

Las relaciones institucionales de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude

José Antonio Fernández Ajenjo

Servicio Nacional de Coordinación Antifraude

RESUMEN

El Tribunal de Cuentas es el supremo fiscalizador de la actividad económica-financiera del sector público, así como la institución responsable de la jurisdicción contable. Por su parte, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude es el *Anti-Fraud Coordination Service* (AFCOS) encargado de dirigir y concertar a nivel nacional las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude.

La colaboración entre ambas organizaciones puede producir sinergias y evitar duplicidades aprovechando la especialidad funcional y la capacitación de su personal. Por una parte, del Tribunal de Cuentas puede facilitar información sobre las sospechas de fraude detectadas en los informes de fiscalización y coordinar los casos de enjuiciamiento contable con las investigaciones abiertas por la Oficina Europea de Lucha Antifraude. Por otra, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude puede facilitar información sobre los casos de fraude detectados en los procesos de gestión de los fondos comunitarios, para colaborar en la elaboración de los programas de fiscalización y la apertura de procedimientos de responsabilidad contable. Finalmente, en materia de formación, ambas organizaciones pueden desarrollar una labor conjunta para intercambiar experiencias y técnicas de trabajo.

PALABRAS CLAVES: fraude, coordinación, fiscalización, enjuiciamiento contable, investigación administrativa.

ABSTRACT

The Court of Auditors is the supreme inspector of the economic-financial activity of the public sector, as well as the institution responsible for accounting jurisdiction. The National Anti-Fraud Coordination Service is the Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) responsible for coordinating actions at national level to protect the European Union's financial interests against fraud.

Collaboration between the two organizations can produce synergies and avoid duplication by taking advantage of the functional expertise and training of their staff. On the part of the Court of Auditors, it can provide information on suspected fraud detected in the audit reports and coordinate cases of accounting prosecution with investigations opened by the European Anti-Fraud Office. On the side of the National Anti-Fraud Coordination Service, it can provide information on cases of fraud detected in the management of Community funds to facilitate the preparation of audit programs and the opening of accounting prosecution procedures. Finally, in terms of training, both organizations can work together to exchange experiences and work techniques.

KEYWORDS: *fraud, coordination, audit, accounting prosecution, administrative investigation.*

1. INTRODUCCIÓN

Como es constatable en cualquier ramo de la actividad administrativa, las funciones y competencias de las instituciones públicas no pueden encerrarse en compartimentos estancos, sino que convergen continuamente en su ejercicio diario. La confluencia de mandatos y tareas públicas no debe convertirse en un problema, sino, al contrario, en una oportunidad para compartir las sinergias que proporcionan la acción conjunta sobre un sector social determinado.

Al servicio de este interés público común, el ordenamiento jurídico reconoce la lealtad institucional como un valor superior que impone a las Administraciones Públicas el deber de co-actuar de buena fe (artículo 3.1.e Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Y junto a ello, surgen una serie de técnicas orgánicas de sentido ascendente (centralización) o descendente (descentralización o desconcentración) basadas en el principio de la subsidiariedad, así como técnicas funcionales como la cooperación, la colaboración o la coordinación, que se insertan en el principio de coordinación.

Este fenómeno de la confluencia funcional se reitera en el conjunto de la Administración controladora de las finanzas públicas,

desde la cúspide del Tribunal Constitucional a la vigilancia propia del jefe administrativo de un sencillo cajero-pagador. De forma aún más específica, las instituciones especializadas en el control de la actividad económico-financiera, como los Tribunales de Cuentas y las Intervenciones Generales, comparten funcionalmente el objetivo de la revisión de la legalidad y la economicidad de la gestión de los recursos públicos.

En el marco de la lucha contra el fraude financiero, es decir, la protección de los intereses financieros contra la mala gestión intencionada, el panorama resulta aún más complejo con la configuración de Sistemas Nacionales de Integridad que agregan a las instituciones tradicionales una serie de entidades de nuevo cuño como la Fiscalía Anticorrupción y las Agencias Anticorrupción (ACAs) especializadas en esta materia. A este nuevo marco institucional se ha unido recientemente el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), inserto orgánicamente en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), como órgano directivo especializado en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (UE). Por ello, como afirma Benítez (2017, 16), *«es imprescindible que la coordinación y lealtad entre instituciones que se recoge en la normativa sea una realidad incontestable»*.

