

## AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

**José Joaquín Jiménez Vacas**

Máster en Dirección Pública por el INAP. Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid  
Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

**José Antonio Fernández Ajenjo**

Doctor en Derecho. Técnico de Auditoría y Contabilidad  
Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

“Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario”

MAISON, El Federalista. 1788

# Una ventana de oportunidad política, para la creación de un Cuerpo profesional de Intervención y Auditoría de la Comunidad de Madrid

RESUMEN/ABSTRACT:

La realización del presente estudio técnico pretende dar una respuesta, conforme a las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, a la voluntad política reflejada por el punto 46 del acuerdo de investidura del nuevo Gobierno de la Comunidad, firmado por el Partido Popular y el Partido Ciudadanos, que propone expresamente la ‘creación de un Cuerpo profesional de Interventores de la Comunidad de Madrid’.

El Órgano de control interno autonómico debe adaptarse a nuevos modelos de control y ganar presencia como Centro generador de valor, máxime el carácter y repercusión de sus informes, de acuerdo con la necesidad social de reacción positiva hacia la situación de crisis económica, desafección hacia la gestión política, elevado déficit y percepción ciudadana de falta de control del gasto desde las Administraciones públicas, problemas que precisan de institutos de control serios, que lideren con responsabilidad, solvencia y rigor las soluciones hacia tales preocupaciones de la sociedad civil.

The aim of this technical study is -in accordance with the recommendations of the Accounting Chamber of the Community of Madrid- (...) to give an answer to the political will reflected in point 46 of the investiture agreement between the Popular Party and the Citizens' Party for the new Government of the Community, that expressly proposes the creation of a Body of Civil Servants working as Financial Controllers for the Community of Madrid.

The Internal Control unit might be adapted to new control models and gain presence as a centre to develop public ethics -especially because of the dimension and repercussions of its reports- related to the social need of positive reactions to the economic crisis, the disaffection towards the political management, the high deficit and the citizen's perception of lack of expenditure control from the Public Administrations. These all are problems that need serious Control units, which head the solutions to widespread concerns of civil society with responsibility, resolution and public rigour<sup>1</sup>.

FUNCIÓN PÚBLICA, CONTROL INTERNO, ÉTICA, BUENA ADMINISTRACIÓN, GOBERNANZA  
FINANCIAL CONTROLLERS, ACCOUNTABILITY, ETHICS, GOVERNANCE, GOOD  
ADMINISTRATION

<sup>1</sup> Adaptation by Carmen Larrea

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

## I. PLANTEAMIENTO: LA FUNCIÓN DIRECTIVA DE CONTROL

El control es, o debería ser, la actividad encaminada a comprobar que la actuación de una organización se acomoda a los principios de legalidad y de buena gestión, y que cumple con los objetivos previamente fijados, con el efecto de proporcionar la garantía de que la actividad controlada es conforme a los parámetros de general aceptación en la sociedad en la que ese control se efectúa.

Partiendo de la premisa anterior, dirigir una organización comporta realizar funciones de planificación, programación, presupuestación, ejecución y control. La actividad de control tiene así, como finalidad, la de poder verificar el acomodo entre lo que se tenía previsto hacer y lo hecho, para conocer las desviaciones producidas y poder corregirlas y mejorar. Y esa, sin duda, es una función de rango eminentemente directivo. Liderazgo, en efecto, es también visión. Desde visión directiva, esta primera aproximación supone entender el control como una actividad no única, ni con una finalidad propia o autónoma, sino como una función que forma parte, con otras, de un todo organizado.

Cuando se controla, por lo tanto, no se efectúa una tarea autosuficiente y con una finalidad que se agote en sí misma, sino que se realiza una función que forma parte de un conjunto completo, tarea cuya finalidad en el ámbito público es atender y satisfacer las necesidades ciudadanas.

Procede empezar éste estudio académico entendiendo pues, el control, como actividad que se define como ayuda permanente a la dirección, con ánimo de mejorar constantemente la ejecución de tareas, la programación y la propia planificación de una organización.

## II. LA ACTIVIDAD DE AUTOCONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La razón última de la citada función de control la encontramos en el artículo 31.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (en adelante CE), ya que el control es el medio imprescindible para garantizar el cumplimiento y la eficacia de una distribución equitativa del sostenimiento de los gastos públicos. Su fundamento más directo, se halla asimismo en los principios presupuestarios del artículo 134 de la CE y en los principios rectores del gasto público (artículo 31.2 CE).

