.1.** El Tribunal de Cuentas tiene atribuidas, básicamente, dos tipos de funciones: la fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público (estatal, autonómico y local; administrativo y empresarial) y la de enjuiciamiento (para la exigencia de responsabilidad contable); la primera de dichas funciones está compartida con los OCEX, mientras que la segunda la desarrolla en exclusiva el Tribunal de Cuentas, por tratarse de una función jurisdiccional, según su Ley Orgánica y la Ley de Funcionamiento, amparada en las previsiones del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (*...sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos*).

En el caso de la función de fiscalización, ésta se define por la LO como la *fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público*, en consonancia con lo que establece el artículo 136 de la Constitución, y se refiere al sometimiento de esa actividad a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. Se materializa en informes o memorias ordinarias o extraordinarias y en mociones o notas que el Tribunal dirige a las Cortes Generales, a las Asambleas legislativas autonómicas o a los plenos de las Corporaciones Locales. Esos informes o memorias se basan en técnicas y procedimientos muy similares a los de

control financiero y auditoría pública a que hemos hecho alusión en el apartado de control interno, y pueden referirse a cuentas anuales o generales o a aspectos concretos (tesorería, contratos, personal, etc.).

En cuanto al ámbito subjetivo de actuación, decir que tiene a su cargo, en exclusiva, la fiscalización de todo el sector público estatal y de los sectores autonómico y local en aquellas comunidades autónomas en que no exista OCEX, mientras que cuando hay una institución autonómica, las funciones del Tribunal se coordinan con las de éste, para evitar que se lleven a cabo actuaciones duplicadas (en síntesis, el OCEX autonómico se encarga de la fiscalización de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales de esa Comunidad, de forma habitual, recogiendo el Tribunal de Cuentas los datos que constan en esos informes para que formen parte de los de ámbito nacional, junto a los datos propios; además, el Tribunal lleva a cabo algunas fiscalizaciones de tipo horizontal, para toda España, sobre materias concretas, en colaboración con los OCEX).

La función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos es una función de tipo jurisdiccional encaminada a la exigencia de ese tipo de responsabilidad, mediante un proceso que se sigue ante los Consejeros y el Departamento de Enjuiciamiento del Tribunal, se rige por normas procesales jurisdiccionales (penales, civiles y contencioso-administrativas), y termina mediante una sentencia, que puede ser objeto de recurso ante la Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo.

El Tribunal de Cuentas está integrado por 12 Consejeros, designados por el Congreso y el Senado (seis cada uno), por mayoría de tres quintas partes, entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

La duración del mandato es de nueve años, siendo reelegibles. Los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles y están sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los Jueces. Los órganos del Tribunal son el Presidente, la Comisión de Gobierno y el Pleno, estructurándose en sección de fiscalización (8 consejeros) y sección de enjuiciamiento (4 consejeros), de conformidad con la función que se ejercite.

**4.2.** En la actualidad existen 12 Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, por preverlo así el respectivo Estatuto de



Autonomía o la legislación específica, bajo diversas denominaciones (Sindicatura, Consejo, Cámara, Audiencia, etc.). Su puesta en marcha ha sido paulatina, comenzando por la Cámara de Comptos de Navarra (el año 1981), hasta la Cámara de Cuentas de Aragón (en 2010); la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, por su parte, inició su andadura en el año 2003.

Cada una de ellas tiene una regulación propia, por lo que existen diferencias en muchos aspectos, aunque, en general, puede decirse que tienen atribuida la función de fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable del respectivo sector público autonómico (que incluye, habitualmente, a las corporaciones locales). Tienen en común el hecho de ser instituciones de designación parlamentaria, que gozan de independencia y autonomía funcional. Además, suelen tener atribuida una función de consulta o asesoramiento a los respectivos parlamentos, de los que se configuran como institución colaboradora.

