

EL CONTROL DE LOS GASTOS DE LA DEFENSA

Por RAMON BLECUA FRAGUA

*Coronel Interventor del Departamento de Personal del Cuartel General de la Armada.
Profesor Asociado en la Universidad Autónoma de Madrid.*

I. LOS GASTOS DE LA DEFENSA COMO PARTE DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Los conceptos que integran el Presupuesto de Gastos del Estado están siendo objeto de atención y análisis creciente, no sólo por los expertos en la materia y por los políticos, como venía siendo tradicional costumbre, sino también por la ciudadanía, por lo que son cada vez más frecuentes las referencias al gasto público en los medios de comunicación social.

En cuanto a los primeros cabe recordar el estudio que, sobre el aumento del gasto público, realizó el famoso economista ADOLPH WAGNER en el año 1890, al que siguieron otros, como el de los autores PEACKOCK y WASMAN, titulado "el crecimiento del gasto público en el Reino Unido", publicado siete décadas después. Posteriormente ha de reseñarse la teoría del desarrollo del gasto público del profesor MUSGRAVE, según la cual influyen no sólo factores económicos, sino los que denomina condicionantes y sociales.

Con respecto a los segundos ha de constatarse la preocupación de los más amplios sectores de la población a causa del incesante incremento de los gastos públicos, sobre todo en aquellos países cuyo presupuesto es desequilibrado, es decir, en los que los ingresos ordinarios no son suficientes para sufragar los gastos previstos, teniendo que cubrirse el déficit con los ingresos extrapresupuestarios. Por tanto, es razonable esta preocupación ya que el ciudadano aporta su participación contribuyendo al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica (Art. 31.1 de la Constitución), lo que conlleva a una correcta eficaz y honesta administración de los caudales públicos para atender lo mejor posible las demandas sociales que exige nuestra sociedad.

En este sentido se expresa ANTONAYA SUJA, cuando afirma: "Cualquier gobierno, sea centralista, descentralizado o federal, sólo contará con el consenso y solidaridad ciudadana en cuanto sea capaz de observar una política del gasto público transparente y eficaz, sujeta al propio tiempo a un sistema de controles tales que garanticen al público que es justo y merece la pena pagar impuestos que se apliquen en beneficio de la colectividad" (1).

El propio texto Constitucional señala los criterios que han de seguirse para atender las demandas sociales, ante la limitación y escasez de los recursos, pues el Art. 31.1 declara:

“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía.”

Son dos los aspectos que conviene destacar en el precepto que antecede, por una parte, el reconocimiento de los programas, que ha de responder a un meditado análisis de prioridades, que exige conocer cuáles son los servicios públicos que requieren una atención preferente para su creación o potenciación, siguiendo el tríptico plan-programa-presupuesto.

Por otra parte, interesa hacer referencia al término eficiencia, introducido en el texto por la Comisión Constitucional del Senado, gracias a la iniciativa del profesor FUENTES QUINTANA para el cual “... el gasto no solamente constituye en este sentido un derecho del ciudadano, un derecho en cuanto ciudadano a los gastos públicos en el que prepondere la equidad en su distribución, sino también que a su programación, su presupuestación y su control tengan lugar con arreglo a los principios de economía y eficiencia. **La economicidad y la eficiencia deben de ser mandatos obligados para el gasto público...**”

Hemos de indicar que los conceptos de eficacia y eficiencia no han de ser confundidos, la diferencia entre ambos radica en que el primero procura comprobar si se han cumplido los objetivos propuestos, con el segundo se podrá verificar si tales objetivos se han alcanzado con un coste razonable.

La preocupación por el posible desbordamiento de los gastos, más allá de los límites razonables, adquiere especial relieve cuando se trata de los gastos para la defensa nacional, ya que existe cierta prevención en algunos sectores, que son especialmente críticos en cuanto al mantenimiento de las Fuerzas Armadas, a lo que se agregan las relativas al incremento del déficit de la balanza de pagos, a causa de la importación de material de guerra.