En España, en efecto, la Constitución puede concebirse como un «diseño de control»: el texto

constitucional, establece principios que deben guiar la actividad pública y cuyo seguimiento conduce a un Estado cohesionado y solidario.

La evolución del constitucionalismo decimonónico conllevará la diferenciación entre control interno (propio de la potestad de autocontrol del Gobierno) y control externo, más vinculado con una potestad de exigir responsabilidad política (propia del Poder Legislativo), iniciándose un proceso que culminará con la creación de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en 1870 (Gutiérrez, 1993).

Desde el plano interno, la actividad de este Instituto, que pervive hasta nuestros días, supone una potestad de carácter medial para velar por el buen funcionamiento del resto de potestades administrativas (Cazorla, 1983).

Tradicionalmente, en efecto, la expresión «control interno» se ha utilizado en España para referirse a la actividad desplegada en el interior de la administración por un órgano administrativo –la Intervención General– cuya función principal, consiste en controlar la gestión económico-financiera pública, mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero y la auditoría pública.

No obstante, el modelo español de Intervención General, con funcionarios independientes funcionalmente del órgano en cuya estructura se insertan y que deben manifestar la conformidad o el desacuerdo respecto de los actos, documentos o expedientes sometidos a fiscalización, teniendo incluso capacidad para suspender la tramitación de los expedientes de que conocen, se encuentra en franca retirada hoy en Europa (Urbano, 2009).

Así, numerosos países están en la línea de la reforma emprendida en la Comisión Europea, basada en la «cultura de la autonomía de la gestión», que ha consistido en la supresión del «visado previo» (equivalente a la fiscalización de conformidad o reparo) y en la adjudicación de la responsabilidad de la implantación del control a los órganos directivos, ayudados (ahora) por la figura de nuevo cuño del «auditor interno», que asesora a la dirección de la organización mediante la emisión de opiniones acerca del modo en que se lleva a cabo la gestión económico-financiera, pero sin que sus informes tengan ni puedan tener carácter paralizante de la actividad, recayendo toda la responsabilidad (disciplinaria, política, financiera y/o penal) por los errores, defectos e irregularidades cometidas, únicamente en los directivos, personas obligadas a rendir periódicamente cuentas de su gestión<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (2006), «Informe de Fiscalización del Sistema de Control Interno de la Administración y de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, así como de los Organismos, Entes, Empresas y Sociedades de ellas dependientes».

Si bien la génesis del cuestionamiento del tradicional modelo latino o continental de función interventora surge (Caamaño, 2006) de los años sesenta en los países de los entornos anglosajones y nórdicos, el actual proceso de reformas deriva de causas más recientes. En particular, el auge del nuevo concepto de control interno se produce a raíz de la publicación en 1992, en Estados Unidos, del primer «Informe COSO sobre Control Interno»<sup>3</sup>. También en 1992 INTOSAI publicaba las «Directrices para las Normas de Control Interno», actualizadas en 2004, a la vista, precisamente, del primer Informe COSO, como «Guía para las normas de control interno del Sector público»<sup>4</sup>. El «Diccionario terminológico de la Intervención General de la Administración del Estado», editado en 2002, se refiere igualmente al sistema de control interno de una entidad y a la importancia de su fiscalización.

Puede definirse, en fin, el sistema de control interno moderno, como el conjunto de instrumentos, métodos y procedimientos establecidos por las organizaciones para alcanzar una serie de objetivos generales tales como el cumplimiento de las normas aplicables, la protección de los activos y los recursos y la fiabilidad de los registros contables, en suma, para lograr una buena gestión financiera.

Hacia esta concepción, por lo tanto, debe avanzarse.

### III. EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El papel institucional tradicional de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (en adelante IGCM) es ser el órgano de control interno del sector público autonómico.

Así, le corresponde el ejercicio de la función interventora, el control financiero y de eficacia y el control de auditoría, sin que dichos controles puedan emitir juicio sobre las decisiones políticas o de oportunidad.

La IGCM es, en consecuencia, un órgano horizontal cuya actividad fundamental es eminentemente interna, llevada a cabo por su propio personal, que ejerce sus funciones respecto de actuaciones de organismos y entidades de la Comunidad de Madrid sujetas a su control.

