

A EXTENSIÓN DA ACTIVIDADE PÚBLICA E AS ESIXENCIAS DO CONTROL: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DAS FUNDACIÓNS PÚBLICAS

Francisco J. Constenla Acasuso
Consello de Contas de Galicia

Esta achega abórdase desde a perspectiva do suxeito de control, referíndonos concretamente ó desempeño daquelas actividades que na modernización do sector público xorden como novas, ou cando menos, supoñen a versión actualizada da prestación dun servizo público, de forma que se acode a unha nova institución remodelada para a súa provisión. O inventario de argumentos que se aducen a favor desta opción é múltiple e variado e enche as páxinas da literatura especializada en materia de control, onde fundamentalmente se defende a posibilidade de lle traslada-los criterios de eficiencia económica do sector mercado ó de non mercado. O certo é que no intento ampliouse notablemente o ámbito da provisión dos bens e servizos públicos cara a fórmulas organizativas distintas das tradicionais, que forman xa, con naturalidade, parte do acervo común dos estudos especializados. A contratación externa co sector privado para producir bens que serán subministrados con financiamento público, as concesións de infraestruturas, a competencia simulada, o fomento da competencia pública a través da creación de mer-

cados internos dentro da Administración, as avaliacións da eficiencia relativa a través da análise de fronteira, o recurso ós vales públicos ou a concesión de licencias, permisos ou cotas, constitúen exemplos do intenso proceso «modernizador» ó que estamos asistindo.

Neste sentido, non debemos esquecer que nos últimos tempos o poder executivo potenciou estratexias destinadas a eludi-los controis financeiros rigorosos, trasladándolle unha parte importante das súas operacións ó sector privado mediante técnicas de fuga orzamentaria, de ocultación de cargas financeiras futuras, e incluso, acudindo a prácticas de contabilidade creativa. Con todo, a persistencia da figura do administrador en vez da do xestor por imposibilidade técnico material de proceder á súa substitución, xa que este último aínda se ve obrigado a respectar-las limitacións das cantidades asignadas na correspondente partida orzamentaria, supónlle un freo á extensión da actividade pública pero tamén afasta a súa actuación dos niveis mínimos de eficiencia.

Un caso ben coñecido dos comportamentos anteriores constitúeno as fundacións, institucións clásicas en que recentemente se fixou a Administración para a provisión á comunidade de diversos bens e servizos que tradicionalmente estaban no ámbito da función pública. Apélase a argumentos de racionalidade, eficacia e eficiencia para xustificala necesidade de prover distintas actividades a través de fundacións e sociedades públicas que se desvinculan así parcialmente do ámbito estricto da Administración pública respecto da súa xestión, pero tamén e, o que é máis grave, do control.

A tendencia é bastante xeneralizada e, particularmente no ámbito de actuación do sector público galego, abarca tanto actividades que tradicionalmente se consideraban de fomento, coma as destinadas a favoreceren o desenvolvemento económico ou a promoveren actuacións comerciais e turísticas, desde logo, afastadas do mercado e incluso da hipotética posibilidade de creación dun virtual. O feito é particularmente evidente no caso das sociedades públicas, dependentes en gran medida das axudas para garanti-lo seu funcionamento, e dos institutos técnicos e fundacións públicas que poden comportarse como mero apoio institucional de carácter instrumental para a prestación dos servizos públicos. Dá a impresión de que, por non existir unha cobertura legal adecuada para o desempeño da función pública, estanse creando no ámbito galego unidades de xestión en forma de entes públicos (Portos de Galicia), sociedades instrumentais (Medtec, S.A., Turgalicia, S.A.), fundacións (Semana Verde de Galicia, Hospital Comarcal de Verín) e outras de moi variada natureza en que non queda clara a contrapartida que se obtén e non parece que mellore notablemente a súa capacidade de xestión con relación á das administracións públicas. Polo contrario, o motivo de creación destas parece ser simplemente o de se saír dun es-

tricto marco regulador, sen que a cambio se asegure unha maior eficiencia na súa xestión. A estratexia dos actuais responsables políticos parece pasar pola conquista do poder por medio dunha colosal transferencia de recursos do estado a mans privadas, sen que nin o acceso á función nin o control de xestión do transferido pasen por controis públicos.

