

De la fiscalización previa al control financiero

Francesc Bosch Ferré

Jesús María Larrainzar González

Interventores del Instituto Nacional de Administración Local. Auditores.

Profesores del Instituto Nacional de Administración Pública y de

l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

A modo de introducción

La máxima empresarial de "renovarse o morir" es tan aplicable al mundo público como al privado. No puede pensarse, en el primero, que los sistemas de control en la ejecución del presupuesto puedan mantenerse incólumes cuando la sociedad (mejor dicho los ciudadanos-contribuyentes) están demandando información de la gestión pública a sus Electos (información referida a la regularidad jurídica de sus operaciones y simultáneamente al destino de los fondos puestos a disposición de los gestores). Por otro lado, nadie debería desconocer que nuestra Constitución recoge principios tan elementales hoy en día como el del sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, la contribución al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de cada ciudadano, el establecimiento de un sistema tributario justo (inspirado en los principios de igualdad y progresividad), y la asignación equitativa de

los recursos públicos a programas presupuestarios elaborados con los criterios de eficiencia y economía.

Los anteriores principios, rectores de la CE, deben informar los Sistemas de control de nuestra Administración Pública y éstos deben adaptarse, modificarse o cambiarse con objeto de cumplir las demandas ciudadanas y la propia Carta Constitucional. El artículo que sigue a continuación, es reflejo de estos cambios y consecuentemente vislumbra una adecuación de los, en principio, caducos (por cumplir parcialmente los requerimientos constitucionales) sistemas de control presupuestario a las necesidades de información de los Electos. Es decir, cumple la máxima de: renovarse o morir, de tal forma que si no se cumpliera, los Cuerpos de control interno que ejercen en los distintos ámbitos de la Administración Pública deberían ser sustituidos por otros profesionales que dieran respuesta a tales demandas (ciudadanas o constitucionales). Eso sí, siempre que la

voluntad de no renovación les fuera imputable.

Cuando los sistemas de control se renuevan o el criterio de supervivencia

Nuestra Administración Pública, o dicho en otros términos (económicos), nuestro Sector Público, se estructura en tres niveles: Subsector Público Estatal, Subsector Público de Comunidades Autónomas y Subsector Público Local (los dos últimos conforman lo que se ha venido en denominar doctrinalmente: Subsector Público Territorial). En este contexto de división territorial, durante muchos años, el primero y el tercero y por lo que se refiere a sus sistemas contables y control, se han regulado jurídicamente de forma paralela pero no convergente (tampoco divergente); por lo que se refiere al segundo, poco puede hablarse de él, porque realmente eclosionó al mundo político y administrativo a partir de la década de los ochenta de este siglo.

Los Subsectores Públicos estatal y local, en la década de los ochenta y a raíz de la promulgación de la CE iniciaron un proceso de cambio realmente espectacular. Así, la Administración General del Estado que había pasado de su antigua Ley de Administración y contabilidad del año 1911 a la Ley General Presupuestaria de 1977 (LGP), previo paso por el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 1924, promulgó en 1981 el primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) que intentó armonizar con el Plan General de Contabilidad de la Empresa (PG-CE) de 1973. Este plan sufrió modificaciones en 1983 con objeto de armonizarlo nuevamente con el Sector privado (salvando las diferencias que comporta el binomio administración pública – administración privada). Por vez primera, en el ámbito público uno de sus Subsectores, el Estatal, por lo que se refiere a la contabilidad, quedó armonizado con el sector privado. Al margen de ello y en razón a la modificación sufrida en 1990 por el PGCE, se procedió nuevamente a su modificación, dado que el espíritu que imbuía al del Sector Público era el de correr en paralelo con éste.

Por lo que se refiere al ámbito del Subsector Público Local y al amparo de la LGP, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) adaptó al ámbito del Subsector Público Local el PGCP de 1983 y, correlativamente y con objeto de evitar dispersión normativa (así ocurrió en la Administración General del Estado) propuso que al citado plan se le anexara la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobándose ambas normas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda (MEyH) REFNOTA_Ref456156354 \h * COMFORMATO 9. Así pues a partir de 1990, ambos subsectores

se encontraban armonizados contablemente con el Sector privado y armonizados entre sí, si en 1994 la Administración General del Estado no hubiera modificado el PGCP.