En definición normativa, corresponde a la IGCM el ejercicio del citado rol evaluador conforme lo dispuesto en la Ley 9/1990, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, el Decreto 45/1997, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención y la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

<sup>3</sup> El acrónimo COSO significa "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission". Comisión o comité creado en 1985, en E.E.UU, por una serie de instituciones privadas con la finalidad de identificar los factores que originan la presentación de información financiera falsa o fraudulenta y emitir las recomendaciones que garanticen la máxima transparencia informativa.

<sup>4</sup> INTOSAI: Comité de Normas de Control Interno, "Guía para las normas de control interno del sector público", www.intosai.org (ref. 9 de septiembre de 2008). Viena. 2004.

La función interventora en la Comunidad de Madrid, como concepto jurídico, queda definida por el artículo 16.2 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, del siguiente modo:

“La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión, o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda se ajuste a las disposiciones legales aplicables en cada caso”.

Las principales notas que caracterizan el modelo jurídico vigente de control interno ejercido desde la IGCM, son actualmente las siguientes:

- a) Se ejerce con plena independencia y plena autonomía respecto de las autoridades y órganos controlados. El/la Interventor/a General, tiene categoría personal de Viceconsejero/a, pero actúa con plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, de manera que, funcionalmente, sólo responde ante el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- b) Se realiza por medio de la función interventora, el control financiero y el control contable, procedimientos de evaluación que ejerce de forma descentrada a través de sus Intervenciones Delegadas.
- c) Se analiza la actividad financiera pública, tanto desde el aspecto legal, como desde los principios de economía, eficacia y eficiencia.

El modelo de función interventora en la Comunidad de Madrid, en vigor desde del Decreto 210/1995, de 27 de julio, es el tradicional de fiscalización previa plena, salvo lo dispuesto para los Organismos, Entes públicos y Empresas públicas que integran la Administración Institucional. Se exceptúa, en la Consejería de Sanidad, el Servicio Madrileño de Salud (S.E.R.M.A.S), sometido a fiscalización limitada previa.

La función interventora, en su modalidad generalizada en la Comunidad de Madrid de fiscalización previa plena, se resuelve en la facultad que compete a la Intervención General de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, expediente, documento o negocio jurídico susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o valores, con el fin de asegurar que se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

Se realiza dentro del procedimiento administrativo, como un trámite interno necesario, con ocasión de la autorización, disposición y reconocimiento de obligaciones, la comprobación de inversiones, la ordenación de pagos y el reconocimiento y liquidación de derechos, así como en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.

La Administración de la Comunidad de Madrid está sometida, en consecuencia, a una fórmula tradicional de control interno, de manera que el/la Interventor/a participa en los procedimientos de tramitación de los actos administrativos generadores de gastos pudiendo, incluso, suspender dicha tramitación.

#### IV. LA ACTIVIDAD DE ASESORAMIENTO QUE ACOMPAÑA LA FISCALIZACIÓN

Como cometido inherente a la citada función tradicional de control, la IGCM realiza una importante actividad de asesoramiento de los Órganos de gestión. Se trata de una manifestación de la capacidad de control interno que, con carácter preventivo, trata de aprovechar el conocimiento de los profesionales de la Intervención, a la vez que aporta luz y criterio técnico a las decisiones de los Órganos de gestión de la Comunidad de Madrid. Con ello, se trata de limitar el posible margen de discrecionalidad de los órganos ejecutivos, mediante la aportación de un criterio técnico que evite caer en decisiones arbitrarias o infundadas (Nevado-Batalla, 2003). Dicha 'función asesora' se ejerce, especialmente, en las áreas de contratación, fomento y subvenciones, normativa y convenios administrativos, entre otras.

Fruto de la relacionada actividad de asesoramiento, es la emisión y divulgación desde la IGCM de sus Informes a través de una base de datos, accesible en la web de la Comunidad de Madrid. Dichos informes se consideran herramienta de particular utilidad para la función interventora, pero también para las actividades de la gestión<sup>5</sup>.

Debe destacarse, al respecto, que los Informes son actuaciones técnicas que no declaran derechos ni obligaciones, ni tampoco los crean, sino que se limitan a dejar constancia de diversos datos o apreciaciones técnicas, por medio de análisis del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Los informes dictados en ejercicio de dicha función consultiva carecen, por lo tanto, de los efectos que se confiere a los reparos dictados por la Intervención General en el ejercicio de la función interventora, pero tienen, en la práctica, un carácter cuasi-vinculante en su

criterio, a causa de la aplicación de la intervención previa plena normativamente establecida en la Comunidad de Madrid, circunstancia que dota a los informes de la IGCM, de una repercusión e importancia formidables.

