

11/2012

7 de febrero de 2012

*Justo Alberto Huerta Barajas*

**¿SE PUEDE MEJORAR EL CONTROL  
DEL GASTO DE DEFENSA?**

## ¿SE PUEDE MEJORAR EL CONTROL DEL GASTO DE DEFENSA?

### Resumen:

La crisis a la que se ve sometida la economía española obliga a organizar los escasos recursos con los que se dota al Ministerio de Defensa por parte de los Presupuestos Generales del Estado. El déficit que han ocasionado los grandes programas especiales de defensa obliga a analizar sus causas y buscar soluciones para mantener la operatividad y compromisos de las Fuerzas Armadas españolas.

Fruto de esta reflexión se plantea la necesidad de modernizar la inspección y el control económico financiero de los gastos de defensa aportando un conjunto de medidas que implican una tarea de racionalización y la necesidad de una nueva estructura de gasto, para así aunando esfuerzos conseguir una mejora del planeamiento y registro presupuestario, su gestión contractual; todo ello con el propósito de obtener la máxima eficiencia de los recursos económico financieros. Hecho que no sólo beneficiará a la operatividad de nuestros ejércitos, sino también a nuestra industria, y por ende a toda la sociedad española.

### Abstract:

*The crisis that the Spanish economy is subject requires organizing the scarce resources that gives the Ministry of defence by the General State budgets. The deficits that have caused large special programmes of defence forces to analyse their causes and solutions to maintain the operability and commitments of the Spanish armed forces.*

*Result of this reflection arises the need to modernize the inspection and financial economic control over defence spending contributing a set of measures involving a task of streamlining, and the need for a new structure of expenditure, thus joining achieve an improvement of the planning and budgetary record, its contract management; all this in order to obtain maximum efficiency of resources economic financial. Fact that will not only benefit the operability of our armies, but also to our industry, and hence to all of Spanish society.*

### Palabras clave:

Control económico financiero; contratos de defensa y seguridad; presupuestación .

### Keywords:

*Defense and security contracts, public sector procurement, transposition of the Directive on defense and security contracts.*

## 1. PLANTEAMIENTO

Uno de los elementos que coadyuvan a la cultura de defensa de una nación, entendida como la disposición para garantizar la protección de la sociedad, sus intereses y sus valores, es la transparencia.

Para conseguir este objetivo se hace necesario, entre otras acciones, que el ciudadano perciba que sus aportaciones económicas son gestionadas de manera eficiente por aquellas personas e instituciones a los que se les encarga este cometido. De esta manera los contribuyentes se sentirán participes y considerarán que sus esfuerzos no son un gasto, sino una inversión segura y rentable para el desarrollo de sus quehaceres.

La crisis ha puesto de manifiesto las debilidades de la gestión económica en el sector privado y en el público en todos los países de nuestro entorno, diagnosticándose que la principal causa está en la complejidad de sus estructuras de gestión y las técnicas de control.

Se hacen imprescindibles mejoras en la dirección, gestión y presupuestación pública de la defensa, para así incrementar la eficiencia, reducir duplicidades y aprovechar sinergias y así contribuir al esfuerzo generalizado de ahorro en el sector público<sup>1</sup>. Sin embargo, será imposible si no se consigue tener un control económico-financiero hecho con rigor e independencia, separado de los gestores, pero ligado al más alto nivel de decisión y a la planificación que tutele su ejecución. Sólo así se podrá hacer un seguimiento riguroso, independiente y eficiente. La única vía es una gestión de los recursos escrupulosa y eficiente, con sus planteamientos económicos apoyados por un control profesional e independiente.

La escasez actual de recursos monetarios y la cobertura de necesidades que demanda la defensa española exigen considerar una serie de razones para reorientar los actuales procesos del control del gasto, y de manera singular las grandes inversiones, de forma que se orienten hacia un modelo de excelencia basado en una mayor productividad, calidad y servicio. Esta inquietud se justifica al amparo de varios argumentos entre los que destacan:

---

<sup>1</sup> NAVARRO Enrique. *Defensa en época de austeridad*. IEES nº 9001. 7 -11-2011, pág.8.

- a. **El Plan de austeridad**, definido ya por el anterior y el nuevo Gobierno<sup>2</sup> como un conjunto de medidas para hacer frente a la crisis económica y presupuestaria<sup>3</sup>. Este hecho exige respecto a las vías tradicionales de gestión, como escribe David M. Walter<sup>4</sup>, una huida hacia adelante de las técnicas de control con el propósito de establecer una estrategia centrada en objetivos que nos permita una evaluación de las amenazas reales (exceso de consumo de recursos, ineficiencias de las estructuras administrativas y de gobierno, interés particular, etc.<sup>5</sup>), con la intención de dar solución a las necesidades e intereses colectivos y contribuir a la contención del gasto.

El momento actual obliga a extremar el control sobre los déficits de los recursos públicos, hecho que se impone tanto por exigencia de la Unión Europea<sup>6</sup>, como por las necesidades reales de nuestra sociedad<sup>7</sup>. Estos déficits se concentran fundamentalmente en las grandes adquisiciones estatales (programas militares, concesiones públicas, acuerdos marcos y contratos de colaboración público privada).

Las exigencias de la gestión pública son cada vez mayores, y las capacidades de negociación de los proveedores de recursos se refuerzan y perfeccionan frente a las de las administraciones públicas. Ya que no pueden reaccionar con la misma prontitud y energía al no disponer de la misma flexibilidad de medios que la empresa, en consecuencia, se rompe el “principio de equilibrio” deseable en toda negociación contractual.

---

<sup>2</sup> Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El Real Decreto-ley a que se refiere el párrafo anterior ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 315, de 31 de diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Acuerdos del Consejo de Ministros de 29 de enero, 30 de abril, 20 de mayo de 2010.