Si bien en el orden contable el iter ha sido el reflejado anteriormente, los Sistemas de control interno no han corrido parejos. Esta afirmación no se hace en tanto en cuanto a la filosofía del Sistema de control interno sino en el desarrollo reglamentario del mismo. La LGP de 1977 ya intuyó la necesidad de cambiar los Sistemas de control interno, pero no fue hasta la Ley de Presupuestos de 1984 cuando eclosionó el nuevo sistema de control y éste, realmente, no fue codificado hasta la aprobación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) y posteriormente a través de su desarrollo reglamentario, culminando con la Ley de "acompañamiento" de los Presupuestos Generales para 1999.

En el ámbito del Subsector Público Local y por referirse exclusivamente a la parte más actual de su ordenamiento jurídico, el nuevo sistema de control interno vio la luz con la promulgación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Así, a partir de la entrada

En el ámbito de los subsectores estatal y local existe una armonización en el sistema contable y en el sistema de control interno

en vigor de la norma de referencia, ambos Subsectores Públicos quedaron armonizados tanto por lo que se refiere a sus sistemas contables como a sus sistemas de control, aunque eso sí, con diferentes grados de aplicación y de desarrollo normativo.

El Subsector Público Estatal ha llevado, en este periodo de tiempo (1977-1999), hasta sus últimas consecuencias el desarrollo de una de las partes de su sistema de control interno: el de control financiero, en tanto que el Subsector Público Local aún y teniéndolo previsto desde la fecha antes indicada (1988), no lo ha desarrollado o no lo ha sabido o querido desarrollar en la misma medida que su homónimo estatal.

Respecto de este último desarrollo normativo cabe decir, claramente, que la falta de desarrollo no puede achacarse a la Administración General del Estado (entiéndase el mismo desde la perspectiva de desarrollo normativo) sino más bien a que los Entes Locales han sido incapaces, en la mayoría de los casos, de dar contenido al espíritu de la CE reflejado en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

Cabe concluir constatando que en el ámbito de los subsectores estatal y local existe una armonización en el sistema contable (al margen de la adaptación del PGCP en la versión de 1994 al ámbito local) y en el sistema de control interno (al margen del desarrollo normativo en el ámbito local).

La asignatura pendiente o el cumplimiento del artículo 31 de la Constitución Española

Puede ser que muchos expertos en el sector público (hay canti-

dad de ellos, aunque también existen algunos aficionados) se hayan dado cuenta que el iter de desarrollo normativo al que hemos aludido obedece, no a una voluntad de órganos de la Administración Pública para introducir nuevos sistemas contables y de control interno, más o menos al orden del día en el Derecho comparado, sino a un imperativo constitucional. Otros, los que forman parte del segundo grupo, pensarán que el desarrollo de los sistemas aludidos ha obedecido a una necesidad imperiosa de armonizar sistemas contables y sistemas de control más acordes con las técnicas empleadas por el sector privado. Lo cierto, aunque no explicitado públicamente, es que todo el desarrollo normativo va encaminado en una única dirección: el cumplimiento del artículo 31 de la Constitución. Otra cosa es que el volumen del Subsector Público Estatal permita su cumplimiento en un mayor o menor horizonte temporal o que la atomización del Subsector Público Local, conjuntamente con el grado de aceptación (por los Electos) del sistema de control normado, permita ese mismo cumplimiento.

Sea cual sea la interpretación que se pueda dar en el proceso de cambio de la Administración pública española, es evidente que el mismo comporta la modernización de la gestión financiera pública o, dicho de otra manera: "pasar de la Administración burocrática a la gestión pública".

Este proceso de modernización ha sido abordado en los países de la OCDE de manera diferenciada para cada uno de ellos, pero por lo que respecta a nuestro país la causa primigenia de tal modernización ha sido, sin lugar a dudas, el Texto Constitucional. Las razones explicativas del proceso de modernización iniciado en el ámbito de la

Se han sentado las bases del cumplimiento constitucional, pero tampoco es menos cierto que queda una asignatura pendiente: la modernización del documento presupuestario

Administración General del Estado amparado por la Carta Magna, han venido dados por una voluntad sostenida, callada y continuada de la IGAE y difícilmente se hubiera podido acometer ese proceso si en el subconsciente de sus representantes no se hubiera llegado, probablemente de forma consciente, a la conclusión de que es más fácil modificar el Derecho positivo que cambiar la cultura administrativa de nuestros gestores públicos (a veces los autores piensan que ese concepto es una "rara avis" en el entorno público). No se puede olvidar que nuestra cultura administrativa tiene una clara procedencia continental de extracción napoleónica; es decir, prima en el ámbito burocrático el cumplimiento estricto de la norma administrativa y este posicionamiento prima, a su vez y sin lugar a dudas, sobre el concepto economicista de gestión pública; concepto, por otro lado, proveniente de culturas alejadas a la europea-continental y más propias de administraciones cuya regulación se rige por el derecho consuetudinario (common law).