Su composición y organización es variopinta (desde las unipersonales, hasta las integradas por siete consejeros), lo mismo que el quórum de elección y la duración del mandato. En el caso de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares corresponde al Parlamento, por mayoría de tres quintas partes, la elección de los tres síndicos, entre personas de reconocida competencia que estén en posesión de alguno de los títulos de licenciado en derecho, economía, administración y dirección de empresas o profesor mercantil, o pertenezcan a cuerpos de funcionarios de categoría superior, siempre que cuenten con más de diez años de experiencia profesional acreditada. La elección es por período de seis años, pudiendo ser reelegidos. El cargo de síndico es incompatible con el ejercicio de cualquier otra actividad pública o privada, que no sea la administración de su propio patrimonio personal o familiar; la Ley que regula la institución, además, cita expresamente una serie de cargos de carácter representativo, político, asesor, consultivo o de dirección, con que se completa ese régimen de incompatibilidad absoluta.

El resultado de las fiscalizaciones que llevan a cabo los OCEX se materializa en informes o memorias que han de dar cuenta de lo examinado, conteniendo las conclusiones y recomendaciones que correspondan para la mejora de la gestión económico-financiera. En su ámbito territorial, juegan el mismo papel que el Tribunal de Cuentas a nivel nacional, en relación con el sector público autonómico y local.

Las principales críticas que se hacen al control externo –sea al Tribunal de Cuentas o a los OCEX– vienen referidas a su posible politización (dado su nombramiento por los respectivos parlamentos, a propuesta de los grupos políticos, lo que puede dar lugar a pérdida de objetividad) y al hecho de que

sus trabajos suelen llegar muy distanciados en el tiempo del momento de la gestión que se analiza (lo que es cierto en algunas ocasiones e inevitable en muchas otras, pos tratarse de control *a posteriori*). También se les achaca —a nivel mediático, al menos— que sus informes tienen poca utilidad práctica, al no ser de obligado cumplimiento sus recomendaciones, ni servir directamente para detectar casos de corrupción.

A este respecto, hay que decir, por último, que su función no es tanto desentrañar o desenmascarar casos de presunta corrupción, cuanto poner de manifiesto el modo como se ha gestionado durante determinado período, lo que puede servir para que otras instituciones (el propio ente fiscalizado, el legislativo correspondiente o, singularmente, la Fiscalía Anticorrupción) adopten las medidas que consideren oportunas, a la vista del contenido de los informes de fiscalización.

**4.3.** Por lo que respecta al control en el ámbito de la Unión Europea, y, en particular, el llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas Europeo, su papel y funciones serán objeto de la intervención del Dr. Ramallo.

## **5.- Consideraciones finales.**

Expuesto el panorama del control de los fondos públicos, que, en teoría, debería haber sido suficiente para lograr que éstos estuviesen adecuadamente salvaguardados, la realidad nos ha demostrado que ello no ha sido así, por múltiples y variadas razones. Habrá que ver si se trata de que el sistema no ha funcionado (es decir, el sistema era bueno, pero se ha aplicado mal) o es el mismo sistema el que está mal diseñado para conseguir un resultado correcto. Adelantemos ya aquí que, probablemente, sean las dos cosas a la vez, y lo que haya que hacer sea mejorar el sistema de control en su conjunto y también su aplicación práctica, pero sin necesidad de hacer “inventos” o incrementar el número de controles, que parece ser la respuesta fácil y más mediática, aunque poco efectiva en la práctica.

Es frecuente encontrarnos en los medios de comunicación comentarios que, partiendo de la base de que algunos mecanismos de control no se han demostrado lo eficaces que sería deseable, postulan que todas las conductas irregulares en ese ámbito han de convertirse en delitos y abogan por la supresión de determinadas instituciones (como pueden ser los Órganos de Control Externo o el Tribunal de Cuentas), dada su inutilidad para evitar hechos y conductas de tipo corrupto o contrarios al buen uso de los fondos públicos. Estos planteamientos parten de una óptica simplista y pretender dar soluciones sencillas a problemas complejos (lo cual no suele ser garantía de acierto, sino todo lo contrario). En el VI Congreso Nacional de Auditoría

en el Sector Público celebrado en Palma el mes de noviembre de 2014 se expuso a nivel comparativo entre los distintos países, como había afectado la actual situación económica a estas instituciones, constatándose que en algunos casos (Suiza, Austria, Países Bajos...) se habían reforzado las instituciones de control, potenciando sus funciones como forma de luchar contra la crisis, mientras que en otros estados (Reino Unido, España, Francia o Alemania) se ha tendido a la reducción o limitación de la capacidad fiscalizadora por diversos medios, con el pretexto de disminuir o racionalizar el gasto público.