Frente a las objeciones expuestas cabe oponer lo dispuesto en el Art. 8 de nuestra Ley Fundamental, que asigna a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Podemos clasificar su actuación en los siguientes campos:

- De defensa exterior, frente a una agresión de potencia extranjera.
- De defensa interior, frente a un ataque de rebeldes o sediciosos.
- De defensa del orden constitucional, ante una evolución de las instituciones democráticas.
- De carácter complementario, presentando colaboración en casos de inundaciones, catástrofes y otros acontecimientos de peligro para la población civil, etc.

No es preciso insistir en cuanto a la necesidad de dotar adecuadamente a las Fuerzas Armadas de los medios necesarios para el cumplimiento de tan importantes deberes en los que está en juego la propia existencia y supervivencia de la nación. España tiene que contar con los ejércitos que le permitan sus recursos presupuestarios, significando que ha de atender a los compromisos internacionales contraídos en virtud de las alianzas suscritas y de las responsabilidades que éstas le asignan en la defensa de Europa.

Corresponde a los poderes públicos la determinación del porcentaje del Presupuesto total del Estado, el que dedique a sufragar los gastos de la defensa nacional, actualmente se cifra en torno al 8%, lo que representa sobre el 2% del producto nacional bruto.

Hasta hace poco los gastos de personal significaban un 50% del total y otro tanto correspondía a los gastos de material. Esta distribución difería de la existente en otros países del mundo occidental, por lo que se definió una política de personal tendente a la reducción de los efectivos, a cuyo fin se dictaron las leyes que fijaron las plantillas de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire: Ley n.º 40/1984, Ley n.º 8/1986 y Ley n.º 9/1986, respectivamente.

También cabe reseñar las leyes de creación de la reserva activa (n.º 20/1981) y las de pase a reserva transitoria por R.D. n.º 1000/1985 para el Ejército de Tierra, que se hizo posteriormente extensiva a la Armada y al Ejército del Aire por R.D. n.º 741/1986, a fin de facilitar la amortización progresiva de excedentes en condiciones económicas favorables para los peticionarios.

En cuanto a los gastos de material habría que distinguir los derivados del funcionamiento de los servicios, por consiguiente análogos a los que tiene cualquier otro departamento ministerial, y los referentes a la adquisición de material militar (armamento y material de guerra) destinado a la modernización de las Fuerzas Armadas en su capacidad operativa, que tienen su soporte financiero en la Ley de Dotaciones Presupuestarias del Ministerio de Defensa, de 14 de mayo de 1987. Es aquí donde se encuentra la singularidad de nuestro Ministerio.

Los avances científicos, y lo que se ha dado en llamar tecnología punta, inciden de manera sustancial en las armas y equipos de que han de disponer nuestros ejércitos, y esta íntima relación entre la aplicación de los conocimientos técnicos y la operatividad de la fuerza justifica la mayor aportación de nuestra nación a los fines de investigación y desarrollo. Según datos publicados se ha pasado en sólo tres años, de gastar el 0,53% del P.I.B. en el año 1985, al 0,85% en el año 1988, y se espera llegar al 1,20% en 1991.

La Ley para Dotación de las Fuerzas Armadas prevé un gasto de cerca de 290.000 millones de pesetas durante el período 1988-1993, frente a los 17.000 millones de pesetas del período 1981-1987. Una parte sustancial del total de los fondos de investigación científica corresponden a la investigación militar, según indica V. FISAS, en su libro titulado **“La militarización de la ciencia”** (los programas de investigación militar en España, 1982-1992), de reciente aparición.

La Ley para el Fomento y Coordinación de la Investigación científica y técnica de 14 de abril de 1986 reconoce al Ministerio de Defensa la competencia de integrar en el Plan Nacional los proyectos de desarrollo tecnológico de especial interés para el Departamento, lo que permitirá la financiación total o parcial con cargo al referido Plan.

En la misma línea, el Art. 10 de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, de 1 de junio de 1980, atribuye al ministro de Defensa la facultad de fomentar y coordinar la investigación científica y técnica en materias que afecten a la defensa nacional.

La estrecha relación que existe entre la operatividad de la fuerza y la aplicación de los avances tecnológicos lleva a la conclusión de que la industria nacional no está en muchos aspectos en condiciones de atender la demanda de nuestros ejércitos y, en consecuencia, sea necesario recurrir a la contratación con el extranjero, sea directamente con gobiernos de países aliados o con empresas de los mismos. Esta es otra de las singularidades del Ministerio de Defensa, que se rige en esta materia por el R.D. n.º 1120/1977, de 3 de mayo, desarrollada por O.M. de 16 de junio de 1978.