Este modelo de gestión pública suponía de por sí la necesidad de cambio en la cultura administrativa y precisaba y precisa de cambios callados pero constantes: Esa fue la voluntad de los redactores del Texto Constitucional. Esa labor callada y constante de modernización se inició, tomando como base la LGP, con el cambio de sistema

contable público (1981) el cual ha sufrido las modificaciones reseñadas en este artículo. En paralelo se procedió a la modernización del Sistema de control, modernización que ha consistido en la reducción paulatina de la fiscalización previa (control acto administrativo a acto administrativo, o si se quiere, expediente a expediente, antes de la adopción de la correspondiente resolución administrativa) y en el aumento correlativo de un sistema de control a posteriori denominado, en el ámbito público, de control financiero (en el ámbito privado este sistema de control se conoce bajo la expresión de auditoría de cuentas).

Los cambios introducidos, al que algunos autores denominan modernización de la gestión financiero-pública y otros ven en la misma el paso de una administración burocratizada a una administración de gestión, han sentado las bases para que a partir del próximo siglo, nuestra Administración pública se encuentre en condiciones de abordar el control presupuestario desde conceptos más actuales como lo es el control de la gestión financiera en términos de "value for money" (vale lo que cuesta?), "performance audit" o "sold financial management" (análisis de economía, es decir, usar cuantos menos recursos mejor; de eficacia, es decir, conseguir los objetivos perseguidos; y de eficiencia, es decir, minimizar los medios para obtener los resultados programados). Se

han sentado las bases del cumplimiento constitucional, pero tampoco es menos cierto que queda una asignatura pendiente: la modernización del documento presupuestario transformándolo de un simple documento de esta naturaleza, cuyo momento álgido es su presentación al legislativo y su discusión en términos administrativos, en un documento que obedezca a un verdadero modelo presupuestario preparado para que el sistema contable y el sistema o sistemas de control puedan adquirir todo su esplendor.

Adicionalmente es necesario que el control externo del Sector Público encomendado por la CE al Tribunal de Cuentas (TC) y a los Organos de control externo de las diferentes comunidades autónomas (OCEX's), se adapte también a este nuevo modelo de control; pasando al igual que la Administración Pública, de informes de fiscalización en los que el énfasis se acentúa en la regularidad contable y jurídica a modelos de fiscalización en los que el énfasis se ponga en el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia. Los autores pueden concluir y creemos que con ellos la mayoría de los lectores, que las bases que se han sentado de forma callada pero segura durante el periodo 1981-1999, tienen tal

importancia y son de tal envergadura que, en un horizonte temporal de difícil cálculo, permitirán a los órganos de control interno y externo de la Administración pública pasar del concepto de administración burocrática al concepto de gestión pública.

La cenicienta del Sector Público o el paradigma de la Administración Local

Los autores han descrito en los apartados anteriores el panorama normativo que afecta a los Sistemas contables y de control en el Subsector Público Estatal y Local y han llegado a una conclusión afirmativa en el sentido de que puede hablarse de una armonización de ambos sectores. Adicionalmente han constatado la necesidad de elaborar documentos presupuestarios acordes con modelos que permitan el ejercicio pleno del nuevo sistema de control, también han indicado la necesidad, aunque no es objeto del presente artículo, que el TC y las OCEX's decanten sus informes de fiscalización a favor de lo que se ha venido en denominar el modelo 3E (economía, eficiencia y eficacia) o al modelo 4E (adición de equidad, aunque este modelo solo es válido, a juicio de los autores, para el Subsector Público Estatal y a lo sumo para el Subsector Público territorial de CA)

Así mismo, han manifestado que el Subsector Público Local tiene regulado, aunque no desarrollado reglamentariamente, el nuevo modelo de Sistema de control REFNOTA _Ref457270480 \h * COMFORMATO 15y que esta falta de desarrollo, conjuntamente con la atomización de Entes en el Subsector ha provocado y está provocando que el modelo no pueda ser aplicado como lo será, sin

lugar a dudas, en el ámbito del Subsector Público Estatal.