<sup>4</sup> WALTER David M. *El regreso de América*, cap. IX Conseguir el control del Pentágono, pág. 140-158 Ed. Random House. 2010. Ldo. en contabilidad por la Universidad de Jacksonville. Alta Dirección en el Gobierno por la Universidad de Harvard, y Contador Público certificado. Trabajó en Coopers&Lybrand, fue socio y director general mundial de Arthur Andersen.

Administrador de la Seguridad Social y Medicare, Subsecretario de Trabajo de Pensiones con la administración Reagan. Nombrado por Bill Clinton Contralor General de los Estados Unidos y jefe de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO) de 1998-2008. Advirtió al Congreso, y a los presidentes Clinton y George W. Bush de que las administraciones de los Estados Unidos se enfrentaban a un creciente desequilibrio fiscal.

<sup>5</sup> OCDE, *L'intégrité dans les marchés publics*. 2007 INAP, traducción de Isabel Sánchez Gil.

<sup>6</sup> Exigencia del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (actual 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) de reducción por los Estados miembros de sus déficits públicos excesivos.

<sup>7</sup> INSTRUCCIONES DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO sobre las medidas de refuerzo del control para el cumplimiento del Plan de Revisión del Gasto y el Plan de Austeridad 2011-2013. Febrero de 2011.

Se hace en consecuencia necesaria una actuación eficiente de los mecanismos de control público, ya que al gozar de un status de autonomía e independencia sobre la gestión, como señala la Ley General Presupuestaria<sup>8</sup>, su actuación puede ser mucho más eficiente si hay una mayor inmediatez sobre las decisiones de gasto del gestor, y se sincroniza con la realidad de estas grandes inversiones.

Para ello parecería conveniente crear unas estructuras permanentes de control para examinar las capacidades de la gestión pública de manera que se permita de forma inmediata evaluar el impacto que las nuevas medidas tienen sobre las finanzas públicas, anticipar riesgos y sugerir mejoras en sus sistemas tanto en sus organizaciones como en su actividad<sup>9</sup>.

Ya no basta con la labor de control en materia de regularidad, contable, financiera y de legalidad. Si no que se precisa una mejora de la calidad y rigor de la gestión pública a través de su control, en función de objetivos previamente establecidos y sobre todo fundamentados en base a indicadores que permitan unas mínimas dosis de rigor, objetividad, actualización y comparabilidad. Este hecho permitirá que gracias al control, los órganos directivos del Departamento puedan establecer unos procesos sometidos al “principio de coherencia”, en tanto que es capaz de establecerse una malla de indicadores de control del gasto inmediata y que cuenta ya con una estructura capaz de funcionar tanto de manera horizontal como vertical.

- b. **La transparencia**, es el mecanismo de respuesta, no sólo en momento de crisis, sino siempre, ya que es un principio fundamental rector de la gestión pública que se materializa no sólo en la aplicación de las prácticas legales, presupuestarias y contractuales, sino que es el corolario que ha de incidir directamente en el comportamiento ético de los gestores públicos.

Su principal línea de acción se ha de centrar, en primer lugar, en la inmediatez y la proximidad en el ejercicio del control, de esta manera, como señala Manuel Núñez Pérez<sup>10</sup>, al ejercitarse sobre actuaciones próximas en el tiempo se consigue una estrecha imbricación entre organización-gestión y control. El control en sí mismo no es una finalidad, sino un mecanismo regulador que debe, oportunamente, señalar las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad,

---

<sup>8</sup> BLASCO LANG J. J.: Exigencias de la estabilidad presupuestaria en los procedimientos y sistemas de control. Revista Presupuesto y Gasto Público, nº 27/2001. *“No hay disciplina financiera y presupuestaria sin un ejercicio adecuado y exigente del control, lo que representa introducir mecanismos efectivos de corrección y un sistema realista de responsabilidades”*.

<sup>9</sup> FERNANDEZ LLERA, Roberto, Auditoría Pública nº 53 (2011) pp 21-32.

<sup>10</sup> NUÑEZ PÉREZ, Manuel. Transparencia e instituciones de control. Auditoría Pública nº 49 (2009) pág. 7-20.

racionalidad y utilidad de la actividad económico-financiera pública, de manera que posibilite la toma de medidas correctoras a los órganos directivos.

La segunda línea de acción es la colaboración entre los órganos de control y de gestión, de manera que se eviten duplicidades administrativas. Se hace necesario mecanismos de intercambio de información y coordinación entre instancias administrativas evitando compartimentos estancos; sólo será su límite la ética, los derechos fundamentales y la seguridad nacional<sup>11</sup>. No hay razón alguna para la desconfianza del control, su ejercicio cuanto más inmediato mejores rendimientos y trazabilidad tendrá. Gestión y control son dos instrumentos de la Administración Pública.

- c. **La competencia funcional**, para dar paso al punto anterior es necesario establecer sus límites, si bien es verdad que viene atribuida por la norma jurídica. Sin embargo en la práctica existen complejas situaciones en que el entrecruzamiento de factores diversos dificultan los procesos<sup>12</sup>. Así es claro que quien gestiona y contabiliza no puede controlarse a sí mismo<sup>13</sup>. Control y gestión son anversos de la moneda del “presupuesto” y esta separación la precisan los órganos superiores en que una buena delimitación de competencias facilita la toma de decisiones y su seguimiento.

Un control subordinado y vacío de competencias vulnera el más elemental análisis funcional, tiene que haber segregación de funciones. Por un principio de economía procesal y de eficiencia en la gestión de funciones se hace preciso una correcta aplicación de la norma jurídica<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> LEY 30/1992. DE 26 DE. NOVIEMBRE. DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. Artículo 3. Principios generales.