La creación del Ministerio de Defensa, encuadrando los antiguos ministerios militares, requería una unidad de dirección, que se refleja en el Art. 10 de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional anteriormente citada, que otorga al ministro la dirección y coordinación de los recursos y decidir el régimen de producción y suministros de los distintos tipos de armas y material, de acuerdo con el Plan Estratégico Conjunto.

En el campo de la contratación con el extranjero es conveniente distinguir entre la adquisición sistemas y equipos, por una parte, y los acuerdos de coproducción de aviones, carros de combate, etc., en los que España asume una parte del presupuesto del programa de fabricación del prototipo para tener derecho a la adquisición de unidades en serie en su día, en unas condiciones mucho más ventajosas que si no participase con sus socios europeos.

En los supuestos en que se adquieren productos terminados, sin acuerdos previos de cooperación, resulta satisfactoria la unidad de dirección antes aludida, ya que permite efectuar gestiones en posición más fortalecida si se agrupan los pedidos que anteriormente formulaban los cuarteles generales aisladamente; gracias a esta actuación, aparte de otras ventajas, se pueden obtener contrapartidas de carácter tecnológico, económico o industrial que, además, redundan en la incorporación de la industria nacional a la fabricación de alguna de las fases de fabricación de sistemas y equipos, lo que repercutirá en la mayor capacitación de nuestras empresas en este campo.

De cuanto antecede se deduce la importancia creciente de las funciones de gestión y control, que exige una preparación y competencia, por parte del personal de los cuerpos de Intendencia y de Intervención, que tienen a su cargo tales funciones, respectivamente, a fin de lograr un rendimiento óptimo de los recursos presupuestarios en beneficio de las Fuerzas Armadas y, en definitiva, de nuestra nación.

Conviene, finalmente aclarar, que las normas por las que se rige el personal anteriormente citado no son otras que las de general aplicación en la Administración económico-financiera del Estado, aunque al final de este estudio se haga referencia a la Intervención General de la Defensa y a los denominados delitos contra la Hacienda en el ámbito militar, tipificados en el Código Penal Militar.

II. EL CONTROL PRESUPUESTARIO

1. Consideraciones previas

El término control es un galicismo que no se encuentra en las antiguas leyes sobre Administraciones y Contabilidad del Estado, se traduce por examen, revisión, inspección, comprobación, etc.

En otros países, como los EE.UU., se acoge este vocablo, como lo prueba la figura del controlador general del Departamento de Cuentas, y en países hispanoamericanos.

En España nuestra Ley Fundamental utiliza la palabra control, entre otros, en los siguientes preceptos:

Art. 20 n.º 3. "La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación dependientes del Estado..."

Art. 66.2. "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno..."

Art. 152. "El Control de la actividad de los Organos de las Comunidades Autónomas se ejercerá..."

También el R.D.L. 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGP, en su Art. 16 dice que la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico.

En el preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que aprueba los correspondientes al presente año, declara que esta Ley posibilita un mayor control del gasto público, con lo que procura salir al paso de ciertas informaciones de prensa en las que un profesor universitario se refería al "descontrol del gasto público", comentando algunas modificaciones introducidas en la Ley General Presupuestaria en materia de fiscalización del gasto.

2. Clases

La clasificación tradicional que aquí se acoge se establece en razón a su carácter externo o interno a la Administración.

El control externo, a su vez, se divide en:

- Parlamentario.
- Jurisdiccional.

El control parlamentario es el llevado a cabo por las Cortes Generales, ya que como se sabe, los Presupuestos Generales del Estado se aprueban anualmente en virtud de una ley, a la que ha de preceder una serie de actuaciones y discusiones parlamentarias que enmiendan, en algunos casos, el proyecto presentado por el Gobierno.

Pero esta autorización inicial se completa con la aprobación de las modificaciones presupuestarias, que durante su vigencia las circunstancias puedan demandar, como son los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos. Finalmente se cierra este proceso con la aprobación, en su día, de la Cuenta General del Estado.