A continuación se va a analizar el régimen jurídico institucional y funcional que debe resolver la intersección de competencias entre el Tribunal de Cuentas y el SNCA, así como los instrumentos jurídicos y técnicos que pueden emplearse para la vigilancia del Erario público.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

2.1. La supremacía institucional del Tribunal de Cuentas en la protección de los intereses financieros públicos

El carácter de supremo fiscalizador de la actividad económico-financiera de la totalidad del sector público reconocido constitucional y jurisprudencialmente al Tribunal de Cuentas supone una manifestación en sentido ascendente del principio de subsidiariedad. Se trata de reconocer que un órgano centralizado, dotado de independencia en el ejercicio de sus funciones, resulta necesario y eficaz como cierre del sistema de control de las finanzas públicas.

Como consecuencia, el Tribunal de Cuentas debe ejercer el liderazgo en la protección de los intereses financieros públicos, si bien centrándose en los objetivos que legalmente tiene atribuidos, que, tras la última reforma de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, son «*el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género*» (artículo 9.1 LOTCu). No obstante, debe tenerse en cuenta que su posición de supremacía no implica potestad jerárquica sobre el resto de instituciones de control financiero, pues tanto los Órganos de Control Externo (OCEX) como las Intervenciones Generales (IGs) dependen, respectivamente, estatutaria o legalmente, de los respectivos Parlamentos y Poderes Ejecutivos (Pascual, 2005). Por ello, la colaboración institucional con los OCEX se ha articulado mediante diversos mecanismos, entre los que destacan las Comisiones de coordinación del sector público autonómico, el sector público local y las normas y procedimientos de fiscalización (Tribunal de Cuentas, 2017). En cuanto a la coordinación con las IGs, se ejerce mediante el ejercicio de las facultades de colaboración legalmente reconocidas (artículo 27.2 LFTCu), si bien deben agregarse nuevos instrumentos como los convenios y acuerdos de colaboración técnica, y soluciones a los problemas de concurrencia de control (Jiménez Rius, 2007). Como ha afirmado Nieto de Alba (2000, 138), la estrategia adecuada debe sumar a los mecanismos legales «*la zona gris del ámbito de la cooperación*».

En materia antifraude, las declaraciones institucionales inciden en que su labor se centra exclusivamente en advertir del riesgo moral (*moral hazard*) que presentan los sistemas de gestión de las finanzas públicas (Nieto de Alba, 2000). Por lo tanto, en la llamada lucha contra la corrupción el papel del Tribunal de Cuentas será de colaboración con las instituciones encargadas de la prevención y represión de este fenómeno.

2.2. La especialización institucional del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en la lucha contra el fraude de los fondos de la Unión Europea

Mas el principio de subsidiariedad también debe aplicarse en sentido descendente, debiendo ceder el Tribunal de Cuentas el protagonismo, sin abdicación de sus funciones, a las instituciones de control que, por cercanía o especialización, pueden ejercer las

labores de control de manera más eficaz. En este caso, debe reconocerse que la vigilancia de las finanzas públicas sobre un sector público tanto amplio y diverso como el que conforman las Administraciones Públicas españolas no puede ser ejercida exclusivamente de forma centralizada, sino que precisa una fuerte descentralización y desconcentración administrativa.

Como consecuencia, la responsabilidad del control de las finanzas públicas recae en primera instancia habitualmente en las Intervenciones Generales como titulares de los órganos de control interno, en segundo lugar en los OCEX como titulares del control externo autonómico y finalmente, en la cúspide, el Tribunal de Cuentas. Todas estas instituciones comparten el mismo objetivo funcional de velar por el ajuste de la actividad económico-financiera a los principios de buena gestión financiera, si bien cada una de ellas tendrá un ámbito territorial de actuación diferente.

No obstante, recientemente se están creando instituciones que ejercen competencias sobre la gestión de los recursos públicos si bien desde un objetivo funcional distinto al Tribunal de Cuentas, como es la lucha contra el fraude y la corrupción. Se trata de las llamadas Agencias Anticorrupción (ACAs) que pueden definirse como *«un organismo gubernamental permanente y separado cuya función principal es proporcionar un liderazgo centralizado en áreas centrales de la actividad anticorrupción»* (USAID, 2006, 2). En definitiva, debe promover la coordinación y cooperación en la *«jungla de controles [que] de forma más positiva podemos denominar el sistema de integridad local, autonómico y estatal»* (Ponce, 2017, 10).

En la actualidad, se han creado o existen propuestas de creación de ACAs en todos los niveles territoriales. En el ámbito estatal se encuentra en fase de debate en el Congreso de los Diputados desde 2016 la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, que incluye la creación de una Autoridad Independiente de la Integridad Pública. A nivel autonómico, la Oficina Antifraude de Cataluña ha sido la pionera en esta materia, pues, tras su creación por la Ley 14/2008 de 5 de noviembre, se dedica a la prevención e investigación de actuaciones vinculadas a fraude, conflictos de intereses y tráfico de influencias. A partir de 2016, buena parte de las Comunidades Autónomas y algunas Corporaciones Locales están copiando este modelo, habiéndose aprobado hasta el momento, a nivel autonómico, la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana; la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; y la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón.