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

2. Las Administraciones Pública en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

<sup>12</sup> GONZALEZ PÉREZ, GONZALEZ NAVARRO, Jesús y Francisco. Régimen de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Ed. Civitas 1993.

<sup>13</sup> R.D. 1287/2010, de 15 de octubre, POR EL QUE SE DESARROLLA LA ESTRUCTURA DE DEFENSA, con el R.D. 1053/2010, de 5 de agosto de DESCONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN MATERIA DE CONTRATOS, ACUERDOS TÉCNICOS Y OTROS NEGOCIOS JURÍDICOS ONEROSOS y O.M. Def/3389/2010, de 28 de diciembre, DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

<sup>14</sup> - R.D. 1287/2010, de 15 de octubre, POR EL QUE SE DESARROLLA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA. Artículo 12. Intervención General de la Defensa.

1. La Intervención General de la Defensa, dependiente funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado, tiene como cometido ejercer, en el ámbito del Ministerio de Defensa y de los organismos autónomos adscritos a este, *el control interno de la gestión económico-financiera, mediante el ejercicio de la función interventora y, en los términos, condiciones y alcance que se determine en cada caso por la Intervención General de la Administración del Estado, el control financiero permanente y la auditoría pública.*[...]

El gestor debe dedicar todos sus recursos a ser eficiente en los objetivos marcados por la sociedad, para ello se aprovechará de los informes de los órganos de control que se confeccionarán en tiempo, con rigor, claridad, oportunidad, competencia, conocimiento y sin intromisión en la gestión.

## 2. MEJORA DE LAS ESTRUCTURAS DE GASTO

Los modelos organizativos clásicos de Weber, Taylor y Fayol<sup>15</sup> se deben superar, teniendo que ir hacia un modelo mixto, utilizando para la “línea de trabajo” los modelos jerárquicos, y el modelo horizontal para los de “staff”, potenciando los modelos descentralizados de Scott para conseguir un aumento de la responsabilidad. Hay que aligerar y flexibilizar las organizaciones gestoras de la Defensa. Así se han de considerar que en cuanto a:

1. **Creación y reestructuración.** Hay suficientes mecanismos jurídicos<sup>16</sup> a través de los cuales la voluntad –las decisiones– de dirección y gestión pueden realizar sus tareas sin que sea necesario crear nuevos; sin embargo, el fallo tradicional está en el modo como se determina quién o quiénes son las personas físicas que pueden actuar, y cuál es el alcance de sus atribuciones para poder imputar sus actos a la persona jurídica.

---

Asimismo, le corresponde ejercer la notaría militar en la forma y condiciones establecidas por las leyes y emitir *cuantos informes le sean solicitados, en materia de su competencia, por los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa.*

- Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre. Artículos: 162; 163; 164; 169;170

<sup>15</sup> GARCÍA DEL JUNCO, J.; CASANUEVA. Pág. 45- 89. 2000- *Fundamentos de gestión empresarial.* Ediciones Pirámide. McGraw-Hill. Madrid.

<sup>16</sup> - CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, art. 103: 1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.*

- Ley 30/1992, de RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, de 24 de noviembre.

- Ley 50/1997, DEL GOBIERNO. de 27 de noviembre.

- Ley 6/1997, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. (LOFAGE). de 14 de abril. Artículo 3. 2. De funcionamiento.

a) *Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*

b) *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*

c) *Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.*

d) *Responsabilidad por la gestión pública.*

e) *Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.*

f) *Servicio efectivo a los ciudadanos.*

g) *Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.*

h) *Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.*

Si tenemos ya un mecanismo técnico-jurídico preciso como el referenciado que permite y explica la imputación de actuaciones a los órganos correspondientes, sólo falta la capacidad de establecer objetivos y mecanismos de responsabilidad que identifiquen objetivos claros, alcanzables, medibles y evaluables por el control. Hecho que evitará costosos grupos de trabajo, grupos que carecen de tutela jurídica suficiente, encomiendas de gestión, contratos de servicios...

- 2. Organización de métodos de trabajo.** Se tiene que poner fin a sistemas estancos, si no existirán procesos e información duplicados. La información ha de fluir en todos los sentidos horizontal y verticalmente<sup>17</sup>. Es mucha documentación que generan las Administraciones Públicas que precisaría una racionalización de las bases de datos. Este es un campo de actuación prioritario en el que el personal civil y militar del Mº de Defensa está altamente capacitado<sup>18</sup> y puede considerarse la reducción externa exigiéndose siempre que se establezcan indicadores de resultados.

En consecuencia el proceso de gestión directivo de la defensa tiene que ser una consecuencia ordenada de acciones de: planificación, organización, presupuestación y ejecución, teniendo como elemento de integración y contraste el control<sup>19</sup>.

Hay que planificar para evitar la improvisación, toda actuación ha de estar basada en métodos científicos y en el control eficiente por objetivos de las tareas encomendadas. Al mismo tiempo tienen que ser unas estructuras ágiles y cambiantes dotándose exclusivamente de medios precisos, y no más. Así la organización se podrá adaptar a las circunstancias e imprevistos, al mismo tiempo que han de relacionarse objetivos claros y alcanzables, junto con indicadores de medición asociados a cada uno de los objetivos que permitan su seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad como señala la Ley General Presupuestaria<sup>20</sup>. Sin embargo, estamos en tiempo en los que la economía ha de

---

<sup>17</sup> Ley 30/1992, de 24 de noviembre de RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, artículo 19. Comunicaciones entre órganos.

1. *La comunicación entre los órganos administrativos pertenecientes a una misma Administración Pública se efectuará siempre directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios.*

2. *Las comunicaciones entre los órganos administrativos podrán efectuarse por cualquier medio que asegure la constancia de su recepción.*

<sup>18</sup> GOMEZ RUEDA, Jesús. 2011. *Diez años del Plan director de sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa: cuaderno de bitácora y nuevas derrotas*. Documento Marco. GEES 12/2011. 8 -11- 2011.