En efecto, se da cumplimiento así a lo dispuesto en el Art. 66.2 de nuestra Constitución, según el cual: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución".

No cabe duda que en estas complejas actuaciones, sobre todo en la aprobación de la cuenta General del Estado, requieren el asesoramiento de órganos técnicos, como es el Tribunal de Cuentas.

Las tres clases de control al que nos hemos referido no se contraponen, sino que se coordinan y armonizan: el Tribunal de Cuentas asesora e informa al Poder Legislativo en su control al Gobierno y ejerce por su delegación el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, que ha de ser aprobada por las Cortes.

La IGAE, como Centro Gestor de la Contabilidad Pública, tiene que formar la Cuenta General del Estado, preparando las cuentas que hayan de rendirse para su enjuiciamiento, por el Tribunal de Cuentas.

El control jurisdiccional es el que compete al Tribunal de Cuentas, definido por la Constitución como supremo órgano fiscalizador de las Cuentas y de la Gestión económica del Estado.

Se considera como un control externo, porque depende de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Por otra parte, y sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe en el que se le dará cuenta de las infracciones o responsabilidades en las que se hubiera podido incurrir durante la ejecución del Presupuesto.

Las funciones del Tribunal de Cuentas son:

— **Fiscalizadora:** de la gestión económica del Estado y del Sector Público, así como de las entidades y personas físicas que hayan recibido caudales públicos (ejemplo como subvenciones).

— **Responsabilidad contable:** este juicio se dirige contra las personas que hayan incurrido en alcance o malversación de caudales públicos.

Según la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, a estos efectos se entiende por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos

generales, la ausencia de numerario o de justificación de las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. Se considera malversación de caudales su sustracción o el consentimiento para que éste se verifique, o su aplicación a sus propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

El Art. 141 del TRLGP considera como infracciones presupuestarias, entre otras, la de haber incurrido en alcance o malversación en la Administración de los fondos públicos.

Según el Art. 143 de la citada disposición, la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance, de conformidad con lo establecido en su legislación específica. Sin embargo, la responsabilidad a que se refiere este precepto es la contable, que conlleva la indemnización de daños y perjuicios (Art. 34 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

Conviene precisar, pues, que la responsabilidad penal en que hubiere incurrido el funcionario en los Arts. 394 al 399 del Código Penal, o en el fraude de subvenciones, previsto en el Art. 350, habrán de enjuiciarse por los tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria, así se reconoce en el Art. 16 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, según el cual no corresponderá a la jurisdicción contable... c/ **"los hechos constitutivos de delito o falta, dándose cuenta al Ministerio Fiscal para que inicie los trámites judiciales pertinentes"**.

Se puede suscitar una cuestión de interés, que ya fue expuesta por nuestra doctrina, si bien cuando todavía no se había promulgado la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, nos referimos a la dualidad de procedimientos que pueden tramitarse con respecto a unos mismos hechos:

El Tribunal Ordinario en el enjuiciamiento del ilícito penal y el Tribunal de Cuentas en cuanto a la indemnización de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, ya que constituirá una excepción a la regla general de que el procedimiento penal atrae también el de las responsabilidades civiles, a tenor de lo dispuesto en los Arts. 19 y 101 del Código Penal. En este sentido se pronunció Reyes Monterreal (2). Sin embargo, actualmente no parece ofrecer duda la tesis contraria, ya que el Art. 49.3 de la Ley n.º 7/1988, de 5 de abril, citada, disipa cualquier dificultad al respecto al disponer que:

"Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el Art. 18.2 de la L. O. n.º 2/1982, el juez o Tribunal que entendiere de la causa **se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos**, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios, al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos."

En este mismo sentido se expresa el R.D. n.º 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable, derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria, ya que el Art. 1.º.1 determina que **"la responsabilidad contable será independiente de la responsabilidad penal o disciplinaria** que pueda corresponder por los mismos hechos y se exigirá en expediente separado".

Apoyándose en los textos anteriormente indicados, afirma SALA SANCHEZ que la responsabilidad civil derivada de tales hechos delictivos se ha de determinar, con exclusión de cualquier otro orden jurisdiccional, por el Tribunal de Cuentas (3).