Esta última constatación, que efectúan los autores a título personal, avala el concepto de "cenicienta" del Subsector Público Local, puesto que teniendo todos los elementos necesarios para el ejercicio del nuevo Sistema de control, razones no confesadas, aunque evidenciadas por los autores, han provocado en este ámbito público que el ejercicio del control financiero sea una "flatus vocis".

Decimos lo anterior porque si bien la LRHL ya previó en 1988 que el control financiero se ejercería en todos los ámbitos de los entes locales, éstos, por desconocimiento voluntario o involuntario de sus cuerpos técnicos y de sus Electos, han sido incapaces de utilizar su capacidad de autoorganización y reglamentaria y, en pocos casos se han creado "corpus normativos" adecuados a su entorno y que desarrollen: a) el ejercicio del control interno a partir de la LRHL, b) Planes de auditoría (o de control financiero) que incluidos en las Bases de ejecución de sus Presupuestos Generales determinaran el alcance del mismo en su ámbito territorial.

Esta falta de interés ha provocado, en términos generales: a) La contratación externa de auditorías de forma irregular, que han obligado a los Tribunales a intervenir ante tal situación administrativa, b) El desinterés de los Electos locales, por razones que doctrinalmente se les escapan a los autores, por constatar la bonanza o validez de tal sistema de control interno, teniendo en cuenta que cuando este interés ha sido positivo, se ha efectuado una utilización indebida de los informes de auditoría que han querido ser utilizados más que como correctores de situaciones contables no ajustadas al PGCP, como

Se necesitan modelos de fiscalización en los que el énfasis se ponga en el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia

"armas políticas arrojadas" contra otras formaciones políticas, sin descartar el hecho, constatado, de guardar en el "cajón de la Alcaldía" los informes para poder ser utilizados en tiempos "más propicios" o "necesarios" y por qué no decirlo, para razones más espurias que, de comentarlas, podrían desmerecer este artículo. Tampoco es menos cierto que han existido, existen y existirán informes de auditoría que han sido elaborados de forma profesional y utilizados de forma correcta, pero desgraciadamente esta situación no es la generalizada.

Estas consecuencias, tratadas genéricamente (existen otras adicionales) han provocado, por un lado, el no ejercicio del control financiero en los términos regulados por la LRHL y, por otro lado, el desprestigio de ese control financiero (los autores entienden que no cabe hablar de control financiero, porque éste es algo más que una simple auditoría de naturaleza financiera). La consecuencia final para el Subsector Público Local es que un sistema de control, nato jurídicamente, no se utiliza en el ámbito de los entes locales y, además, puede entrar en vías de desprestigio, cuando éste es, sin lugar a dudas, el porvenir de su control.

No sería justo que los autores cargaran las "tintas" en todo el conjunto del Subsector Público Local y por ello desean significar que el ejercicio de este método de control interno, aunque la norma lo extiende a todos los Entes Locales, sólo puede ejercerse en determinados Entes que tengan organizaciones administrativamente complejas. (Presupuesto Local elaborado a través de Programas presupuestarios en el que se incluyan objetivos e indicadores; Organismos Autónomos; Sociedades privadas Locales –Municipales o Provinciales–) y dimensiones financieras adecuadas.



Lo anterior no debe confundirse con la práctica "viciosa" (según los autores) de contratación de auditorías externas que afectan a su gestión presupuestaria (casi siempre financieras) por parte de pequeños Entes Locales (Ayuntamientos) por las razones ya explicitadas las cuales no solamente vulneran la Norma jurídica, sino que son privativas del TC o de las OCEX's.

Cuando la norma es general y la aplicación es especial o el paro encubierto en el Cuerpo de Interventores de Administración Local.

Los autores vienen manteniendo en público (a través de artículos, conferencias, mesas redondas y otros foros públicos) y en privado, la afirmación del "desembarco" del sistema organizativo de la Administración General del Estado en la Administración Local antes (en el proceso de elaboración parlamentaria de la LRHL) y después (normas que la desarrollan) de la LRHL. Creemos que esta afirmación aunque no evidenciada explí-

citamente a lo largo del artículo viene avalada por el íter de desarrollo normativo relatado, el cual ha sido más que explícito en este sentido. Pues bien, el traslado de tal modelo de organización ha supuesto para el Subsector Público Local un cambio singular y profundo, por no decir radical, respecto de su modelo anterior, el cual provenía de la Ley de Bases del Régimen Local de 1945. Este nuevo modelo supone, de entrada, analizar las funciones de control interno encargados por la Norma a los FHN (Interventores) y analizar posteriormente las consecuencias de tal cambio organizativo.