<sup>19</sup> CHIAVENATO Idalberto 1990. - *Introducción a la teoría general de administración*. México: Interamericana McGraw-Hill, 3ª edición.

<sup>20</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre, GENERAL PRESUPUESTARIA.

primar y el principal elemento a tener en cuenta es la medición de resultados, sólo si es ineficiente se suprimirán o agruparán estructuras. Sirva de ejemplo que una buena idea como son las “economías de escala” puede ser ineficiente a la hora de su ejecución, para muestra a día de hoy las prestaciones del Servicio Central de Suministros del Ministerio de Hacienda que muchas veces ofrece precios más caros que el mercado.

### 3. MEJORA DEL CONTROL

#### a) Único control

El control económico-financiero hecho con rigor e independencia, segregado de los gestores, pero ligado al más alto nivel de decisión y a la planificación, elimina ineficiencias, no sólo en la empresa privada, sino de manera particular en la Administración Pública. Si se coloca en un nivel inferior su actividad es ineficiente en tanto que sus resultados no sirven para la dirección.

En este punto no se pretende un tratamiento exhaustivo de la materia sino poner en evidencia un conjunto de reflexiones que pueden ayudar con un coste mínimo a la mejora de los recursos de las Fuerzas Armadas.

Como señala la doctrina económica el control, en sentido amplio, es un proceso que llevan a cabo la dirección y miembros de una entidad con el objetivo de proporcionar un grado razonable de confianza en la consecución de objetivos en los siguientes ámbitos o categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera, cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

En la gestión de la Defensa ocurre el mismo hecho, como bien señala el coronel Interventor Víctor Llorente en su magnífico trabajo publicado en la último Boletín de Intervención<sup>21</sup>. Sin embargo, hay que ser más rigurosos y esta actividad es muchas veces muy costosa, sirva de ejemplo la yuxtaposición de controles económicos que recoge el Real Decreto 1.126/2008, de 4 de julio, de estructura orgánica del Ministerio de Defensa, que da facultades de control económico a la Intervención y a las Direcciones Generales de Asuntos Económicos y de Armamento y Material. La causa no es otra que se utilizan términos ambivalentes, sin tener en cuenta que la labor de inspección es una función propia de gestión, y el control sólo corresponde a la dirección. El control es un proceso técnico reglado (fiscalización, control financiero,

---

<sup>21</sup> LLORENTE ABARCA, Víctor. 2011

auditoría etc.), siempre pensando en la consecución de objetivos, hecho este que no implica que no pueda auxiliarse por medios técnicos internos y externos.

#### **b) Agilidad en el control presupuestario**

Además, lo lógico, como ocurre en la mayor parte de la Administración, es que la dirección contable del presupuesto se separe de la gestión, o tenga un “status” diferente. No significa esta afirmación que la contabilidad se lleve por la Intervención, sino que su información sea fiscalizada “in situ” para que así se pueda dar cumplimiento a los mandatos de la Ley General Presupuestaria y se gaste con “créditos suficientes y adecuados” y se permita una mayor agilidad en su gestión. Se han de romper los “tabús corporativos” ya que sólo debe existir un objetivo, la gestión eficiente.

De esta forma el control es una herramienta útil para la dirección y la gestión, pero no las sustituye. El órgano directivo del Presupuesto de Defensa se convierte en depositario y se erige como un elemento de control interno en tanto que lo refuerza. De esta manera se pueden liberar recursos personales a la gestión, ya que con un mejor control incorporado a las actividades operativas básicas se puede evitar procedimientos y costes innecesarios.

#### **c) Control de los llamados Programas especiales**

La obligación de hacer frente a las necesidades de la defensa con la máxima eficiencia, exige mejorar los actuales procesos del control del gasto, sobre todo en los llamados programas especiales de adquisición de equipos y sistemas de armas para las Fuerzas Armadas, incluyendo su mantenimiento o sostenimiento. Para ello se hace necesario coordinar al máximo nivel las acciones de gestión y control con el fin de lograr un modelo de excelencia basado en una mayor productividad, calidad y servicio de los recursos e identificarlos explícitamente en las rúbricas presupuestarias.

El vigente Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa en su artículo 12 determina que el Interventor General de la Defensa, dependiente funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado, tiene como cometido ejercer, en el ámbito del Ministerio de Defensa y de los organismos autónomos adscritos a este, el control interno de la gestión económico-financiera, mediante el ejercicio de la función interventora y, en los términos, condiciones y alcance que se determine en cada caso por la Intervención General de la Administración del Estado, el control financiero

permanente y la auditoría pública. La disposición adicional primera, de la Circular 2/2009, de 16 de septiembre, sobre auditoría pública de la Intervención General de la Administración del Estado, autorizó a la Intervención General de la Defensa para dictar instrucciones que la permitiesen adaptarse a las particularidades de su entorno.

Al mismo tiempo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 3 exige que las Administraciones Públicas sirvan con objetividad los intereses generales y actúen de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho y determinando que en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio.

Al igual, el artículo 69 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, exige adecuar la gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En consecuencia, se impone una racionalización de recursos y medios para obtener los objetivos previstos, como establecía tanto el Plan de Austeridad del Gobierno anterior como el del actual, junto con la necesidad de una gestión en la que primen los principios de transparencia, de competencia y de planificación estratégica.