Por ello, y sin ánimo exhaustivo, pero con la finalidad de tratar el tema desde diferentes perspectivas, señalaremos algunas cuestiones que convendría tener en cuenta para conseguir que el control de los fondos públicos deje de ser una asignatura pendiente (o, al menos, que progrese adecuadamente). Como medidas a adoptar, vamos a citar algunas que irían en la buena línea, a los solos efectos de aportar ideas a un debate que está en la sociedad, en los medios de comunicación y también en la política, pero que muchas veces se aborda de forma demagógica y poco seria:

- El fortalecimiento de la función de fiscalización previa es imprescindible, ya que ésta es la única forma de evitar que llegue a producirse una actuación dañosa para las arcas públicas. Pero ello debe hacerse sin entorpecer el regular funcionamiento de las instituciones ni la imprescindible agilidad que se precisa en muchas ocasiones; lograr el adecuado equilibrio no es tarea fácil, pero es evidente que muchas de las cosas que han pasado no habrían sido posibles si hubiera actuado un sistema de control previo fuerte, independiente y con capacidad para oponerse a los deseos de los gestores públicos. Diseñar, pues, con precisión el marco en que ha de moverse la función interventora y lograr la independencia de quienes ejercen esa función constituyen hitos imprescindibles en el camino de la mejora del sistema de control. Me remito al artículo ya citado de Antonio Muñoz Molina, que va en esa dirección.
- Es preciso, también, mejorar el control financiero posterior, de manera que sea efectivo y cumpla realmente su función, consistente en comprobar –después de realizada la operación de que se trate– que la misma se ha llevado a cabo cumpliendo los requisitos legales y para alcanzar los objetivos señalados. En la actualidad, la realidad es que muchos de esos controles financieros alcanzan poca efectividad y se quedan en el aspecto formal, sin pasar al mundo de las realizaciones. Se trata de una cuestión de voluntad, más que de cambios legislativos, pues las previsiones existentes son bastante adecuadas.

- La simplificación de la gestión económico-financiera y de las cuentas de los sujetos públicos –cualquiera que sea la personificación bajo la que actúen– también son elementos que han de contribuir a que el sistema funcione más adecuadamente, por cuanto, en muchas ocasiones, es la propia opacidad del sistema lo que propicia conductas inadecuadas, amparadas en la dificultad de su detección y descubrimiento. Facilitar el conocimiento de esa actividad, tanto por los propios gestores públicos, como por los ciudadanos, está en línea con la transparencia, tan pregonada hoy por todo el mundo, pero que en muchos casos se queda en una mera declaración, consistiendo en trasladar una cantidad ingente de información, sin tratar ni “desbastar”, lo que, a efectos prácticos, sirve de muy poco y puede enmascarar actividades irregulares que, así, pasan desapercibidas. Ya se dice que la mejor manera de esconder un libro es poniéndolo en una biblioteca.
- En cuanto a los órganos de control externo, además del reforzamiento de su independencia y objetividad, es imprescindible agilizar su actuación y acercarla al momento en que se ha producido la gestión, dotándoles de medios de fiscalización más eficaces y de instrumentos de presión que puedan incidir sobre el sujeto fiscalizado que no quiere colaborar u opone resistencia (aunque sea pasiva). Pero lo que más hace falta en este campo es que los informes de esos órganos sean tomados en serio tanto por los gestores como por los parlamentos, y se les preste la debida atención y análisis, de forma que las recomendaciones no queden en el papel y se trasladen a la realidad, pues lo cierto es que, en la actualidad y de forma generalizada, los informes suelen ser bien acogidos por todos (principalmente por los grupos de la oposición política, no tanto por el gestor sometido a análisis), pero no se analizan con imparcialidad ni se adoptan medidas prácticas y efectivas. En ocasiones, incluso, se instrumentalizan en el curso del debate político, por razones que poco tienen que ver con la defensa de los fondos públicos, sino más bien con ánimo de desviar la atención de otros temas.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha tipificado como infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria diversas conductas que hacen referencia a un mal uso de los fondos públicos, con lo que se pretende que los gestores públicos sufran alguna consecuencia personal en esos casos. Es otra medida más que va en la buena dirección, pero parece más voluntarista que otra cosa. No creemos que vaya a resultar fácil que la propia Administración adopte