No se asusten los lectores, no es necesario efectuar un recorrido histórico de las funciones del Cuerpo de Interventores de Administración Local desde su creación a medianos del siglo pasado, será suficiente situarnos en de la LRBRL (1985) y más concretamente a partir del año 1988, fecha de entrada en vigor de la LRHL.

En este sentido, la LRHL por lo que se refiere a presupuesto y gasto público, reguló la elaboración de Presupuestos generales y la desarrolló, posteriormente, a través de lo que se ha venido en denominar el Reglamento Presupuestario y las Estructuras presupuestarias, sentando así las bases para la elaboración de un nuevo Documento presupuestario en formato de programas a través de cualquiera de las técnicas al uso en el mundo público. Adicionalmente, la propia LRHL, recogió el modelo de control interno existente en el ámbito del Subsector Público Estatal y permitió la denominada fiscalización limitada previa en gastos, la toma de razón en ingresos y la implantación de los denominados Anticipos de caja fija. Todo este modelo organizativo vino avalado, posteriormente, por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al regular ésta lo que denomina "contratos menores" los cuales, en aplicación de la LRHL, no están sujetos a fiscalización previa (ni posterior). Esto comporta, simplemente, que en el ámbito del Subsector Público Local, y sin distinción del número de habitantes, aunque eso sí con restricciones para los Ayuntamientos de un determinado nivel presupuestario, cualquier gasto inferior a 500.000,- pesetas no se halle sujeto a fiscalización previa (en tanto estén establecidos los anticipos de caja fija), aunque sí a control financiero y, además que cualquier contrato que tenga la calificación de menor, tampoco esté sujeto a este modo de fiscalización, aunque puede estar sujeto a control financiero horizontal.

Ante este panorama de limitación de funciones controladoras introducido en aras a una mayor agilidad administrativa y que los autores entienden altamente positiva para el Subsector Público Local

cabe añadir, aunque en estos momentos es "lege ferenda", la posible modificación del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

Atendido pues el "panorama" del ejercicio profesional en materia de control interno en el ámbito del Subsector Público Local, solamente nos cabe indicar y al margen de funciones complementarias que se puedan encargar a los FHN y de los informes preceptivos que deben emitir los mismos (se hallan recogidos en la LRHL) que las funciones del Cuerpo de Interventores quedan constreñidas a las: a) Contables, y b) Fiscales, funciones ambas a desarrollar en el contexto del marco jurídico descrito.

Cabe pues concluir que el Subsector Público Estatal a través del "desembarco" de su modelo de organización administrativa en materia contable y de control interno en el Subsector Público Local lo ha hecho a través de normativa de carácter general y partiendo de un criterio, avalado por el legislador, de carácter uniformista para todo el subsector y ha olvidado que éste tiene una atomización que no se da en la Administración General del Estado (persona jurídica /sujeto contable único frente a pluralidad de personas y sujetos contables con problemáticas absolutamente diferenciadas en razón no solo a su volumen presupuestario sino también en razón a su volumen poblacional y con medios materiales y humanos totalmente diferentes y divergentes dentro del propio Subsector Público Local y frente al Subsector Público Estatal). Esta problemática es la que permite afirmar que la norma se ha promulgado con carácter general aunque su aplicación es de carácter específica a cada ente que compone el Subsector Público Local y que dicha norma de carácter general, si

bien en el Subsector Público Estatal tiene una razón de ser por la existencia de lo que se ha venido en denominar "actos masa" (universo de expedientes de gasto y de ingreso muy amplio), en el ámbito del Subsector Público Local si bien también pueden existir estos "actos masa" (solo para grandes corporaciones que no superan el centenar y medio frente a más de 8.000 Entes Locales), lo general es que los universos a fiscalizar sean lo suficientemente pequeños para que la aplicación de la fiscalización limitada previa, el establecimiento de anticipos de caja fija o la no fiscalización previa de contratos menores sea inoperante, cuando no, algunas veces, contraproducente.

