
Mesa Redonda: «El Tribunal de Cuentas y los OCEX»



Mi agradecimiento por la amable invitación recibida del Tribunal de Cuentas para participar en estas reuniones con ocasión del vigésimo aniversario de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Veinte años son tiempo razonablemente suficiente para hacer un análisis de la situación y sobre los criterios y pautas de actuación que habrán de presidir las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo del Estado de las Autonomías, la paulatina asunción de competencias por las Comunidades Autónomas dentro del marco constitucional, el protagonismo cada vez mayor de éstas, aun en el estricto marco de la gestión económico financiera, hacen necesario afrontar de forma realista, de modo decidido y sin complejos, cual deba ser la posición de las instituciones fiscalizadoras dentro del Estado, y ello casi con una exclusiva finalidad: hacer efectivo el mandato de ofrecer al legislativo un producto acabado que sea un instrumento útil y adecuado para el mejor examen de la gestión económico-financiera de la Administración dirigida por los respectivos órganos de gobierno, y de modo mediato que el ciudadano venga a disponer de una información que le permita enjuiciar la labor de sus administradores elegidos cada período legislativo.

El tiempo y el espacio condicionan toda actividad humana y afectan, como no podía ser menos, al tema que hoy nos ocupa.

1. ASPECTO TEMPORAL

– Promulgación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (arts. 136 y 153).

– Promulgación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

– Aprobación de los Estatutos de Autonomía, que prevén expresamente la creación de instituciones de fiscalización externa de las respectivas Comunidades Autónomas, a saber:

- Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 18 de diciembre de 1979 (art. 42).

- Estatuto de Autonomía de Galicia, de 6 de abril de 1981 (artículo 53.2).

- Estatuto de Autonomía de Asturias, de 30 de diciembre de 1981 (art. 35 ter, si bien este artículo fue redactado nuevamente por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero).

- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de 1 de julio de 1982 (art. 59).

- Estatuto de Autonomía de Canarias, de 10 de agosto de 1982 (art. 61).

- Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982, de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 18).

- Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de 25 de febrero de 1983 (art. 46).

- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de 25 de febrero de 1983 (art. 44).

– Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Han quedado citados los Estatutos de Autonomía que, en su articulado, crean el respectivo Órgano de Control Externo. Se prescinde de mencionar aquí aquellas otras Comunidades Autónomas que tienen creado y en funcionamiento órgano de control externo, pero cuya creación no está contenida directamente en su respectivo Estatuto de Autonomía.

De esta cita resulta que antes de la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas habían sido creados estatutariamente la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y el Consello de Contas de Galicia.

2. ÁMBITO ESPACIAL O MATERIAL DE ACTUACIÓN

La existencia de los Órganos de Control Externo determina su concurrencia sobre una misma realidad o ámbito material de actuación.

El Tribunal de Cuentas actúa sobre las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público. Éste aparece integrado por: la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos, las sociedades estatales y demás empresas públicas.

El órgano de control externo de cada Comunidad Autónoma actúa sobre las cuentas y la gestión económica de su respectivo sector público: la Administración autonómica y sus organismos autónomos; las entidades locales y sus organismos autónomos, así como las empresas públicas dependientes de las mismas, en el ámbito competencial de las instituciones de autogobierno; las empresas públicas, cualquiera que sea su forma jurídica, dependientes de la Administración Autonómica; las Corporaciones a que se refiere el número 29 del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, a saber: las Cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad, Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución (art. 2 de la Ley 6/1985, de organización y funcionamiento del Consello de Contas de Galicia, por lo que se refiere el sector público de Galicia).

Así pues, puede decirse que existen dos planos superpuestos: el plano del Estado y el plano de cada una de las Comunidades Autónomas que integran el Estado. El Estado, para entendernos, desde este punto de vista, la Administración del Estado (por oposición o para distinguirla de la Administración de las Comunidades Autónomas), desarrolla su propia actividad económico-financiera; su fiscalización corresponde al Tribunal de Cuentas. Las Comunidades Autónomas desarrollan su propia actividad económico-financiera; su fiscalización corresponde a su respectiva institución fiscalizadora, que haya sido creada y se encuentre en funcionamiento.

Esta conjunción o concurrencia de planos proviene, por una parte, de la configuración que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas realiza del mismo como «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público» (la delimitación del sector público esta contenida en el art. 4 de la Ley Organiza: Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, entidades gestoras de la Seguridad Social, organismos autónomos, sociedades estatales y demás empresas públicas), y, por otra, del reconocimiento, en la propia Ley Orgánica, de la salvedad establecida a favor de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus estatutos.