III. EL CONTROL INTERNO

1. Concepto

Se trata de una medida de garantía para la Administración que permite verificar que la actuación de un órgano se ajusta a la legalidad vigente y ha cumplido los objetivos previamente señalados, con un coste razonable.

Se destacan, pues, los dos aspectos que abarca el control:

— Aspecto jurídico, en cuanto ha de realizarse teniendo en cuenta el cumplimiento de las normas legales aplicables.

— Aspecto económico, ya que no puede desconocerse que estamos ante unos gastos que permitan adquirir medios necesarios para la obtención de bienes o servicios, lo que requiere una gestión eficiente y eficaz.

A diferencia de los anteriores, este Control se denomina así porque lo realizan órganos de la propia Administración, ya que a ésta importa en gran medida que resplandezca la honestidad, legalidad y eficacia en el manejo de los caudales públicos, estableciendo un sistema interno que permita advertir a tiempo las anomalías y corregir a los funcionarios culpables de ellas.

Una de las ventajas que presenta el control interno en su coetaneidad, a diferencia de los externos que funcionan "a posteriori", ya que durante el proceso de ejecución del Presupuesto están intercaladas actuaciones preceptivas de funcionarios de Intervención que han de examinar la procedencia del gasto que se propone contraer, del pago que se pretenda realizar, de la inversión de las obras, suministros y servicios que se han contratado.

Es, por tanto, una actuación que se interpola en el proceso económico-administrativo, en las fases más importantes del mismo, ya que la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriva, y de la recaudación, inversión o aplicación de los caudales públicos con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

El interventor general de la Administración del Estado tiene categoría de director general del Ministerio de Economía y Hacienda, cuenta con siete Subdirecciones Generales, una Secretaría General y dos Unidades de Enlace (con la Intervención General de Defensa y con la Intervención General de la Seguridad Social).

Las funciones se ejercen por delegación del interventor general de la Administración del Estado en todo el ámbito de la Administración del Estado (Departamentos Ministeriales, Centros Directivos, Administraciones y Delegaciones de Hacienda), Organismos Autónomos y otros Entes Públicos.

Los interventores dependen orgánicamente de los jefes de las Unidades Administrativas en que presten sus servicios, pero funcionalmente están subordinados al IGAE a fin de asegurar su independencia.

En consecuencia, cuando un interventor fiscaliza desfavorablemente una propuesta de gasto, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos con base en alguno de los supuestos contemplados en el Art. 97 TRLGP, el órgano gestor no puede llevar a cabo su propuesta, y caso de disconformidad plantear la discrepancia, cuya resolución corresponde al IGAE, salvo que el reparo procediese de esta autoridad en que la discrepancia será resuelta por el Consejo de Ministros.

2. Clases de control interno

A) Control de legalidad (modalidades)

Según hemos indicado, el Art. 16 del TRLGP dispone que la función interventora ha de asegurarse de que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. Este es el aspecto jurídico de la citada función, considerada fundamental, ya que responde al precepto constitucional contenido en el Art. 133: "Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar pagos de acuerdo con las leyes". Abarca los siguientes aspectos:

a) Examen de la legalidad financiera, sobre todo en cuanto a la comprobación de la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Esta función está vinculada al principio de especialidad presupuestaria, que tiene dos vertientes:

a.1) Cualitativa: los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la ley de presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a la Ley (Art. 59).

a.2) Cuantitativa: no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales de rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar (Art. 60).

b) Examen de la legalidad formal, en cuanto al examen de la competencia del órgano que dispone el gasto del procedimiento adoptado y de los informes preceptivos.

c) Examen de la legalidad material, en cuanto a la aplicación de las disposiciones legales de general y especial aplicación.

d) Examen de los posibles perjuicios a la Hacienda Pública o a los particulares.

a) Modalidades del control de legalidad

— Fiscalización previa

Es el acto en virtud del cual el órgano interventor declare que el expediente reúne los requisitos exigidos en las normas vigentes y puede realizarse el gasto propuesto por el órgano gestor.