Los autores, y al margen de las consideraciones anteriores, que personalmente entienden altamente positivas para las organizaciones locales complejas, se formulan una pregunta simple e inocente: ¿Cuál es el trabajo de los Interventores de Administración local a la vista de las modificaciones introducidas en el modelo de control interno, si este modelo no se decanta de facto hacia el control financiero?. La respuesta está en el propio título: El paro encubierto, o dicho de otra manera, el quererse dedicar a otras funciones que no les son propias ni encomendadas por el actual ordenamiento jurídico.

A tu casa vendrán y de tu casa te sacarán o el paradigma del invitado descortés

El ejercicio del control interno en nuestra Administración Pública y consecuentemente, en el Subsector Público Local, requiere una doble formación académica: jurídica y económico-financiera. Es evidente que en el proceso selectivo que significa cualquier oposi-

ción, quienes se presentan a las mismas han adquirido esa doble formación que adicionalmente será complementada con los cursos que a tal efecto procede superar para todos los Cuerpos que ejercerán dicha función después de la oposición y que se acrecentará a lo largo de la vida profesional. Pero tampoco es menos cierto que la formación académica inicial es la que va a perdurar, salvo excepciones de doble titulación, a lo largo de la carrera administrativa.

Con la hipótesis anterior, se constata que el cambio del modelo organizativo descrito en este artículo (con más de 10 años de antigüedad) no ha supuesto, por lo general, un cambio en la cultura administrativa de los Interventores de Administración Local (la afirmación no puede generalizarse porque desde el año 1989 hasta el día de la fecha, se ha producido una renovación natural del escalafón y los cursos de habilitación que se imparten, después de la oposición de acceso, en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública, se han adecuados a la nueva realidad jurídica del control interno). Tampoco es cierto, aunque así parece que lo hayamos afirmado, que todos los miembros anteriores al año 1989, no han sabido adecuarse a la nueva realidad contable y de control interno (las generalizaciones no constatadas pueden conducir a conclusiones erróneas).

Los autores, Interventores de Administración Local, desean ento-

nar, por la parte que les afecta, un "mea culpa" al efectuar las manifestaciones anteriores, pero deben recordar al resto de sus compañeros que hasta los años setenta el Cuerpo de Interventores de Administración Local tenía un elevado porcentaje de licenciados en Derecho en comparación con el de Intendentes y Profesores mercantiles (a la sazón podían acudir a las oposiciones los segundos) y de licenciados en Ciencias Económicas y Empresariales (a la sazón denominados licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales). La primera de las titulaciones académicas, unida a las funciones encomendadas por la normativa, entonces vigente, en materia de contabilidad y control interno, hicieron que cuando se produjo el advenimiento del nuevo sistema contable y de control, chocara con una cultura administrativa que, en principio, rechazaba las funciones contables y que, en materia de control interno no asimilaba el concepto de "acto interventor" dándole una amplitud y un significado, algunas veces alejado del nuevo ordenamiento jurídico.

Si esto ocurría en la función contable y en la función fiscal (función interventora), los lectores pueden imaginarse el "shock" que comportó la introducción del concepto de control financiero (de contenido eminentemente contable y económico-financiero), hasta aquel momento totalmente desconocido en el ámbito del Subsector Público

Local. La situación descrita comportó, conjuntamente con la falta de voluntad de los Electos locales, que el ejercicio del control financiero fuera rechazado y no allanara el camino para profundizar en la cultura de la gestión pública local (situación en la que se encuentra en la actualidad), pero en otro sector económico, el privado, nada ni nadie ha podido parar la eclosión de la Auditoría y desgraciadamente, por puro efecto pantalla y demanda ciudadana (a veces también por inconsciencia de los Electos locales por desconocer lo que es la Auditoría), ésta se ha introducido en el mundo público de la mano de profesionales privados inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, que la vienen ejerciendo, como es público y notorio, aunque de forma esporádica, con el mismo contenido con que lo hacen para el sector privado (las diferencias entre sector privado y sector público son abismales desde la perspectiva de su funcionamiento y de los propios resultados económico-patrimoniales).

Así, algo que debía haberse introducido en el Subsector Público Local bajo el manto de la CE y que estaba recogido en su ordenamiento jurídico, se ha introducido de una manera irregular (administrativamente hablando) y en estos momentos, por desconocimiento, lenidad, o simplemente por no ejecución de funciones privativas de los FHN (Interventores), el Subsector Público Local se encuentra en materia de control financiero, salvo excepciones muy localizadas, en una situación que los autores desean calificar de "delicada" (por no ejercitarse con órganos propios de la Administración Local, o bien ejercitarse externamente como si se tratara de una competencia y función ajena al titular del órgano de control interno).