En este contexto, el SNCA constituye un ACA muy especializado en tanto que su ámbito objetivo se restringe a la protección de los intereses financieros comunitarios. Los servicios de coordinación antifraude (AFCOS) surgen como consecuencia de una obligación comunitaria establecida en el artículo 3.4 del Reglamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (ROLAF) para realizar labores de coordinación e información entre la OLAF y las autoridades de los Estados Miembros (EEMM), si bien la propia OLAF (2013) ha recomendado que asuman funciones de investigación, prevención y formación.

Ante esta recomendación, el Estado español ha reaccionado normativamente a través del Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre, que modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; y la reforma aprobada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que agrega la disposición adicional (DA) 25 a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Como resultado, se ha constituido el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, como órgano directivo dentro de la Intervención General de la Administración del Estado, con rango de Subdirección General. Tras la última reforma del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, este órgano directivo ha quedado bajo la dirección y supervisión de la Oficina Nacional de Auditoría.

Esta normativa configura un organismo sin limitaciones funcionales a nivel territorial y subjetivo dentro del ámbito español, que quedan restringidas objetivamente a la protección de intereses financieros de la Unión Europea. No podrá actuar en defensa de los intereses financieros que afecten exclusivamente a la Hacienda Pública española, ni a materias como los conflictos de intereses o de ética pública, y deberá respetar las competencias que por ley se reservan a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. A nivel

funcional, la disposición adicional 25 LGS atribuye cuatro funciones al SNCA de naturaleza estratégica, evaluativa, coordinadora y formativa:

«a) Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

b) Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.

c) Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la OLAF.

d) Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.»

2.3. El marco de colaboración interinstitucional del Consejo Asesor del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude

Para ejercer adecuadamente la labor de liderazgo instrumental con el resto de instituciones que confluyen en la lucha antifraude, el SNCA no puede arrogarse una posición de supremacía ni de hecho, ni de Derecho. La función de un órgano coordinador es mejorar la colaboración de todos los agentes públicos para garantizar la sinergia y complementariedad de los controles e investigaciones. Como muy acertadamente ha comentado Benítez (2017), las nuevas ACAs deben evitar el solapamiento con entidades, como el Tribunal de Cuentas o los OCEX, con larga experiencia en la vigilancia de los recursos públicos y menos aún actuar de forma competitiva en detrimento de los recursos limitados con los que cuentan. Por lo tanto, insiste el mismo autor, lo aconsejable es la coordinación institucional buscando el objetivo común mediante una especialización que trate de complementar las fortalezas demostradas por las autoridades ya existentes.

A tal fin, la OLAF (2014) ha recomendado que los servicios de coordinación antifraude establezcan mecanismos de cooperación que involucren a autoridades nacionales, tales como las autoridades de gestión, certificación y auditoría de los diferentes fondos europeos, los órganos con competencias en el ámbito aduanero y resto de recursos propios del presupuesto de la UE, al Ministerio Fiscal, a las autoridades policiales y al resto de órganos con competencia en materia de investigación del fraude. A tal fin, la normati-

va reguladora del SNCA establece expresamente que «*estará asistido por un Consejo Asesor presidido por el Interventor General de la Administración del Estado e integrado por representantes de los ministerios, organismos y demás instituciones nacionales que tengan competencias en la gestión, control, prevención y lucha contra el fraude en relación con los intereses financieros de la Unión Europea*» (DA 25.4 LGS). Con este órgano de carácter consultivo y de asesoramiento, cuyo Real Decreto se encuentra pendiente de aprobación, se debe garantizar la cooperación efectiva con todos los actores públicos estatales, autonómicos y locales involucrados en la protección de los intereses financieros comunitarios y singularmente con las entidades fiscalizadoras superiores como el Tribunal de Cuentas.

En tanto que órgano dependiente del Poder Legislativo, no parece conveniente que el Tribunal de Cuentas forme parte de este Consejo Asesor, en virtud del principio de separación de poderes. No obstante, sí es posible que participe en los grupos de trabajo de carácter técnico que pudieran crearse para establecer directrices sobre la estrategia antifraude, las labores de coordinación o los planes de formación.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

3.1. La colaboración en materia de fiscalización del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude con el Tribunal de Cuentas

Si la lealtad institucional juega un papel importante en la relación orgánica interadministrativa, sin duda debe desplegar con más fuerza aún todos sus efectos en las relaciones funcionales. Todos los agentes involucrados en el control de las finanzas públicas deben coadyuvar para que el ejercicio de las competencias compartidas o concurrentes suponga una oportunidad para generar actuaciones conjuntas o complementarias y no conflictos interinstitucionales.