En la actualidad se ha considerado conveniente establecer una fiscalización limitada, a los supuestos contemplados en el Art. 95.3 del TRLGP, sin perjuicio de que tales obligaciones o gastos serán objeto de otra fiscalización "a posteriori", con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Los informes escritos que rindan los interventores delegados se remitirán en ejemplar separado al jefe del departamento y al IGAE para su envío al Consejo de Ministros, proponiendo las actuaciones que resulten aconsejables en la Administración de los recursos públicos.

— Intervención formal de la ordenación del pago

Se refiere al control en el momento de ordenarse el pago y exige la justificación adecuada (salvo que esto se refiera a un momento posterior, como ocurre con los libramientos "a justificar").

— Intervención material del pago

Es la verificación de la salida material de los fondos de las Cajas del Tesoro y tiene lugar cuando se autorizan los talones contra c/c del Tesoro Público al satisfacer las obligaciones del Estado.

— Intervención de la inversión

Es la comprobación de que la obra, instalación o servicio que se ha contratado ha sido terminada. Se encuentra regulada en el Art. 55 de

B) Control financiero

Tiene por objeto comprobar el funcionamiento de los entes, organismos o empresas públicas en su aspecto económico-financiero.

En la Disposición Adicional onceava de la Ley 9/1983, de 12 de julio, se establecía que los entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, quedarán sujetos al control financiero a que se refiere el Art. 17 de la LGP.

C) Control de eficacia

Le ejerce mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetos de los correspondientes programas.

El R.D. 1124/88, de 12 de mayo, establece que este control se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y rendimiento de los servicios, así como del cumplimiento de los objetivos programados.

Compete a la Intervención General del Estado establecer un sistema de contabilidad analítica, que posibilite:

— Rendir la información económica y financiera necesaria para la adopción de las decisiones, tanto en el orden político, como en el de gestión, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 124, apartado f) del TRLGP.

— Proporcionar los datos que sobre el coste de los servicios públicos sean precisos para la elaboración de una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos, según previene el Art. 134 del referido texto.

Después de la aprobación del Plan General de Contabilidad, y dentro del mismo, el Grupo de Cuentas que afectan a la Contabilidad Analítica, se podrá llevar a cabo el control de eficacia, que hasta ahora no era posible.

IV. LA INTERVENCION DE LA DEFENSA

El Art. 94 de la Ley dispone que la competencia de los interventores delegados de la Intervención General de la Administración del Estado será ejercida:

— En la Administración Civil, por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado.

— En la Administración Militar, por personal del Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa.

Por Ley n.º 9/1985, de 10 de abril, se unifican los Cuerpos de Intervención de los Ejércitos de Tierra y del Aire y de la Armada, formándose así el primer Cuerpo Común de los que están previstos dentro del Ministerio de Defensa.

Existe una doble dependencia:

— Orgánica del ministro de Defensa, aunque el jefe de este Cuerpo es el interventor general de la Defensa.

— Funcional, del interventor general de la Administración del Estado.

No existe, por tanto, ninguna diferencia en cuanto al ejercicio de las funciones con respecto a los interventores civiles, ya que desempeñan la función interventora y los controles de eficacia y financieros.

Además, los interventores militares tienen otras funciones que ejercen en el ámbito correspondiente:

— La Notaría Militar, en la forma y con las condiciones establecidas en las leyes.

— La Asesoría al Mando en materia económico-fiscal y financiera.

Se puede advertir una diferencia en cuanto a los efectivos de personal de la Intervención Militar y la Civil cuya explicación se encuentra en las misiones adicionales que los interventores ejercen, como acabamos de indicar. El sistema jerarquizado de la Instrucción Militar llevó a incluir en los staff de las Autoridades Militares Superiores a un Servicio de Intervención.

La estructura básica orgánica de la Intervención General de la Defensa se determina en el R.D. 351/1989, de 7 de abril, de la forma siguiente:

1. Servicios Centrales: consta de tres unidades con nivel de Subdirección General.

2. Intervenciones Delegadas Centrales en los cuarteles generales de los Ejércitos de Tierra, del Aire y de la Armada.

3. Intervenciones Delegadas en centros directivos de organismos autónomos de Defensa.

4. Intervenciones Delegadas territoriales de la Defensa.

5. Intervenciones Delegadas destacadas en unidades, centros, dependencias y establecimientos ubicados en plazas o provincias.