El cambio del modelo organizativo descrito en este artículo no ha supuesto, por lo general, un cambio en la cultura administrativa de los Interventores de Administración Local

La anterior situación, que podía haberse dado en el ámbito del Subsector Público Estatal, ha sido corregida a través de la correspondiente modificación en el TRLGP (con regulación posterior del control interno y, dentro del mismo, del control financiero) y ya no puede darse una situación igual a la del Subsector Público Local por haber sido corregida a tiempo y después de una intensa formación por parte de los funcionarios adscritos para el ejercicio de la función de control financiero. El camino es claro y las bases están sentadas: procede seguir, para el Subsector Público Local, el camino de la formación y un proceso de concienciación a nuestros Electos dirigido a demostrarles la bonanza del sistema de control financiero (los autores creen que adicionalmente debe modificarse el sistema de responsabilidades de nuestro ordenamiento jurídico).

En las afirmaciones anteriores, los lectores no deben percibir la sensación de que se pretende excluir del ejercicio del control financiero a profesionales del mundo de la Auditoría de cuentas, lo único que se pretende es que su acceso profesional al mundo público local se efectúe conforme su ordenamiento jurídico y en calidad de lo que el mismo dispone: como coadyuvantes del órgano de control interno, y por el simple hecho de que la mayoría de los Entes locales no pueden hacer frente a su ejercicio por falta de medios humanos. Si no es así puede cumplirse el adagio que ha dado pie introductorio a este apartado y las consecuencias pueden ser imprevisibles para ambas partes.

Los tiempos cambian, y nosotros con ellos. Esta frase que se atribuye al káiser Lotario I y que se ha introducido como subtítulo del

Existen países de culturas administrativas diferentes que cuando se les explica nuestro sistema de control interno y externo a veces ni lo entienden (Canadá, Nueva Zelanda, etc)

artículo, refleja la voluntad individual y colectiva (permítasenos el atrevimiento en este último calificativo) de los Interventores de Administración Local. No sabemos si la misma frase puede ser compartida por quienes en definitiva tienen la llave del cambio en su mano. Evidentemente, nos referimos a los Electos locales, porque aunque no esté bien pregonarlo, el cumplimiento del artículo 9 de la CE no es precisamente un ejemplo en el Subsector público Local.

El mensaje de la inexorabilidad en el cumplimiento del nuevo modelo de control interno es tan evidente que, al igual que ha ocurrido en el sector privado con la auditoría, nada ni nadie podrá impedir su implantación en un menor o mayor horizonte temporal y serán a la postre, los propios ciudadanos los que impongan la necesidad de clarificación respecto del destino de los fondos que los mismos aportan al erario público vía impositiva. Consecuentemente, introduzcamos todos (electos, interventores, auditores de cuentas, Tribunal de Cuentas y OCEX's) este nuevo sistema de control interno y externo a posteriori de la forma más armónica posible y que los beneficiarios finales del mismo sean los ciudadanos para que, con el cúmulo de información que aporta el nuevo sistema, puedan efectuar una elección racional de

sus representantes locales, teniendo en cuenta, además, que con la introducción del mismo culminaremos aquello que se reguló en la Carta Constitucional de 1978 y, cuando esto ocurra, todos podremos decir con orgullo que las finanzas públicas de los Entes locales se han asignado equitativamente a programas presupuestarios elaborados con criterios de economía, eficiencia y eficacia y que la gestión de nuestros "deseados gestores públicos" han obedecido a los mismos criterios.

El cómo puede llegarse a este "desideratum" podría llenar muchas más cuartillas que las que componen este artículo y, probablemente, no satisfaceríamos a todo el colectivo, pero el estado de la cuestión no es cómo sino poner en marcha un sistema que se está envejeciendo y que todavía no ha empezado a andar. No perdamos el tren de la gestión pública porque cuando nosotros todavía estamos discutiendo, existen países de la propia Unión Europea en los que hace años es constitutivo de su norte de actuación, por no mencionar aquellos países de culturas administrativas diferentes que cuando se les explica nuestro sistema de control interno y externo a veces ni lo entienden (Canadá, Nueva Zelanda, etc.) ■