Debe añadirse además, que la IGCM tiene atribuidas funciones de asesoramiento e informe respecto de los proyectos de normas sobre cuestiones de su competencia. De igual forma, la IGCM participa como vocal permanente en diversos órganos colegiados como, entre otros, la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid o la Junta Superior de Hacienda.

Por último, cabe referir el deber de pericia y auxilio judicial de la Intervención General –a modo de asesoramiento externo a la Administración pública controlada–, que incluye toda colaboración tendente a asistir a un Juez, mediante conocimientos especializados propios de la IGCM.

#### V. RECOMENDACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS

En el marco descrito, el «Informe de Fiscalización del Sistema de Control Interno de la Administración y de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, así como de los Organismos, Entes, Empresas y Sociedades de ellas dependientes» publicado por la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en 2006, hace un análisis del Órgano de Control Interno de la Comunidad y le formula recomendaciones<sup>6</sup>.

La Cámara de Cuentas, si bien concluye –en términos generales– que el resultado de la función interventora en la Comunidad de Madrid pone de manifiesto un '*cumplimiento de la legalidad formal de los expedientes y la confianza que tienen los órganos gestores en sus Intervenciones Delegadas, ya que la mayoría aceptan los criterios sustentados por las mismas en el ejercicio de la función interventora*'; revela ciertas debilidades, enfatizando una necesidad de actualizar la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante LHCM) –particularmente la parte referida a la IGCM– y recomendando expresamente estudiar la creación de un nuevo cuerpo de administración especial de Interventores y Auditores de la Comunidad de Madrid (recomendación número 4, página 137).

Conviene recordar que la carencia de un cuerpo específico de controladores internos en el nivel de la Administración autonómica de la Comunidad de Madrid es una singularidad en el conjunto de las Administraciones Públicas Españolas pues, como valora positivamente el informe de la OCDE de 2014, a nivel estatal y local existen cuerpos de intervención

<sup>5</sup> [http://www.madrid.org/wint\\_web/html/informes.html](http://www.madrid.org/wint_web/html/informes.html)

<sup>6</sup> [http://www.madrid.org/camaradecuentas/attachments/086\\_Informe\\_Control\\_Interno.pdf](http://www.madrid.org/camaradecuentas/attachments/086_Informe_Control_Interno.pdf)



especializados que garantizan la competencia técnica de los trabajos de auditoría interna.

## VI. CARENCIA DE UN CUERPO PROPIO DE INTERVENCIÓN Y AUDITORÍA

Según el Informe COSO, en adaptación al Sector público que realiza INTOSAI, para llevar a efecto el progresivo avance hacia el nuevo rol asesor (más deseable), anteriormente referido en este estudio, resulta componente esencial el fundamentar el «entorno de control» sobre la competencia del personal al servicio de la IGCM.

Conforme a estas pautas, la supervisión interna en los sistemas que han alcanzado el estado de madurez deseable, debe contar, como requisito mínimo según los estudios del Instituto de Auditores Internos de España, con evaluaciones de auditoría realizadas «de acuerdo a prácticas profesionales formalizadas y alineadas con las mejores prácticas internacionales».

Hay que recordar al respecto que, dentro de los cinco niveles de desarrollo del sistema de control en que pueden encontrarse las organizaciones (inmadurez, repetitivo, definido, madurez u óptimo), el estado de madurez es el primer estadio que dota de confianza a los controles preventivos, por encima de los controles de detección de actividades irregulares.

Por ello, las entidades públicas que no cuentan con profesionales especializados en las labores de auditoría interna, están situadas en un nivel evolutivo del sistema de control muy primario e insuficiente, que es propio de las etapas iniciales en el desarrollo de las organizaciones.

La Comunidad de Madrid, en tales términos, no dispone en la actualidad de un Cuerpo especial de interventores, por lo que el personal al servicio de la IGCM procede en su mayoría, de los cuerpos generales técni-

cos de la Comunidad de Madrid, del Estado, o de la Seguridad Social.

La función que desempeña la IGCM no encaja, sin embargo, dentro de la formación propia de los Cuerpos de administración general, por la especialización y cualificación requerida para su desempeño (como se ha puesto de manifiesto en líneas anteriores).