Las Intervenciones Delegadas, con las excepciones previstas en las disposiciones de delegación del interventor general de la Administración del Estado, ejercen en toda su amplitud la fiscalización previa de las obligaciones o gastos, cuyo acuerdo sea de la competencia de las Autoridades de los centros o dependencias en los que se hayan destacado, así como las demás funciones de intervención o fiscalización y las competencias inherentes en la forma regulada en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Conviene reseñar la Resolución de 27 de diciembre de 1988, del secretario de Estado de Hacienda, por el que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se amplía al Ministerio de Defensa, el sistema especial de fiscalización limitada previa, que regula el Art. 45 de la Ley General Presupuestaria, en virtud de la cual se establece una nueva acepción de la fiscalización, según dos niveles de naturaleza diferente:

El primero es un control "a priori", que se limita a comprobar aquellos extremos que se consideran relevantes por su trascendencia en el proceso de gestión.

El segundo es un control integral "a posteriori", que al tiempo que determina el grado de regularidad formal en la ejecución del gasto público, analiza la gestión en su triple acepción de legalidad, eficacia y economía.

V. LOS DELITOS CONTRA LA HACIENDA EN EL AMBITO MILITAR

1. Consideraciones generales

El nuevo Código Penal Militar introduce una nueva rúbrica, sustitutoria del tradicional fraude militar que según la exposición de motivos del proyecto era fuente de imprecisiones y originaba problemas de discordancia con su contenido.

Hemos de preguntarnos cuál es el elemento que aglutina a estas figuras delictivas, y se podría pensar en el ánimo de lucro, entendido como la pretensión de obtener alguna utilidad de naturaleza económica, tesis que encontraría su apoyo en la exposición de motivos del proyecto, según el cual "ha de considerarse dicho móvil por encima del menoscabo que pueda sufrir la Hacienda", citando como ejemplo el caso del sujeto que con su intervención consigue la adjudicación de un contrato a favor de una empresa mercantil en condiciones más ventajosas para el Estado. Por otra parte, confirma lo anterior la redacción de varios preceptos en los que el ánimo de lucro constituye un elemento del delito; así en el Art. 189 (último párrafo) y en el Art. 194 que exigen la actuación en beneficio propio; en el Art. 190: emplear para sus fines particulares elementos asignados al servicio; en el Art. 191: procurarse intereses, y en los Arts. 195 y 196: sustrajere-receptare. Sin embargo, en los dos artículos últimamente citados se incluyen los términos destruyere, deteriorare o abandonare material militar, que por su comportamiento dañoso se aparta de la intención lucrativa a que antes nos referíamos.

Por lo expuesto se puede afirmar que el bien jurídico protegido es la integridad de los recursos materiales que constituyen el patrimonio afecto a las Fuerzas Armadas para cumplir su misión en el marco de la Defensa nacional y en los términos señalados por la Constitución, sin que pueda desconocerse la concurrencia de otras lesiones a bienes jurídicos, como son la falsedad en documento público (Art. 189), la infidelidad del militar (Arts. 191 y 194), etc.

Las conductas incriminadas denotan un mayor rigor que los tipificados en la legislación penal común, lo que probablemente ha sido la razón de que algún autor se haya preguntado si en verdad todas las figuras recogidas merecen estar penadas con el carácter de crímenes militares. Esto responde a la tradicional exigencia de un esmero al personal de las Fuerzas Armadas en la buena administración de los efectos puestos a su disposición, como lo prueban las pragmáticas leyes y ordenanzas antiguas. En las vigentes Reales Ordenanzas se contienen numerosos preceptos en los que se dictan normas de comportamiento a los distintos niveles de la jerarquía militar, aunque sólo citaremos como ejemplo el Art. 161, dirigido a quienes desempeñan funciones administrativas y logísticas.

"Prèsidirá sus actos la voluntad de administrar, de forma irreprochable, los medios y recursos colocados bajo su responsabilidad, obteniendo así el máximo rendimiento de ellos. De esta forma responderá a la confianza que en él depositan sus jefes".