En materia de fiscalización, el Tribunal de Cuentas actúa, por mandato del artículo 136.1 CE, como supremo revisor de «*las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*». Para ello, desarrolla trabajos de fiscalización (García, 1999) a iniciativa parlamentaria, por mandato legal o mediante acuerdo del propio Tribunal (artículo 45 LOTCu). No obstante, la facultad de la inicia-

tiva parlamentaria debe conjugarse con la independencia técnica, por lo que el Tribunal decidirá el momento de su inclusión en el programa de fiscalizaciones (Navas, 2006). En ningún caso es admisible la iniciativa popular, pues el artículo 32.2 LFTCu declara expresamente que «no se dará curso por el Tribunal de Cuentas a ninguna petición de fiscalización que no provenga de las instancias a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982». En cuanto a las modalidades de los controles *ex lege*, corresponden a las diversas áreas de gestión que pueden ser fiscalizadas (Pascual, 2005) conforme al artículo 31 LFTCu:

- a) *«El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*
- b) *El examen y comprobación de las Cuentas generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.*
- c) *El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.*
- d) *El examen de la situación y variaciones del Patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.*
- e) *El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.*
- f) *Y cualquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función».*

El análisis de los programas anuales de fiscalización revela que, como en la mayor parte de las instituciones de control financiero, se priorizan los objetivos de legalidad y eficacia dirigidos a garantizar y promover los principios de buena gestión financiera. No obstante, también se incluyen actuaciones dirigidas a materias especialmente sensibles en la lucha contra la corrupción, como el urbanismo, o casos en los que existen serias sospechas de defraudación, como el *caso Malaya* del Ayuntamiento de Marbella. En los resultados de los informes de fiscalización se resaltan numerosos casos de ilegalidades e ineficiencias que implican indicios de riesgo moral en la gestión de los administradores públicos.

La colaboración con el SNCA debe partir institucionalmente del ámbito de la colaboración entre el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado. A este respecto

las previsiones legales resultan especialmente parcas en materia de control interno, pues solo el artículo 27.2 LFTCu recoge la facultad del Tribunal de recabar en los trabajos de fiscalización los resultados de la función interventora o cualquier actuación de control interno; a lo que agrega la disposición adicional primera LGS la obligación de la IGAE de remitir un informe anual sobre el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores. No obstante, técnicamente resulta de especial utilidad la aplicación de los principios armonizadores propios de la auditoría única (Garcés y Bascones, 2006), como la armonización técnica, la coordinación de programas, la compartición de información y los resultados de los informes.

En cuanto a la armonización técnica, el Tribunal de Cuentas tiene una larga experiencia en el análisis horizontal de las áreas del sector público, lo que le permite colaborar con el SNCA a la hora de establecer indicadores de riesgo de fraude deducidos de los informes de fiscalización. De la misma forma, el SNCA trabaja específicamente con herramientas como el análisis de riesgos o los indicadores de alertas (banderas rojas) impulsados por la OLAF (Sáenz de Ormijana, 2014). El establecimiento de un conjunto de normas técnicas comunes en esta materia facilitaría la posterior coordinación de las actuaciones y el intercambio de información.

En la fase de programación y ejecución de las fiscalizaciones, el SNCA debe ejercer su función natural de intermediación para poner en contacto al Tribunal de Cuentas, la IGAE y la OLAF con el fin de evitar duplicidades o ineficiencias en los trabajos de control. A la hora de incluir fiscalizaciones vinculadas con el fraude, el Tribunal de Cuentas puede pedir información al SNCA sobre los procedimientos abiertos por la IGAE o la OLAF en esta materia. En sentido contrario, el SNCA deberá obtener del Tribunal de Cuentas información sobre los trabajos de fiscalización previstos o en desarrollo que afecten a iniciativas contra el fraude de la IGAE o la OLAF.