medidas contra alguno de sus altos cargos en los casos de pertenencia a un mismo partido político, puesto que hasta ahora ya estaba en su mano la posibilidad de cese y ha sido escasamente aplicada, antes al contrario, lo habitual ha sido la defensa a ultranza de los correligionarios. En mi opinión, se trata de medidas de carácter más bien estético y que van a tener poco recorrido. Y lo mismo sucede que la serie de iniciativas que, últimamente y debido a la presión ciudadana y mediática, se han puesto sobre la mesa, en materia de lucha contra la corrupción o de transparencia: no es trascendente lo que se publique en el Boletín oficial, sino la voluntad “real” de llevarlo a la práctica, para lo cual, en muchas ocasiones no era necesaria la existencia de ninguna norma que lo impusiera.

- En otro orden de cosas, tampoco hace falta introducir demasiados cambios en el Código Penal, tipificando a troche y moche nuevas conductas, sino que más bien lo que debería hacerse es clarificar algunos de los delitos ya tipificados, reforzar alguna penología y dejar su aplicación en manos de los tribunales de justicia, para que éstos, sin ingerencias ni inmisciones, pudiesen llevar a cabo su función. Lo que sería deseable es una real y efectiva colaboración con éstos por parte de las formaciones políticas y los gobiernos, ya que, en la actualidad, pese a las reiteradas manifestaciones de respeto y colaboración por parte de los responsables públicos, lo cierto es que ésta no se produce de forma tan clara, sino que se procura entorpecer esa labor y dilatar al máximo las causas, pues el factor tiempo siempre juega a favor de la dilución del asunto. Por no hablar del tema de los indultos y demás.
- Otra cuestión a la que no hemos hecho referencia, pero que sí conviene citar brevemente, es la siempre pendiente reforma del sistema de financiación de los partidos políticos, a la que muchas veces se alude cuando se habla de corrupción o de mal uso de los fondos públicos. Éste es un tema que merecería un comentario aparte, por lo que valga aquí con decir que si hubiera un sistema que fuera transparente y autosuficiente, acordado con amplio consenso y participación ciudadana, probablemente se verían reducidas las tentaciones de usar fondos públicos para financiar actividades de partido. Aunque ésta es una tentación que siempre ha estado ahí, si hemos de atenernos a las experiencias y antecedentes conocidos en otros lugares con mayor tradición democrática que el Estado español. Abordar una reforma de este tema, con valentía y sin condicionantes previos, por parte de todos los implicados, ayudaría mucho a su solución, pero no parece que sea tarea fácil. Recordemos aquí que desde el año 1987 (en que

se aprobó la primera norma sobre financiación de partidos políticos), este tema ha sufrido innumerables modificaciones (la última, en 2012), siempre forzadas por escándalos o actuaciones en absoluto ejemplares por parte de quienes detentaban el poder en cada momento; es decir, las reformas se han ido produciendo a la fuerza y por la presión ciudadana y mediática, no *motu proprio*.

En el fondo, pues, la mejora del control de los recursos públicos depende de muchos factores y tienen que ser todos ellos, conjuntamente los que produzcan efectos, sin que puedan esperarse soluciones milagrosas ni inmediatas. Lo que parece evidente, hoy en día, es que la ciudadanía se muestra muy sensible ante estos temas y exige de sus representantes públicos una decidida actuación que no se pare en meras manifestaciones, sino que sea efectiva y eficaz.

Ha que confiar en que, por el bien del Estado democrático de derecho y por la necesidad de recobrar la confianza en sus instituciones, seamos capaces de revertir la situación.