La especialización que requiere el ejercicio de la función interventora, el control financiero, la contabilidad y la función de auditoría pública y, en general, la actividad de asesoramiento en materia propia de estas funciones, difícilmente se obtiene directamente desde la formación exigida para el acceso al principal cuerpo de funcionarios de rango superior que nutre a la IGCM (el cuerpo Técnico Superior de la Administración General de la Comunidad de Madrid), dado que, como se desprende del temario de las diferentes convocatorias de los últimos procesos selectivos, no se realiza especial profundización en la formación de aquellos, en los temas de control interno, la contabilidad pública o la auditoría.

En efecto, el citado cuerpo técnico (conocido por la sigla "TAG") fue creado con el objetivo de responder a la necesidad de un cuerpo generalista, que proporcionase a la Administración una visión global de las más que distintas áreas de actividad que abarca la gestión del servicio público, frente a la visión segmentada que presentan los diversos cuerpos especiales de la Administración.

La realización, por otra parte, del control interno en sus diferentes modalidades por los Interventores y Auditores tiene una serie de peculiaridades tales como la de guardar un debido sigilo (principio en el ejercicio del control interno, es el de debido sigilo a guardar por los funcionarios que realicen el control, en relación con los asuntos de que conozcan en el ejercicio de sus funciones), autonomía respecto de las autoridades controla-

das, debiendo ajustar sus actuaciones sólo a los informes e instrucciones de la IGCM, así como la responsabilidad patrimonial de los Interventores.

Respecto de esta última, de acuerdo con el artículo 131.1 LHCM, “están sujetos a la obligación de indemnizar a la Hacienda de la Comunidad, además de las autoridades y personal que acepten la resolución o realicen el acto determinante de aquélla, los interventores y ordenadores de pagos con dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable, que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia del acto o resolución”.

La responsabilidad, con obligación de reparar, configurada en el artículo 1.902 del Código Civil (“el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”), tiene un reflejo específico en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, que contempla la responsabilidad contable de autoridades y funcionarios como correlato de sus funciones de gestión financiera.

Esta última norma, tipifica diversas infracciones presupuestarias y establece el procedimiento para verificar la responsabilidad de sus autores y partícipes en las mismas sin que el resultado de los procedimientos vaya más allá de una mera restitución del daño causado a la Hacienda Pública, es decir, la obligación de indemnizar a la misma por los actos y resoluciones lesivas. Se trata, pues, de una responsabilidad de naturaleza civil.

En tesitura tal, no parece en modo adecuado ni razonable que la precitada responsabilidad del interventor, en la Comunidad de Madrid, exista *ab initio* en el personal perteneciente a cuerpos generales que accede a los puestos de interventor (en su mayoría, mediante provisión por libre designación), y que la formación y cualificación que requiere el control interno se deba adquirir, sin embargo, a lo largo de los años de ejercicio profesional.

Quepa añadir a las citadas reflexiones, otra sobre el sector privado, en el que los auditores han constituido

profesión con exigencias de cualificación muy específicas (de acuerdo con normas internacionales de ejercicio profesional de la auditoría interna) que en España les obliga a hallarse inscritos para ejercer en el R.O.A.C (Registro Oficial de Auditores de Cuentas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas), adscrito al Ministerio competente en materia de Economía. En este sentido, los funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado (subgrupo A1), así como los del Cuerpo de Técnicos de Auditoría y Contabilidad (subgrupo A2), resultan asimilables y, por lo tanto, inscribibles en el R.O.A.C, siendo conveniente para la Administración de la Comunidad de Madrid que también sus funcionarios que trabajan en el control interno regional reunieren requisitos para la referida inscripción.

Por último, si bien la disposición adicional octava de la LHCM creó en 1990, dentro del Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General de la Comunidad de Madrid, la Escala de Técnicos de Finanzas, con función, entre otras, de intervención, control financiero y dirección y gestión de la contabilidad pública (Decreto 26/1994, de 3 de marzo, por el que se desarrollan las funciones atribuidas a la Escala de Técnicos de Finanzas), de consulta al histórico de convocatorias de procesos selectivos realizada a la Dirección General de Función Pública de la Comunidad de Madrid, se observa que no se han convocado nunca plazas de nuevo ingreso para dicha Escala, habiéndose constituido ésta, más bien, a modo de proceso de consolidación y no selectivo.