Tal concurrencia viene contemplada también en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas:

– El párrafo segundo del artículo 27.1 señala que *«cuando la fiscalización externa se realice por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que tuviere a bien interesar»*.

– Según el artículo 27.2, *«el Tribunal de Cuentas podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de la función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas en la forma establecida en la presente Ley»*.

3. PREVISIÓN LEGISLATIVA ACERCA DE LAS RELACIONES ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley de Funcionamiento dedica su artículo 29 a *«las relaciones del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas»*, estableciendo:

– Los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

– A los mismos efectos, los órganos de referencia remitirán al Tribunal de Cuentas, tan pronto los tengan aprobados o, en su caso,

dentro de los plazos legalmente establecidos, los resultados individualizados del examen, comprobación y censuras de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los Informes o Memorias, Mociones o Notas en que se concrete el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integren el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas.

– El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal.

Este precepto viene a ser una manifestación concreta del más general contenido en el apartado 2 del artículo 3 de la LRJAPPAC, que señala como principios generales de las actuaciones de las Administraciones Públicas entre sí los de cooperación y de colaboración.

El apartado 1, si bien emplea el vocablo «coordinación», quizá debiera emplear el de «cooperación» por entenderlo más propio. La «coordinación» presupone una relación de jerarquía de quien coordina sobre los coordinados. La propia redacción literal del precepto parece quererlo así: parece situar la iniciativa para la coordinación que propugna en los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas. Les impele a una actuación de consuno, de ellos entre sí y al mismo tiempo con el Tribunal de Cuentas, que habrá de materializarse en el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización, con una doble finalidad: garantizar la mayor eficacia en los resultados y evitar duplicidad de actuaciones.

La colaboración se manifiesta en la facultad que al Tribunal de Cuentas se le confiere para solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas actuaciones de fiscalización del sector público, sea autonómico como estatal. Pero el ejercicio de esta facultad parece que habrá de venir precedido de una «coordinación» previa a la vista de los planes de trabajo que el órgano o institución de control externo tenga aprobados y de los recursos disponibles en cada momento.

El precepto permite observar el refuerzo que se exige: el acuerdo correspondiente habrá de ser adoptado por el Pleno.

4. POSICIÓN RESPECTIVA DE CADA UNA DE ESTAS INSTITUCIONES EN ESTE ÁMBITO DE RELACIONES

El citado artículo 153 CE reconoce al Tribunal de Cuentas el control de la actividad de las Comunidades Autónomas en lo económico y presupuestario.

El precepto se encuentra dentro del título VIII de la Constitución. Darle un sentido absoluto sería tanto como vaciar de contenido al propio título VIII, y debe recordarse que el artículo 2 CE *«reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»* (la nación española); lo que se refuerza en el artículo 137: el Estado se organiza territorialmente en ayuntamientos, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Principio de autonomía que viene a ser reiterado en el artículo 143 CE.

Esta autonomía tiene una de sus manifestaciones básicas en la existencia de sus respectivas instituciones de autogobierno, en particular la existencia de sus propias asambleas legislativas, gozando de autonomía financiera para el desenvolvimiento y ejecución de sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156 CE).

La autonomía financiera y presupuestaria, la confección y aprobación de sus propios presupuestos por el Parlamento o Asamblea legislativa autonómicos; su ejecución posterior por su respectiva Administración bajo la dirección del órgano de gobierno estatutario determinan la necesidad de que, creada la institución de fiscalización, ésta venga dotada y goce también de la autonomía de las propias instituciones a las que sirve.

Se reconoce estatutariamente, y así lo hace el Estatuto de Autonomía de Galicia, cuyo artículo 53 dispone que corresponde a la Xunta o Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma gallega, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma gallega y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado *d)* del artículo 153 de la Constitución, se crea el Consello de Contas de Galicia. Una Ley de Galicia regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedi-

mientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberán someterse a la aprobación del Parlamento.

El diseño de la estructura constitucional del Estado de las Autonomías no permite sentar la existencia de una relación de subordinación de los parlamentos o asambleas legislativas autonómicas a las Cortes Generales, de donde habrá de deducirse necesariamente que tampoco puede sentarse la conclusión de que exista una subordinación de las instituciones fiscalizadoras autonómicas al Tribunal de Cuentas.