A actividade que realizan, caracterizada pola ausencia de mercado e por ter baseada a súa supervivencia nas axudas públicas, dificulta notablemente o seu control. Respecto da súa programación, os PAIF que elaboran son claramente insuficientes e escasamente cuantificados os obxectivos que conteñen. Ademais, a falta de control interno é substituída pola contratación de auditores externos privados que crean unha «ilusión» de control no que respecta á súa extensión, pero non no referente á súa eficiencia, xa que o traslado mecánico dos criterios de auditoría privada ó ámbito público provoca distorsións que os fai practicamente ineficaces entre outras cousas pola escasa información que para a mellora da xestión facilitan. Para os nosos efectos imos fixarnos nunhas actividades máis próximas ó usuario coma as que se refiren á prestación de servizos sanitarios, en que as fundacións constitúen a elección institucional que efectuaron os responsables da Administración sanitaria galega para prover este importante servizo público nun principio no eido comarcal, e en ámbitos onde non existía iniciativa pública hospitalaria próxima.

Nesta reflexión non imos entrar nas consideracións relativas á maior ou menor bondade desta opción desde o punto de vista funcional ou de racionalidade económica, argumentada en termos dunha maior eficacia respecto do modelo anterior, cualificado case sempre de ineficiente e burocrático. O que interesa agora é preguntarse respecto do papel que se lle reserva ó control público. Respecto do previo, competencia da Intervención xeral, xa sabemos que non existirá baseado en argumentos que defenden a maior axilidade que na xestión deben posuír estas institucións con relación ós centros hospitalarios clásicos. Polo tanto, o protagonismo do control quedalles reservado ós propios xestores, os que a través dos seus mecanismos internos poden velar e coñecer respecto da utilización dos diñeiros públicos, que en ausencia dun auténtico mercado se gastan na subministración das prestacións sanitarias. Nesta nova situación, o lexislador outorgoulles un protagonismo destacado ós órganos de control externo para supervisar os estados patrimoniais e financeiros das novas fundacións. En ausencia doutros controis da Administración pública será o Consello de Contas de Galicia quen deba entender da solvencia económico-financieira destas institucións, estendendo loxicamente a súa fiscalización ás cuestións de eficacia e eficiencia, e ademais, dada a índole e natureza concreta deste servizo, tamén ás cuestións de calidade como elemento diferenciador e de contraste deste

servicio con relación á provisión que efectúan outros centros sanitarios tradicionais.

O problema pode resultar preocupante se reparamos en que ante a ausencia de mecanismos de intervención pública e de auditoría permanente, os OCEX non poden suplir tales carencias con fiscalizacións externas de carácter selectivo. Da configuración e da dimensión do Consello de Contas de Galicia, non pode esperarse un control permanente e recorrente da actividade das fundacións, sexan sanitarias ou non. É máis, a tendencia a recorrer a este tipo de institucións por parte dos poderes públicos galegos fai cada vez máis difícil a posibilidade dun control financeiro e de xestión efectivo por parte do Consello de Contas.

Os antecedentes remóntanse á Lei 1/94 do 30 de marzo, de orzamentos da Comunidade Autónoma para 1994, en que no seu artigo 3º inclúe por primeira vez como sociedade pública a Fundación Pública Hospital Comarcal de Verín, cualificándoa como entidade pública. O que xuridicamente se manifesta criticable, xa que os estatutos da fundación non son os propios dunha entidade pública para tódolos efectos, senón tan só ós do réxime financeiro e orzamentario e, ademais, a expresión fundación pública non aparece nos seus estatutos e probablemente tampouco nos datos do rexistro de fundacións.