## VII. PÉRDIDA CONTINUADA DE EFECTIVOS AL SERVICIO DE LA IGCM

La financiación de la IGCM procede del crédito asignado al Programa presupuestario 931P “Control Interno” (antes del ejercicio 2015, Programa 157). El Capítulo I, Gastos de personal de la IGCM, arroja la siguiente evolución de la cifra de gasto presupuestado:

AÑO	Presupuesto de Capítulo I. GASTOS DE PERSONAL	TOTAL. PRESUPUESTO IGCM
2015	<b>18.679.600</b>	18.831.849
2014	18.693.237	18.835.511
2013	20.175.628	20.319.829
2012	20.630.613	20.770.613
2011	21.353.651	21.504.001
2010	22.608.405	22.741.073
2009	<b>23.395.937</b>	23.585.827
2008	22.454.750	22.644.889
2007	21.303.422	21.490.422

\*FUENTE: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (madrid.org).

La diferencia de gasto presupuestado en Capítulo I, entre el ejercicio 2009 (23.395.937 €) y el ejercicio 2015 (18.679.600 €), arroja una disminución de 4.716.337 €, lo cual, teniendo en cuenta que el gasto de personal comporta el 99% del total presupuestado anualmente por la IGCM, evidencia un claro problema.

Las causas de este continuo ‘sangrado’ de recursos humanos son difíciles de justificar con un dato concreto, pero en esencia parecen obedecer a un fenómeno “migratorio” de retorno del personal Interventor del Estado y de la Seguridad Social, que prestaba servicios en la Comunidad de Madrid (en su momento, atraído por los altos salarios, que hoy sin embargo han quedado equiparados) y a la falta de concurrencia de funcionarios pertenecientes a los cuerpos generales de la Comunidad de Madrid hacia plazas de Intervención (IGCM), producto de la falta de especialización profesional de tales recursos personales en las competencias de la función interventora, y de la responsabilidad que aquellos perciben, comporta el ejercicio de dicha función en la Comunidad de Madrid (modalidad de intervención previa plena, recordemos).

### VIII. OPORTUNIDAD POLÍTICA PARA LA CREACIÓN DE UN CUERPO PROPIO

Un Cuerpo profesional de Intervención, representaría para la Comunidad de Madrid la oportunidad de disponer de especialistas en control interno, lo que queda justificado en la larga tradición de la existencia de análogos cuerpos especiales tanto a nivel estatal como local.

La creación de un cuerpo específico, por otra parte, resulta un requisito general que también afecta al cambio de modelo hacia un rol más asesor: la auditoría interna la deben hacer especialistas en control interno y en este control se incluye la labor de asesoramiento.

El Punto 46 del Acuerdo de Investidura para la X Legislatura de la Comunidad de Madrid, firmado por el Partido Popular y el Partido Ciudadanos, propone de forma expresa la “creación de un Cuerpo profesional de Interventores de la Comunidad de Madrid”<sup>7</sup>, como primer paso esencial, dirigido a potenciar el papel de la IGCM y alcanzar la implantación de un nuevo modelo de control interno en la Comunidad, más acorde con el Derecho comparado. Dicha circunstancia evidencia con claridad inmejorable, una ventana de oportunidad.

Previamente, otros actores políticos de la región ya habían puesto de manifiesto la necesidad de contar con funcionarios especialistas en función interventora. Así, por ejemplo, el programa electoral 2015 para las elecciones

a la Asamblea de Madrid, publicado por el Partido Unión Progreso y Democracia<sup>8</sup>, proponía (P51.3) “atribuir, con carácter exclusivo, la función de intervención de los gastos de la administración regional a un cuerpo de interventores que se debe crear con carácter urgente, al cual solo se podrá acceder mediante pruebas selectivas que garanticen de modo objetivo la prevalencia de la igualdad, el mérito y la capacidad y en el cual todos los ascensos posteriores al acceso sean realizados por concurso de méritos”.