Las habilitaciones legales permiten que se elabore un “Plan de Control” independiente y técnico para evaluar la gestión de los programas especiales con el fin que se pueda verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones que regulan los procesos de Obtención y Mantenimiento de los Recursos Materiales y que se encuentran regulados en la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, que reglamenta el proceso de Planeamiento de la Defensa, y establece que el Planeamiento de Recursos tiene por finalidad la obtención de los recursos financieros, materiales y humanos para dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades militares aprobadas en el Objetivo de Capacidades Militares. También, la Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del Secretario de Estado de Defensa, que reguló el proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales, dictada en desarrollo de la referida Orden Ministerial, que estableció un nuevo sistema de planeamiento de los recursos financieros y materiales para satisfacer, tanto las necesidades que derivan de los Objetivos de Capacidad Militar, como las que derivan de otros objetivos del Departamento no vinculados al Planeamiento Militar, pero que asimismo contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la Política de Defensa.

Estos nuevos sistemas, que regulan los procesos de planificación y programación de los recursos materiales con un enfoque integral, exigen no sólo que se garantice la obtención ordenada de los recursos materiales y la asignación eficiente de los recursos financieros, sino que puedan verificarse de forma concomitante por un órgano de control que no tome decisiones ni acción directa en los procesos, como es la Intervención General de la Defensa. En una palabra, realizar una auditoría permanente durante su ciclo de vida por un órgano de control independiente.

Por otra parte, la Instrucción 128/2007, de 16 de octubre, de la Secretaría de Estado, aprobó en el ámbito de la gestión un procedimiento para la prestación de los servicios de análisis de costes y precios en el espacio del Ministerio de Defensa, y encomendó al Grupo de Evaluación de Costes de la Subdirección General de Contratación, un amplio conjunto de servicios con el fin de facilitar en el ámbito del Departamento una información adecuada para adoptar decisiones de gestión que requieren el conocimiento de los costes, que se describen en su anexo I: 1. Estimación de Precios y Costes de los proyectos de inversión y de los programas. 2. Apoyo Directo a las Oficinas de los Programas. 3. Evaluación de Cotizaciones presentadas por las empresas 4. Auditoría de Ofertas presentadas por las empresas. 5. Auditoría de los Precios y Costes Unitarios 6. Auditorías de los Costes Incurridos en la ejecución del contrato. 7. Análisis de los costes de ejecución de los contratos y de los márgenes de beneficio. 8. Análisis de los Costes de los Servicios Públicos. 9. Análisis del Coste de Actividades de las unidades centros y organismos. 10. Informes Previos a las Órdenes de Proceder que aprueba el Secretario de Estado.

Es claro que esta amplitud de servicios ha resultado de gran utilidad a los órganos del Departamento y de contratación que lo precisaron, proporcionando información y elementos de análisis adecuados para soportar el planeamiento de los recursos materiales, la programación económica y la presupuestación de los gastos, junto con la negociación de precios conforme al artículo 75 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público<sup>22</sup>, y se ha constituido como un elemento de apoyo imprescindible para la toma de decisiones del Director de Asuntos Económicos como autoridad de precios, conforme se establece en el artículo 6 de la Orden DEF/3389/2010, de 28 de diciembre, de delegación de competencias en el ámbito del Ministerio de Defensa. Sin embargo, carece de competencias en materia de control económico financiero en cuanto no puede ejecutar sus procesos al ser un instrumento ante todo de gestión y no de control, que no es su campo acción.

---

<sup>22</sup> Hoy Artículo 87 del TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Otro hecho que merecería atención en materia de control, es el derivado del antiguo artículo 75,5 ( hoy 87,5) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que aflora al fiscalizar la inversión de cantidades de los contratos adjudicados por procedimiento negociado o diálogo competitivos sujetos a precios provisionales, en los que no consta su cierre a través de un proceso que fije su precio cierto, con la determinación de sus costes incurridos y los beneficios del adjudicatario y que normalmente están ligados a los grandes programas de armamento y material. Se debería posibilitar que las auditorías de costes incurridos fuesen ejecutadas por parte de la Intervención General de Defensa y materializadas por la División de Auditorías de la Intervención General de la Defensa que elaboraría el informe correspondiente.

En orden a atender las necesidades que derivan del Plan de Austeridad aprobado y modificado por los Acuerdos del Consejo de Ministros<sup>23</sup>, se podría elaborar un Plan de Control del Gasto por la Secretaría de Estado, que de acuerdo con las competencias asignadas por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y el Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, le correspondería su ejecución a la Intervención General de la Defensa, para mejorar el control y seguimiento de las inversiones hechas en los principales grandes programas de sistemas de armas e inversiones militares.

Asimismo, la Disposición Adicional primera de la Circular 2/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado sobre Auditoría pública autoriza a la Intervención General de la Defensa, dictar las Instrucciones que contemplen sus particularidades para la aplicación y adaptación de la misma en su ámbito competencial, por lo que se podría mejorar la acción conjunta al máximo nivel entre gestión y control económico que optimizase su eficiencia mediante las siguientes líneas de actuación:

- **Planificación estratégica.** No basta con cubrir las necesidades de hoy, sino que hay que cerrar la gestión de las del futuro. Para ello se hace necesaria una planificación del control organizada y coordinada con los órganos directivos al más alto nivel de los departamentos ministeriales en la que se prime la acción preventiva y de tutela. El instrumento en que se materializa esta pauta es el “Plan de Control Estratégico de Programas Especiales por

---

23 Consejos de Ministros de; 29 de enero, 30 de abril, 20 de mayo de 2010 y Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El Real Decreto-ley a que se refiere el párrafo anterior ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 315, de 31 de diciembre de 2011.

legislatura de la Intervención General de la Defensa” junto con los “Planes anuales de auditorías” que ya elabora la Intervención General de Defensa y la IGAE.