Un lustro despois, a Lei de orzamentos da Comunidade Autónoma para 1999 incluíu no seu artigo 3º 2, clasificadas como sociedades públicas, subtipo de entidades públicas, outras cinco como a Fundación Instituto Galego de Oftalmoloxía, a Fundación Hospital Comarcal Vírxe da Xunqueira, a Fundación Hospital Comarcal A Barbanza, a Fundación Pública Escola Galega de Administración Sanitaria e a Fundación Foro Permanente Galego-Iberoamericano de Saúde, o que proba o elevado vigor que a apelación a este instrumento de xestión se desenvolveu ultimamente en Galicia. A cualificación destas como entidades públicas, inclúeas con naturalidade no ámbito de fiscalización previsto no apartado a) do artigo 2 da Lei 6/1985 de organización e funcionamento do Consello de Contas.

Coa entrada en vigor da Lei 10/1996 de actuación de entes e empresas con participación maioritaria da Xunta de Galicia, introdúcese un cambio drástico no réxime xurídico, respecto do deber de lle render contas ó Consello por parte das fundacións. Argumentábase que coa pretensión de acadar unha maior e mellor transparencia, considerábase adecuado someter á fiscalización do Consello as fundacións constituídas maioritariamente ou na súa totalidade por achegas da Administración da Comunidade Autónoma, e tamén, aquelas outras en que os ingresos procedesen maioritariamente de subvencións con cargo ós seus orzamentos, sempre que a Xunta formase parte dos seus órganos de goberno ou dirección. Tal fiscalización non implicaría a inclusión das contas das

fundacións na conta xeral da Comunidade Autónoma, ademais prevíase que o órgano de control externo lle dera conta do seu informe e conclusións ó Parlamento de Galicia.

Como é obvio, cabe sinalar que tal previsión legal supoñía un reto e un aumento de esforzo fiscalizador para o Consello, de indubidable consideración, xa que lles estendía o seu ámbito a outras fundacións que non tiñan o carácter de entidades públicas. É preciso recoñecer que as chamadas fundacións públicas incluídas como entidades públicas nas leis de orzamentos, non son máis ca entidades privadas que en materia económico-orzamentaria comparten as disposicións contidas na Lei 11/1992 de réxime financeiro e orzamentario de Galicia. É dicir, cabe diferenciar dous grandes grupos aínda que con distinta natureza: uns, cualificados como entidades públicas polas leis de orzamentos, coñecidas como «fundacións públicas», e as demais, que para os efectos metodolóxicos deben ser entendidas como fundacións privadas. En ámbolos dous casos o réxime contable aplicable é o da contabilidade privada a través do Plan xeral de contabilidade adaptado ás entidades sen fin de lucro, aprobado por RD. 776/98 do 30 de abril, xa que a Comunidade Autónoma aínda non dictou norma ou plan específico para as entidades sen fin de lucro.

Con relación ó control económico-financieiro, o primeiro tipo de fundacións rexerase polo previsto na anteriormente citada Lei 11/1992, hoxe Decreto legislativo 1/1999, correspondéndolle este á Intervención xeral, e efectuarase para comproba-lo adecuado funcionamento da fundación tanto no seu aspecto organizativo coma no económico-financieiro. Tal réxime é o que lle estende o lexislador na Lei 10/1996 ó resto das fundacións, ó regular no seu artigo 11 que estas tamén estarán sometidas ó control financeiro da Intervención xeral, a cal o exercerá mediante a realización de auditorías en cada exercicio orzamentario. O certo é que esta facultade, en vez de ser realizada sempre e con carácter xeral polo persoal e os propios servicios da intervención, efectúase normalmente a través de contratación externa a empresas privadas de auditoría mediante a realización de asistencias técnicas, o que ó noso xuízo amosa, por unha parte, a escaseza e insuficiencia do servizo de control interno e por outra, e o que é peor, a posible debilidade do informe ó facelo depender nos seus aspectos técnicos de empresas de consultoría privada que, ó operar cunha concepción privatista, apártanse do marco máis rigoroso que poden ofrecer os fiscalizadores públicos.