Por último, el SNCA debe realizar una labor importante en el intercambio de información de los resultados de los trabajos de control. Como se ha señalado, los informes del Tribunal de Cuentas recogen numerosas irregularidades legales o contables que suponen serios indicios a efectos de la programación de la estrategia antifraude y, a la inversa, los controles de la IGAE y las investigaciones de la OLAF detectan supuestos de reintegros e infracciones

a valorar en el control externo. La previsión legal del artículo 27.2 LFTCu y la publicidad de los informes del Tribunal de Cuentas permite acceder a todas las partes implicadas al resultado de estos trabajos de control. Además, el propio Tribunal de Cuentas puede dirigirse directamente a las instituciones encargadas del enjuiciamiento penal, la inspección laboral o tributaria, o la defensa de la competencia, «*poniéndoles de manifiesto las irregularidades que se hayan detectado en el ejercicio de la función fiscalizadora*» (Medina, 2008, 74). No obstante, sería conveniente articular sistemas de traspaso de información a través de bases de datos que permitan realizar análisis de riesgos y cruces de información mediante la aplicación de las nuevas tecnologías.

3.2. La colaboración en materia de enjuiciamiento contable del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude con el Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas ostenta una función de enjuiciamiento contable de la responsabilidad patrimonial derivada de las infracciones presupuestarias que presenta muy habitualmente colisiones con otras jurisdicciones como la penal y la contencioso-administrativa en el ámbito judicial, y la disciplinaria y la patrimonial en el ámbito administrativo. Por lo tanto, la existencia de un órgano como el SNCA que facilite la coordinación, al menos en los asuntos que afecten a los intereses comunitarios, puede resultar efectiva.

Se trata de una función jurisdiccional encargada del «*enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos*» (artículo 2.b LOTCu). El objetivo del denominado enjuiciamiento contable es depurar la responsabilidad de naturaleza financiera, entendida como la obligación de indemnizar a la Administración Pública por los daños y perjuicios causados en los fondos públicos durante el ejercicio de la gestión financiera pública (Fernández, 2005).

Los casos de responsabilidad contable se enjuician mediante dos procesos contenciosos, como el procedimiento de reintegro por alcance, que tiene por objeto el enjuiciamiento de la responsabilidad en los supuestos de alcance y malversación, y el juicio de cuentas, que está destinado a juzgar el resto de supuestos (Cubillo, 1999). La iniciativa corresponde a la entidad o Administración pública perjudicada, al Ministerio Fiscal y a la acción popular sin necesidad de prestar caución o fianza (artículos 55 y 56 LFTCu). Como fase preliminar, en los procedimientos de al-

cance, los más habituales, se desarrollan las actuaciones previas por parte de un Delegado Instructor nombrado por la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas o por el respectivo órgano del OCEX (artículo 26 LOTCu) que, mediante un procedimiento sumario basado fundamentalmente en el informe de fiscalización, elabora un acta en el que se practica la liquidación provisional de los perjuicios (artículo 47 LFTCu). Tras la práctica de las pruebas, el procedimiento termina normalmente con la sentencia declarativa de la posible responsabilidad contable, indicando los responsables y los daños y perjuicios económicos causados a la Hacienda (artículo 78 LFTCu).

Con carácter general, la LGS establece, como se ha indicado, la obligación de la IGAE de comunicar anualmente al Tribunal de Cuentas el estado de los expedientes de reintegro y sancionadores. Esta obligación legal se puede complementar por parte del SNCA con la información que reciba de la OLAF de los procedimientos de investigación que hayan terminado con la solicitud del reintegro de las subvenciones comunitarias recibidas, en tanto que pueden dar lugar a sujeción a la responsabilidad contable de los beneficiarios.

Más compleja resulta la posible designación de la IGAE y el SNCA en particular como Delegados Instructores en los procedimientos de reintegro por alcance. Aunque la especialización funcional de la IGAE en el control de las subvenciones sufragadas con fondos comunitarios y la experiencia del SNCA en las labores de investigación del fraude a los intereses financieros comunitarios realizadas por la OLAF les dota de la experiencia suficiente para el ejercicio de esta función, la previsión legal hace referencia expresa únicamente a los OCEX.

No obstante, la naturaleza jurisdiccional de los procedimientos de enjuiciamiento contable sujeta a los órganos y el personal encargados del control interno del sector público estatal al deber de colaboración con la Administración de Justicia previsto por el artículo 118 CE (Fernández, 2007), entre el que destaca la labor pericial como expertos en materia financiero-presupuestaria (Jiménez, 1998). En materia de responsabilidad contable, el artículo 26.2 LOTCu no restringe el nombramiento de Delegados Instructores a los funcionarios del propio Tribunal, sino que deja abierta la posibilidad de contar con *«funcionarios públicos que presten servicio en la provincia en que hayan ocurrido los actos que puedan constituir alcance»*. Esta previsión legal habilita la participación del

personal de los órganos de control interno, si bien este nombramiento debería restringirse a asuntos vinculados con el fraude a los fondos comunitarios que constituye el ámbito competencial del SNCA, conforme a los conocimientos especializados de la propia IGAE (Romasanta, 2005).