Este plan ha de definir las estrategias de control a largo, medio y corto plazo, con un sistema corrector de una reevaluación constante, ya que el entorno de seguridad global cambia rápidamente. Cada propuesta debe ser considerada a la luz de lo que asequible y sostenible en el tiempo. El control ha de ser un examen exhaustivo en la que la eficiencia en el consumo de recurso ha de ser consecuente con nuestras necesidades y capacidades reales. Para poder ejecutar esta tarea con economía de medios, y sin incrementar los recursos, optimizando el esfuerzo y maximizando su utilidad, deberá establecerse un procedimiento con criterios racionales del control económico. Este Plan verificaría y analizaría el cumplimiento del ciclo de vida de los principales programas de adquisiciones de sistemas de armas e inversiones militares y su mantenimiento o sostenimiento desde la fase de planeamiento hasta su baja en los inventarios respectivos<sup>24</sup>. Con relación a su contenido, además de las específicamente económico-financieras, se deberían analizar y valorar lo siguiente:

- Los aspectos industriales que puedan condicionar las alternativas de obtención y sus riesgos asociados, identificando los sectores que pudieran estar implicados y valorando el impacto en las capacidades industriales nacionales, con especial atención a las de carácter estratégico.
- La influencia que la evolución de los aspectos competitivos de mercado de los sectores industriales de actividad implicados pueda tener en el proceso de obtención a lo largo del mismo.
- Los aspectos tecnológicos que puedan condicionar las alternativas de obtención y sus riesgos asociados, valorando la posibilidad de abordar desarrollos tecnológicos en áreas de interés estratégico.

---

24 Entre los programas se podrían incluir entre otros: programas cuyo desarrollo se realiza en cooperación internacional; programas en cuya financiación participan otros Ministerios; programas de armamento y material cuyo coste de obtención supere los cien millones de euros o, sin superar dicha cuantía, cuando tenga asociado un alto contenido tecnológico o industrial o éste sea de carácter estratégico; programas de infraestructura que por su complejidad o porque en los mismos participen varios ejércitos, así lo determine el Director General de Infraestructura, independientemente de la cuantía presupuestada; programas CIS que determine el Director General de Infraestructura en función de su impacto en la organización o del riesgo que podría derivarse de eventuales desviaciones en su plazo de desarrollo y/o en su alcance; programas en los que por sus especiales características, así lo determine el Secretario de Estado de Defensa.

- Las iniciativas, proyectos y programas en marcha que existan en el ámbito internacional, tengan o no participación española, y puedan guardar relación con la solución y satisfacer sus requisitos. Analizar sus riesgos.
  - Las posibilidades de establecer acuerdos de cooperación industrial y compensaciones derivadas de las alternativas de obtención contempladas. Analizar sus riesgos.
  - Los aspectos logísticos que puedan condicionar las alternativas de obtención y sus riesgos asociados. Se observarían con especial atención los criterios básicos descritos en la Instrucción 5/2008, de 15 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el sostenimiento del armamento y material.
  - El ciclo de vida de la solución, el coste asociado a cada alternativa de obtención identificando las economías de escala, dinámicas, de ámbito u otras potenciales fuentes de reducción de costes.
  - La estimación del margen de desviación posible en relación al coste de adquisición.
  - El impacto económico directo e indirecto que se derivase de cada alternativa de obtención.
  - Para cada alternativa, las posibilidades de obtener la solución atendiendo al plazo propuesto.
  - Las posibilidades de financiación de acuerdo al calendario propuesto y, en su caso, establecer una distribución por anualidades de los recursos financieros necesarios.
  - La planificación estratégica de las actividades de contratación y determinar un calendario de hitos contractuales y actuaciones en general, atendiendo a la situación actual y evolución previsible del mercado de referencia.
  - Comprobar los estudios de costes sobre las revisiones de precios, modificaciones y retrasos en la ejecución de los programas.<sup>25</sup>
- **Instrumentos de control.** Habría que mejorar los sistemas tradicionales de fiscalización, control permanente y auditoría<sup>26</sup>, y como señala Mario Garcés Sanagustín<sup>27</sup>, aunque cabe hacer frente a los nuevos retos al amparo del artículo 159, apartados a,b y f de la Ley General Presupuestaria, se hace necesario ampliar el control a la “fase preparatoria”, donde se analizan las operaciones y procedimientos. Como señala el informe de la OCDE anteriormente señalado, al igual que recogió el *Handbook on Curbing Corruption in*

<sup>25</sup> GOOZNER Merrill, publicado: 29 de marzo de 2011. <http://www.thefiscaltimes.com/Blogs/Gooz-News/2011/03/29/Gooz-News-GAO-Finds-Major-Defense-Department-Cost-Overruns.aspx#page1>

<sup>26</sup> LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA.

Artículo 142. Objetivos del control. Artículo 143. Ámbito y ejercicio del control. Artículo 144. Principios de actuación y prerrogativas. Artículo 159. Contenido del control financiero permanente. Artículo 160. Informes de control financiero permanente. Artículo 161. Informes de actuación y seguimiento de medidas correctoras. Artículo 165. Plan anual de auditorías. Artículo 166. Informes de auditoría.

<sup>27</sup> GARCÉS SANAGUSTIN, Mario, El control de los contratos en la colaboración público-privada. Rev. Presupuesto y Gasto Público nº 45/2006, págs. 117-127.

*Public Procurement*, es en esta fase donde se producen los mayores riesgos de integridad en la contratación pública<sup>28</sup>. En este sentido se precisaría:

- *Mejorar la definición de los objetivos* que permitan medir periódicamente su consecución en términos de eficiencia y calidad del servicio o avances de infraestructura o sistema de armas.