2. Conductas delictivas

A. Petición de crédito para atenciones supuestas (Art. 189)

La ratio del precepto se encuentra en el perjuicio que se causa a la Hacienda Pública por la actuación del sujeto activo que emplea procedimientos con apariencia de legalidad para obtener unos recursos económicos que se desvían de los fines previstos en beneficio propio o de tercero.

B. Utilización de recursos oficiales para usos particulares (Art. 190)

Se incriminan aquí conductas que trascienden de la mera utilización esporádica de vehículos oficiales por puro recreo para centrarse en otras de mayor trascendencia, como sería la utilización en propio beneficio de medios de transporte o maquinaria fija o móvil e instalaciones industriales de arsenales, parques y talleres de los ejércitos.

C. Interesarse ilícitamente en contrato u operación (Art. 191)

Se pretende evitar cualquier actuación o gestión de intermediación o recomendación en las funciones encaminadas a la adjudicación o contratación militares con empresas comerciales e industriales, prevaleándose de su condición militar aunque no obtenga beneficio económico.

D. Incumplimiento de deberes relacionados con el suministro a las FAS (Art. 192)

Se refiere a la sustitución de efectos o alteración de sus características, por parte de quienes tienen bajo su responsabilidad el aprovisionamiento de los ejércitos, requiriéndose la condición de militar.

E. Incumplimiento de contratos en tiempo de guerra o estado de sitio (Art. 193)

El sujeto activo ha de ser un particular (persona física o jurídica) que tenga el compromiso de abastecer a las FAS. Requiere que se cometa en situaciones especiales ya que de otro modo no constituirán delito.

F. Destrucción, deterioro o abandono de material militar (Arts. 195-198)

Se trata de daños inferidos a la Hacienda sin obtener beneficio. Diferencia el legislador a efectos de graduar la sanción penal si los efectos los tiene o no a su cargo el sujeto activo, así como la naturaleza e importancia de los mismos.

G. Sustracción de material y efectos (Art. 195)

A diferencia del artículo anterior media en este supuesto y en el de la receptación (Art. 196) un ánimo de lucro.

En cuanto a la existencia de un delito de malversación militar, apoyándose en el texto del Art. 195, conviene hacer algunas consideraciones.

Los principios inspiradores del Código Penal Militar han sido, entre otros, el de no repetir los tipos que se describen ya en el Código Penal Ordinario. Así lo expresaba el señor ministro de Defensa, en el acto de presentación del proyecto de aquel cuerpo legal ante el Congreso de los Diputados:

“No figura en el Código una teoría de autor o de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal, sino simplemente la confirmación de las especialidades que deben tenerse en cuenta en la esfera castrense.”

El Art. 5 del Código Penal Militar proclama el principio de especialidad y la aplicación de los preceptos del Código Penal común, cuando lo permita su especial naturaleza.

La perpetración de un delito de sustracción de los caudales a su cargo por un militar plantea la duda de su inclusión en el Código Penal ordinario (Art. 394) o en el Art. 195 C.P.M., lo que determina a su vez el conocimiento de los Tribunales ordinarios o militares. A nuestro modo de ver, las dificultades que se aducen acerca de la distinta penalidad, más severa en la legislación común (que puede llegar a la reclusión menor si la cuantía de lo sustraído supera los dos millones y medio de pesetas, frente a la prisión de tres a diez años, que para casos de especial gravedad prescribe el código castrense), no debería ser obstáculo para su calificación como delito militar, ya que al redactarse el código militar se ha procurado una aproximación hacia proyectos de Código Penal común, como la Propuesta Anteproyecto del Código Penal del 83, por estimar que la regulación actual en esta materia es poco satisfactoria, sobre todo en cuanto al establecer un baremo de penas en relación con la cuantía de lo sustraído.

- (1) **Antonaya Suja.** “El control y las estructuras político-administrativas”, publicado en la obra colectiva “El control del gasto público”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, año 1979.
- (2) **Reyes Monterreal.** “Aspecto jurisdiccional del Tribunal de Cuentas”, publicado en la obra colectiva “El Tribunal de Cuentas en España”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1982. pág. 1243.
- (3) **Sala Sánchez.** “Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”. Madrid, 1985, pág. 12.

ABREVIATURAS

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.
TRLGP: Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.