3.3. La colaboración en materia de lucha contra el fraude comunitario del Tribunal de Cuentas con el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude

El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la UE exige a las instituciones comunitarias y los EEMM combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros comunitarios. En virtud del principio de subsidiariedad, la defensa de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas debe comenzar por los EEMM en cuanto gestores de las subvenciones otorgadas a los beneficiarios. A este respecto, el Reglamento 2988/1995 exige a los Estados miembros el establecimiento de los controles necesarios para garantizar la veracidad y la regularidad de las operaciones conforme a las previsiones de las normativas sectoriales, y el Reglamento 2185/1996 exige a la Comisión tener en cuenta los controles en curso o realizados por los Estados miembros por los mismos hechos y sujetos.

Como complemento de esta labor, el principio de colaboración exige un organismo encargado de coordinar la protección de los intereses financieros comunitarios, correspondiendo esta tarea a la Oficina Europea de Lucha Antifraude (García, 2008). En el ejercicio de esta función, la OLAF se convierte en el representante de la Comisión en el campo de la lucha antifraude ante las autoridades judiciales, policiales y administrativas nacionales. No obstante, como recoge el considerando 10 ROLAF, la eficiencia operativa de la Oficina depende en buena parte de la cooperación con los EEMM. Por ello, como ha afirmado Sáenz de Ormijana (2014), *«los EEMM y la Comisión deben coordinar las actuaciones para proteger dichos intereses financieros contra el fraude, mediante una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes»*. Con esta misión, el artículo 3.4 ROLAF prevé la obligación de crear un Servicio de Coordinación Antifraude *«que facilite la coordinación efectiva y el intercambio de información con la Oficina, incluyendo información de carácter operativo»*.

La disposición adicional 25 LGS le atribuye al SNCA, en relación a la protección de los intereses financieros comunitarios, cua-

tro funciones vinculadas con la política antifraude: la identificación de las debilidades de los sistemas de gestión, las investigaciones de la OLAF, la formación y la formación contra el fraude.

En el plano de la política antifraude, la primera misión encomendada al SNCA es la elaboración de una propuesta de estrategia antifraude que, en virtud del rango competencial, debe ser aprobada por el Gobierno. La adecuada configuración de un plan estratégico debe traspasar cinco etapas que incluyen la definición del marco legal, el diagnóstico de riesgos, los indicadores y objetivos, el plan de acción y la evaluación posterior (OLAF, 2014).

A tal fin, se deberá contar con la opinión de todos los actores que participan en la vigilancia de los fondos públicos. En la evaluación de los riesgos, el SNCA deberá contar con la información de los resultados de las fiscalizaciones y enjuiciamiento del Tribunal, para lo que sería útil establecer mecanismos de intercambio de información. En la elaboración del plan de acción, sería conveniente la coordinación institucional con los programas de fiscalización del Tribunal, para evitar ineficacias y duplicidades. Finalmente, y dado que la estrategia antifraude queda dentro del ámbito objetivo de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, que incluye todas las medidas de gestión económico-financiera del sector público, no es posible, salvo previsión legal, que se pronuncie con carácter previo a su aprobación.

En cuanto a la evaluación para identificar las deficiencias de gestión de los fondos de la Unión Europea, el SNCA no ejerce una función de validación de sistemas y procedimientos que corresponde internamente a las autoridades de auditoría de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y externamente a los OCEX y el Tribunal de Cuentas. Su labor se concreta en recopilar información sobre las debilidades de gestión detectadas en todos los niveles de control de los fondos comunitarios y dictar, en su caso, recomendaciones para su mejora. En este sentido, la articulación de intercambio de información entre el SNCA y el Tribunal de Cuentas sobre problemas detectados es crucial para tomar las medidas de control y corrección adecuadas.

La función principal del SNCA es el apoyo a las investigaciones de la OLAF, tanto facilitando información sobre los casos en los que surjan sospechas como asistiéndola en las visitas *in situ* que realice en territorio nacional. En las investigaciones administrativas realizadas por la OLAF es importante conocer si alguna autoridad na-

cional ha abierto ya algún procedimiento por los mismos hechos. Por lo tanto, el SNCA debe actuar como órgano coordinador para poner en contacto al Tribunal de Cuentas y la OLAF sobre aquellos asuntos en los que realicen actuaciones simultáneas o complementarias.