De esta manera el órgano de control interno formularía opinión independiente sobre la viabilidad, ejecutabilidad y funcionalidad de los fines que se hallen expresados con nitidez y precisión al basarse en índices de medición o indicadores de cumplimiento que permitan advenir, con garantías, a los compromisos contractuales asumidos. De estos datos se daría conocimiento a los órganos gestores para que se incorporasen a los procesos de prelicitación e información pública. De esta manera, como señala el mismo autor, se preserva la transparencia del proceso, e incluso se facilita la incorporación de mejoras del operador privado cuando sea factible.

- Emitir *opinión sobre la idoneidad y viabilidad* del proyecto, a fin de determinar las variables que garanticen la explotación del proyecto en términos económicos y financiero, tanto para el proveedor privado como las actividades de las Administraciones públicas.
- Obtención de una *opinión de la gestión de riesgos y contingencias*, de manera que la prima de decisión discrecional se lleve a la mínima expresión, ya que la larga duración

---

<sup>28</sup>OCDE, *L'intégrité dans les marchés publics*. 2007 INAP, traducción de Isabel Sánchez Gil. Págs. 29-31. Se destacan:

–La falta de una evaluación adecuada de necesidades, ya sea en el sector público por omisión de planificación, fallos en la realización de una presupuestación realista, o ausencia de análisis de las capacidades del sector empresarial.

–Contratación pública no alineada con el proceso general de toma de decisiones sobre inversiones en los departamentos.

–Los requisitos no se definen adecuada ni objetivamente. Especificaciones técnicas, hechas a medidas de una compañía, vagas e imprecisas. Selección y criterios de concesión no definidos clara y objetivamente, admisión de compañías no cualificadas.

–Se eligen procedimientos no adecuados o irregulares. Interferencias de funcionarios de alto nivel.

–Procesos previos de preparación de licitaciones insuficientes.

Circunstancias que dan lugar a :

– La compra o inversión innecesaria. Normalmente inducida por una compañía, y que tiene escaso o nulo interés para la sociedad.

– Se instauran nuevos sistemas con escasos o nulos beneficios.

– La Inversión no se justifica económicamente o perjudica la seguridad o medio ambiente.

– Se sobrevaloran bienes o servicios para favorecer a un proveedor concreto.

– Se pagan favores o se aseguran para el futuro.

de estos procesos exige estructuras consolidadas que no puedan ser alteradas por el devenir de los cambios políticos.

— **Control concomitante** que permita agilizar la vida de estos proyectos o contratos para así poder adaptarse a los cambios macroeconómicos, tecnológicos y necesidades de interés general. Se cerraría este control con las verificaciones previstas en la Ley General Presupuestaria sobre el desarrollo del control de la inversión y los modelos de auditoría operativa que permiten hacer:

1. *Auditoría de programas presupuestarios*, consistente en el análisis de la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de los programas y planes de actuación presupuestarios.
2. *Auditoría de sistemas y procedimientos*, consistente en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera con la finalidad de detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión.
3. *Auditoría de economía, eficacia y eficiencia*, consistente en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos.
4. La Intervención General podría determinar la realización de auditorías en las que se combinaran objetivos de auditoría de regularidad contable, de cumplimiento y operativa.

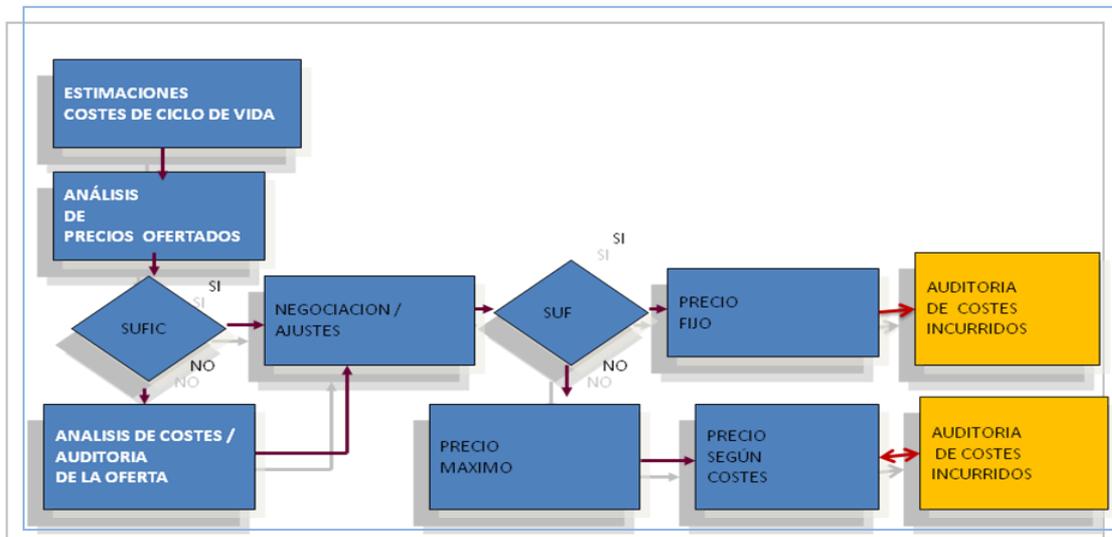
#### 4. CONCLUSIONES

Al amparo del art. 170 de la Ley General Presupuestaria y conforme al art. 12 del Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y con algunas modificaciones de la Instrucción 128/2007, de 16 de octubre, del Secretario de Estado de Defensa, (costes incurridos, análisis de costes y precios derivados de acuerdos internacionales y programas de

cooperación internacional) que no llevan implícito coste alguno, y sí una mayor eficiencia, se articularía una estructura permanente de control de programas, que serviría y se coordinaría con las tareas directivas del Departamento, al mismo tiempo que tendría la cobertura y tutela del Plan de Auditorías del Ministerio de Defensa y que se incorpora al del Estado, se pretendería:

- Un esfuerzo de control permanente a disposición de los máximos órganos directivos y con la máxima jerarquía administrativa, que sería operativa tanto dentro del MINISDEF como con otras administraciones, empresas y organismos internacionales.
- Independencia tanto a nivel interno (MINISDEF) como externo (EMPRESAS y ORGANISMOS INTERNACIONALES).
- Profesionalización y amparo en el rigor y actuaciones de la Ley General Presupuestaria y normativa de la IGAE y sin necesidad de coste adicional alguno basado en una Instrucción conjunta SEDEF-IGD, de acuerdo con los órganos directivos del Departamento conforme a las competencias del art. 12 del R.D. 1287/2010, de 15 de octubre.
- Disminución de los conflictos de competencias entre actividades de gestión y control con una información ágil, rigurosa que permita la identificación y el análisis de riesgos a través de un proceso interactivo continuo en el que a la identificación de riesgos le siga un proceso de análisis de los mismos, que incluya: estimación de su importancia, evaluación de su probabilidad y análisis de cómo han de gestionarse, para establecer medidas para limitarlos o reducirlos. Además, se pondrían las claves para la gestión del cambio y así poder tomar las acciones necesarias gracias a indicadores de rendimientos.
  - Indicadores estratégicos.- Evaluación de riesgos y vigencia de objetivos.
  - Indicadores operativos de economía, eficiencia y eficacia.
  - Indicadores de calidad.
  - Indicadores de efectividad e impacto.
  - Indicadores financieros.
- Coordinación de estos procesos mediante las siguientes funciones:
  - a) Inspección:
    - Evaluar la implementación y desarrollo del proceso de Gestión Económica de Programas por los responsables de cada programa.

- Evaluar y normalizar la metodología de análisis e investigación de los distintos órganos que participan en el proceso.
    - Análisis de Costes de Ciclo de Vida.
    - Análisis de precios y costes de ofertas.
    - Auditoría de Costes Incurridos.
  - Coordinar actuaciones y evitar duplicidades de los órganos que intervienen en el proceso.
  - Control de calidad del proceso.
- b) Seguimiento:
- Diseño y desarrollo de un cuadro de mando.
  - Control permanente de programas en base a la implementación del cuadro de mando.



Justo Alberto Huerta Barajas<sup>29</sup>  
Tcol. Interventor

<sup>29</sup> Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## Bibliografía.

- BANCO MUNDIAL  
1997. *World Development Report 1997*. Banco Mundial.  
1998. *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial.
- BERTALANFFY, L. Von  
1968. *Teoría general de los sistemas*. Nueva York: G. Brasillier.
- BUENO CAMPOS, E.  
1996. *Organización de Empresas. Estructura, procesos y modelos*. Pirámide. Madrid.
- CHIAVENATO, Idalberto  
1990. *Introducción a la teoría general de administración*. México: Interamericana McGraw-Hill, 3ª edición.
- CHIEF FINANCIAL OFFICERS COUNCIL  
1995. *Guiding Principles For Implementing Government Performance and Results Act (GPRA)*  
DÍEZ DE CASTRO, J.; REDONDO LÓPEZ, C.  
1996. *Administración de Empresas*. Pirámide. Madrid.
- DONNELLY, J. H.; GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M.  
1995. *Fundamentos de Dirección y Administración de Empresas*. Irwin, Madrid.
- GAO (General Audit Office)  
1997. *Performance Budgeting. Insights for GPRA Implementation*, Washington D.C.  
GARCÍA DEL JUNCO, J.; CASANUEVA, C. (Coord.)  
2000. *Fundamentos de gestión empresarial*. Ediciones Pirámide. Madrid.  
2001. *Prácticas de la gestión empresarial*. McGraw-Hill. Madrid.
- GÓMEZ RUEDA, Jesús.  
2011. *Diez años del Plan director de sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa: cuaderno de bitácora y nuevas derrotas*. Documento Marco. GEES 12/2011. 8 -11- 2011.
- GOOZNER Merrill  
2011. *GAO Finds Major Defense Dept. Cost-Overruns* . 29 de marzo de 2011. <http://www.thefiscaltimes.com/Blogs/Gooz-News/2011/03/29/Gooz-News-GAO-Finds-Major-Defense-Department-Cost-Overruns.aspx#page1>
- KOONTZ, H.; WEHRICH, H.  
1990. *Administración*. México: McGraw-Hill, 9ª edición.
- LLORENTE ABARCA, Víctor  
2011. *La auditoría de costes incurridos en la empresa como soporte de la intervención de la liquidación del gasto en los contratos gestionados en el marco del nuevo art. 75,5 LCSP*. Julio 2011. Boletín Intervención de Defensa
- LUTHANS, F.  
1980. *Introducción a la Administración. Un enfoque de contingencias*. México: McGraw-Hill.
- MINTZBERG, H.  
1991. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel Economía. *La estructuración de las*

organizaciones. Ariel Economía. Barcelona.

1995. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.  
NAVARRO, Enrique.

2011. *Defensa en época de austeridad*. GEES nº 9001. 7 -11-2011.  
OCDE

1995. *Budgeting for Results*, OCDE.

1997. *Modern Budgeting*, OCDE.

2007. *L'intégrité dans les marchés publics*. INAP. traducción de Isabel Sánchez Gil.  
ROBBINS, S. P.

1998, *Fundamentos de comportamiento organizacional*. Prentice Hall.  
Hispanoamericana, México.

ROBBINS, S. P.; COULTER, M.

2000. *Administración*. México: Prentice Hall, 6ª edición.  
SCOTT, Graham

1996. *Government Reform in New Zealand*, IMF, Washington D.C.  
STONER, J.; FREEMAN, R.E.; GILBERT, D.R.

1996. *Administración*. Prentice Hall Hispanoamericana. 1996.  
WALTER David M.

2010. *El regreso de América*. Ed. Random House.