### IX. PROPUESTA NORMATIVA

La propuesta de creación del Cuerpo de Interventores y Auditores de la Comunidad de Madrid, conforme a la recomendación de la Cámara de Cuentas, puede hacerse de dos formas: modificando los preceptos de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid que regulan los diferentes cuerpos y escalas incluyendo, además, una disposición adicional en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas en que se regule la integración del nuevo Cuerpo; o bien regulando el nuevo Cuerpo en una disposición adicional de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, que se adicione a la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Conforme al artículo 38 de la citada Ley 1/1986, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, la modificación o supresión de cuerpos o escalas, o la creación de otros nuevos, sólo podrá realizarse por Ley de la Asamblea de Madrid. Las leyes de creación de cuerpos o escalas, determinarán necesariamente:

- a) La denominación del Cuerpo o escala, para este caso:
  - Cuerpo de Interventores y Auditores de la comunidad de Madrid
- b) Las funciones que se van a asignar a las plazas que integren el nuevo Cuerpo:
  - Son funciones del Cuerpo de Interventores y Auditores de la Comunidad de Madrid, el control interno de la gestión económico-financiera del Sector público de la Comunidad de Madrid mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero, el control contable, así como el desarrollo de actuaciones de estudio, consulta y asesoramiento en materias contables, fiscales y financieras en general, en los términos establecidos en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

<sup>7</sup> <http://madrid.ciudadanos-cs.org/wp-content/uploads/sites/5/2015/06/AcuerdodeInvestiduraCs.pdf>

<sup>8</sup> Programa electoral 2015 para las elecciones a la Asamblea de Madrid, publicado por el Partido Unión Progreso y Democracia (UPyD). FUENTE: <http://www.upyd.es/contenidos/ficheros/127780>

c) La titulación exigida para el ingreso en el Cuerpo:  
- El acceso al Cuerpo de Interventores y Auditores de la Comunidad de Madrid será por el sistema de oposición libre, entre quienes se hallen en posesión del título universitario de grado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

El resultado sería, en concreto, profesionalizar un cuerpo interventor, aprovechando la ventana de oportunidad política y deteniendo la pérdida continuada de personal por la IGCM.

La situación de crisis económica, desafección hacia la gestión política, elevado déficit público y percepción ciudadana de falta de control del gasto público desde las Administraciones, ha llevado aparejado un importante refuerzo del papel de los Órganos de Control de la Administración, desde un punto de vista jurídico y normativo. El papel de los Centros de Control, en efecto, se ha visto reforzado a partir del vigor de nueva normativa que ha surgido de la citada situación de crisis y desafección (Ley Orgánica de Estabilidad

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno, etc.), lo que ha supuesto, sin duda, buen refuerzo de su relevancia y posición jurídica, y ha constituido una ventana de oportunidad de nueva legitimación de dichos centros de control frente a la ciudadanía, y frente a la opinión pública.

Pero un refuerzo en el plano jurídico y normativo queda cojo, si no viene acompañado de otro relativo a los recursos humanos. No olvidemos nunca las palabras de la antigua Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, relativas a que «una de las claves de la eficacia de la Administración pública, radica en la calidad de quienes la sirven en sus actividades».

A partir de oportunidades políticas como la presente y desde su posición de liderazgo, la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en fin, debe seguir erigiéndose en una de las principales impulsoras de la necesaria regeneración, constituyéndose en un actor público clave para la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

**Caamaño Alegre, J.** (2006). “¿Hasta qué punto conviene mantener una función interventora dependiente del Ministerio de Hacienda?: Evolución reciente y análisis bajo un prisma de Gestión Pública”, *Auditoría Pública*, nº 38.

**Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid** (2006). “Informe de Fiscalización del Sistema de Control Interno de la Administración y de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, así como de los Organismos, Entes, Empresas y Sociedades de ellas dependientes”.

**Cazorla Prieto, L.M.** (1983). *Temas de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid,

**Gutiérrez Robles, A.** (1993), *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Economía y Hacienda: Intervención General de la Administración del Estado, Madrid.

**I.G.A.E.** “Diccionario terminológico de la Intervención General de la Administración del Estado”, 2002.

**Instituto de Auditores Internos de España** (2016). “Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público español”.

**INTOSAI:** Comité de Normas de Control Interno (2004). “Guía para las normas de control interno del sector público”, Viena.

**Martín Pérez, G.** (2008). “Curso: La función Interventora. El control interno de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid”.

**Nevado-Batalla Moreno, P.T.** (2003). *Notas sobre Derecho administrativo*, tomo I, Ratio Legis, Salamanca.

**O.C.D.E.** (2014). “Colombia: La implementación del buen gobierno”.

**Urbano López de Meneses, M.** (2009). *La armonización del control interno en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.