Finalmente, la cooperación debe jugar un papel importante en materia de formación antifraude, dada la concurrencia de objetivos entre ambas instituciones. La organización conjunta de foros, seminarios y cursos dirigidos al personal de ambos centros en cuestiones comunes como el ejercicio de la evaluación de riesgos, las facultades de investigación, la adopción de medidas cautelares, la solicitud de autorizaciones para entrar en domicilios constitucionalmente protegidos, por citar solo algunos ejemplos, puede ser una buena oportunidad para intercambiar experiencias y conocimientos. Al margen de la financiación para la formación con la que cuentan tanto el Tribunal de Cuentas como la IGAE, hay que recordar la oferta periódica de la Unión Europea mediante el programa Hércules para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de sus intereses financieros, y el programa Pericles en materia de intercambio, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación.

4. EL CONVENIO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE COLABORACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

La coordinación y la cooperación precisa de la búsqueda de fórmulas jurídicas que respeten las competencias de cada institución y, a la vez, satisfaga la demanda ciudadana de servicios eficientes y de calidad (Rodríguez-Arana, 2001). La fórmula jurídica adecuada para articular la cooperación interinstitucional es el convenio de colaboración para impulsar órganos de colaboración, creados mediante acuerdos voluntarios, y en cuyo seno se aborden los problemas técnicos de la armonización de los trabajos de control. La competencia para articular posibles convenios con el Tribunal de Cuentas no corresponde al SNCA, sino que deberá someterse a la competencia que en esta materia ostenta el Interventor General por delegación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (artículo 18.1.b Orden HAP/1335/2012, de 14 de junio, por la que se aprueba la delegación de competencias en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Como método organizativo, como dice Carril (1997), no es suficiente con que se aborden las relaciones de colaboración entre las unidades de control interno y externo con unidades de enlace para el intercambio de información, sino que, de forma más ambiciosa, cabe plantearse la constitución de comisiones permanentes de coordinación que, en materia antifraude, centralicen la coordinación de programas, la elaboración de informes forenses o la información sobre actuaciones defraudatorias (Fernández, 2011). De la misma forma, en los V Encuentros Técnicos de los OCEX de 1996 se reclamó el establecimiento de fórmulas de coordinación orgánica entre las Intervenciones Generales y los Tribunales de Cuentas para la resolución de discrepancias, solucionar consultas de interés común o la formación de personal (Jiménez Rius, 2007b).

Como modelo, puede servir de referencia la Comisión General de Coordinación de la IGAE con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas, creada para configurar un sistema unificado que permita ejercer las funciones encomendadas por el Reglamento (CE) nº 1083/2006 y el Reglamento (CE) nº 1198/2006, de 27 de julio, a la autoridad de auditoría. En esta Comisión se trata de atender los siguientes asuntos (Pérez, 2008): (a) *metodología de auditoría*: normas de auditoría, manuales, guías y otros documentos específicos que se elaboren al objeto de asegurar la homogeneidad y calidad de los trabajos; (b) *selección de muestras*: método o métodos de muestreo a utilizar, siguiendo lo previsto en el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 y en el artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1198/2006, y determinación del órgano encargado de la selección; (c) *procedimientos, plazos y contenido* de los intercambios de información entre la autoridad de auditoría y los restantes órganos de control; (d) *identificación* de tipos genéricos de irregularidades y procedimientos de comunicación a la autoridad de auditoría; (e) *requisitos mínimos* a exigir a los auditores privados que participen en la realización de los trabajos y procedimientos de revisión de los mismos; (f) *planificación temporal* de los trabajos a realizar por los distintos órganos de control; (g) *procedimientos* para la tramitación de informes; (h) *asignación y planificación* de los trabajos de evaluación; (i) *estrategia* que la autoridad de auditoría debe presentar a la Comisión; y (j) *modelo de manifestaciones* a realizar por los órganos de control a la autoridad de auditoría y plazo de presentación de las mismas.

Trasladado al ámbito de la lucha antifraude, en esta Comisión se podrían tratar temas como la elaboración conjunta del análisis de riesgos sobre las áreas más vinculadas a la existencia de prácticas corruptas, la colaboración en las fiscalizaciones forenses para la exigencia de responsabilidades contables y el procedimiento de intercambio de información sobre sospechas de fraude (Fernández, 2011).

5. CONCLUSIÓN

En definitiva, el Tribunal de Cuentas y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude comparten un mismo objeto de control como es la actividad económico-financiera, si bien el primero referido a la totalidad del sector público español y el segundo a la protección de los intereses financieros comunitarios. La lealtad institucional y los principios de subsidiariedad y coordinación obligan a ambas organizaciones a colaborar para aprovechar sinergias y evitar duplicidades.