Ó anterior cabe uni-lo feito de que aínda que aparentemente as fundacións públicas deberían vir obrigadas, como entidades públicas, á elaboración dun programa de actuación, investimento e financiamento cun nivel de agregación axeitado, que permitira aprecia-los seus obxectivos anuais e a medio prazo, o certo é que non o fan, xa que a propia

Consellería de Economía e Facenda do Goberno galego, nos anexos das ordes en que anualmente se dicta as instrucións para a elaboración dos orzamentos, non incluíu entre os distintos documentos que teñen que remitir os entes públicos o correspondente PAIF, eludindo así o exercicio pleno do labor lexislativo nas tarefas de discusión orzamentaria no Parlamento.

Non debemos esquecer que as fundacións de orixe pública son entidades que forman parte do sector público, e que, en consecuencia, deben estar sometidas ós controis correspondentes, tanto internos coma externos, outra cuestión diferente é que o sexan a priori ou a posteriori. O que non semella axeitado é facer recaer no Consello de Contas o groso do control destas institucións, que sempre será a posteriori, e ó estar afastado no tempo, menos eficaz, e atrevémonos a dicir que case imposible, se nos atemos ó tamaño que razoablemente deben posuír os órganos de control externo público.

Como paliativo a esta escaseza funcional, a Xunta de Galicia mediante unha Resolución do 31 de marzo de 1999 (D.O.G. n° 82 do 30 de abril), aprobou un acordo que implanta o que denominan un sistema integrado de información e control permanente da xestión económica de sociedades e fundacións públicas. Neste, reconécese que tales entidades deben axustar a súa actividade contractual ós principios de publicidade, concorrencia e obxectividade, así como a selección do seu persoal ós de igualdade, mérito, capacidade e publicidade da convocatoria.

Estructuran o novo sistema a través dun dobre mecanismo, un de información contable e orzamentaria de carácter periódico, trimestral e actualizado, que deben remitirle os xestores públicos á Intervención xeral da Comunidade Autónoma, e outro, mediante un control permanente posterior efectuado por esta última, que servirá para medi-lo grao da actividade daquelas entidades.

Se constitúe unha rectificación, benvida sexa, a súa eficacia dependerá en gran medida de que o control posterior sexa exercido por persoal e servicios da Intervención xeral, con normas e criterios propios, e tamén, como non, dos medios cos que conte a Administración pública. Ó respecto, non cabe expresar demasiado optimismo xa que mentres a resolución lles estende a obriga de información a tódalas sociedades e fundacións públicas, restrinxe o control posterior á elaboración dun plan de actuacións en que a Intervención xeral establecerá o seu alcance, as áreas que se verificarán e a determinación das sociedades -agora non se citan literalmente as fundacións-, que serán obxecto de control. Non semella moito, pero goza da calidade de ser unha normativa precursora con relación á do resto do Estado. 

Bibliografía

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1999). Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasi-competitivos y de mercado, y privatizaciones). *Revista Española de Control Externo*. Vol. 1, nº 1, enero.
- BAREA TEJEIRO, J.; GÓMEZ CIRIA, A. (1994). *El problema de la eficiencia del sector público en España*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- CABRA DE LUNA, M. A. (2001). «La regulación y funcionamiento de las Fundaciones. Las fundaciones de titularidad pública. Especial referencia a las fundaciones públicas sanitarias». *Revista española de control externo*, nº 8, vol. III, mayo.
- CONSTENLA ACASUSO, F. J. (2000). *Gasto público e control externo público. Gasto público autonómico*. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela.
- FERNÁNDEZ CAÍNZOS, J. J.; PRADO DOMÍNGUEZ, I. (1998). O proceso de reforma contable das administracións públicas segundo criterios xerenciais. *Revista Galega de Administración Pública*, nº 19, mayo-agosto.
- Montesinos Júlve, V. (1998). *La legitimación del sector público a través de su reforma y su control. Ética pública e Control Externo Público*. Consello de Contas de Galicia. Santiago de Compostela.
- (1999). «Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas». *Auditoría Pública*, nº 18, septiembre.