El Tribunal de Cuentas puede recibir información del SNCA sobre casos de fraudes detectados que le ayuden a configurar sus programas de fiscalización. En materia de enjuiciamiento, el SNCA puede ayudar a coordinar los procedimientos jurisdiccionales encausados por el Tribunal de Cuentas con las investigaciones administrativas abiertas por la OLAF. Incluso, eventualmente, se podrá contar por parte del Tribunal con funcionarios del SNCA como Delegados Instructores, dada su especialización, en casos en los que se susciten sospechas de fraude.

Por parte del SNCA, la consulta de la opinión técnica del Tribunal de Cuentas será importante a la hora de elaborar la estrategia antifraude. En el intercambio de información, los informes de fiscalización y las sentencias de enjuiciamiento contable serán un elemento a tener en cuenta a la hora de la evaluación de los riesgos de fraude vinculados a la gestión de fondos comunitarios, así como para facilitar la información a la OLAF para la apertura de investigaciones administrativas.

Finalmente, cabe resaltar la colaboración interinstitucional en que pueden apoyarse tanto el Tribunal de Cuentas como el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en materia de elaboración de manuales y normas técnicas, así como la formación especializada, que permita compartir la experiencia acumulada en sus trabajos de control.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BENÍTEZ PALMA, E., «La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de Prevención y Lucha contra la Corrupción», *Auditoría Pública*, n.º 69, 2017.
- CARRIL BERMÚDEZ, R., «Relaciones interadministrativas entre órganos de control interno y externo», *Auditoría Pública*, n.º 8, 1997.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, C., *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Comares, Granada, 1999.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., «La responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos, en especial la responsabilidad contable derivada de la gestión financiera pública», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 13, 2005.
- *La Intervención General de la Administración del Estado y el deber de colaboración con la Justicia*, Ministerio de Economía y Hacienda: Centro de Publicaciones, Madrid, 2007.
- *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción*, Civitas, 2011.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M., y BASCONES RAMOS, J. M., *Técnicas de coordinación del control de la actividad económico-financiera en España: Propuesta para un modelo de auditoría pública única*, Asociación-Instituto Auditores Públicos de España, Barcelona, 2006.
- GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora en el Derecho comunitario: Fundamentos, sectores de actuación y límites*, Iustel, Madrid, 2008.
- JIMÉNEZ RIUS, P., *El control de los fondos públicos: Propuestas de mejora*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- «La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España», *Auditoría Pública*, n.º 41, 2007b.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, C., «La prueba pericial en los delitos económicos (con particular referencia a la intervención de los Inspectores de Finanzas del Estado)», *Revista de Jueces para la Democracia*, n.º 31, 1998.
- MEDINA GUIJARRO, J. (coord.), *Código del Tribunal de Cuentas*, 2.ª edición, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- NAVAS VÁZQUEZ, R., «La posición institucional de los órganos de control externo: La necesidad de una orientación adecuada», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 130, 2006.

- NIETO DE ALBA, U., «Los controles públicos en la integración y en la descentralización», en INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, *XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público: CXXV Aniversario de la IGAE: Memorias de trabajo*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2000.
- OFICINA EUROPEA DE LUCHA ANTIFRAUDE, *Guidelines for national anti-fraud strategies for European Structural and Investment Funds (ESIF), 2014* [<https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/Guidelines%20foe%20national%20anti-fraud%20strategies%20for%20ESIF%20EN.pdf>].
- PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público: Presupuesto, ejecución y control*, 4.^a edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005.
- PÉREZ, A., «Perspectivas para un modelo de auditoría única en España: Experiencias recientes», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 50, 2008.
- PONCE SOLÉ, J., «Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, n.º 3, 2017, [<http://revistainternacional.transparencia.org/wp-content/uploads/2017/04/Julio-Ponce.pdf>].
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Cooperación y modelo de Estado», *LEY*, tomo 6, 2001.
- ROMASANTA MARQUÍNEZ, L., «El apoyo de los interventores y auditores del Estado a la Administración de Justicia: Un análisis de las medidas cautelares», *Cuenta con IGAE*, n.º 13, 2005.
- SÁENZ DE ORMIJANA VALDÉS, P., *El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (AFCOS)*, Madrid: Seminario sobre medidas contra el fraude y la corrupción en los Fondos EIE (18 de noviembre), [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/anti_corruption/2014_10/doc/saenz.pdf]. 2014.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Relaciones con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas*, 2017, [<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/relaciones-externas/relaciones-institucionales/relaciones-con-ocex/>].
- USAID, *Anticorruption Agencies (ACAs)*, 2006, [http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadm208.pdf].