5. REFERENCIA A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El TC, en sentencia de 17 de octubre de 1988, acerca del artículo 136 CE, sienta, entre otras, las conclusiones siguientes: si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único. Lo que exige el artículo 136.1¹ CE es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía; la competencia que a estos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones Públicas.

En la Sentencia de 19 de enero de 1991 se señala que *«la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a la fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el artículo 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos (en este caso el artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia). Añadiendo que «la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque sí que man-*

¹ Sin embargo, el mismo artículo 136, apartado 2, establece que *«las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste»*. Nótese el matiz que introduce el precepto, aludiendo expresamente al «sector público estatal», por lo que habrá que entender que no comprende en este caso el «sector público autonómico». Según el precepto constitucional, las cuentas del sector público autonómico ¿no son censuradas por el Tribunal de Cuentas? La censura de cuentas ¿queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 153, d), CE?, ¿quid en el caso de que la censura de cuentas fuere objeto de resoluciones de contenido diverso por las Cortes Generales y el Parlamento autonómico?

tenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. La existencia de éstos, pues, y la extensión de sus funciones a diversos ámbitos del sector público no transgredirá el reparto constitucional y estatutario de competencia en tanto dispongan de habilitación estatutaria y no impidan la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en dichos ámbitos, o contradigan la posición de supremacía del Tribunal al respecto. El artículo 136.1 CE y el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982 definen al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del sector público, y el artículo 4 de la Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas se integran en ese sector. Ahora bien, en virtud de los razonamientos expuestos en la reiteradamente citada STC 187/1988, **ello no implica una reserva exclusiva a favor del Tribunal de Cuentas de la fiscalización del sector público** ni, en consecuencia, de las Corporaciones de Derecho Público o Administración corporativa que quedan incluidas en el mismo.

Esta ausencia de reserva constitucional permite, en consecuencia, que la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones de Derecho Público pueda ser ejercida (sin perjuicio de la posición de supremacía del Tribunal de Cuentas en cuanto a la fiscalización del sector público) por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias asumidas en sus Estatutos. (...) Tampoco puede apreciarse que (el art. 2 de la Ley 6/1985) contravenga las delimitaciones competenciales a favor del Tribunal de Cuentas que se deriven del artículo 136.1 de la Constitución, ya que de ellas no resulta, como se dijo, la exigencia de un monopolio por el Tribunal de la fiscalización externa del sector público. Y, finalmente, no hay ninguna razón para estimar que el artículo impugnado niegue o impida la posición de supremacía de ese Tribunal, prevista en el artículo 136.1 de la Constitución.»

En resumen:

- El Tribunal Constitucional, en las dos ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión (bien que casi *obiter dictum*²) atribuye al Tribunal de Cuentas un posición de supremacía ante los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas;
- Sin embargo, la cuestión reside en determinar cual sea el contenido de esa relación de supremacía, en qué se manifiesta, de qué modo se puede llegar a ejercitar.

² La cuestión de constitucionalidad se planteaba acerca de las competencias de enjuiciamiento que las leyes de organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas y del Consello de Contas les atribuían.

– Y ello por la «dependencia» de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas de sus respectivos Parlamentos, que hacen a éstos en destinatarios primigenios y naturales de los informes de fiscalización en que, de modo principal, se concreta la actividad de aquéllos; no parece que pueda sostenerse la existencia de una relación de supremacía de las Cortes Generales frente o ante los Parlamentos o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

6. SUGERENCIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE MEDIDAS QUE HAGAN EFECTIVA LA COLABORACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La doctrina reconoce el carácter de órgano técnico de las instituciones fiscalizadoras externas³. Pero tampoco puede desconocerse una cierta dosis de «carga política» en esa actividad en el análisis que los Parlamentos hacen de la ejecución presupuestaria a la vista del informe de fiscalización, y este análisis está directamente vinculado a la composición de los mismos Parlamentos, además de la misma referencia que las invocadas sentencias del Tribunal Constitucional realizan al bloque de legalidad constitucional, dentro del que quedan comprendidos también los Estatutos de Autonomía⁴.

Se hace necesario llevar a sus últimas consecuencias el contenido técnico de la función fiscalizadora. Ello obliga a progresar por el camino de la coordinación o cooperación, lo que podría concretarse en:

- la adopción o establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización;
- el establecimiento de procedimientos normalizados;
- el diseño de protocolos comunes para el requerimiento de información y el desarrollo de las concretas actuaciones a realizar en cada caso;

³ Carácter técnico que viene a reconocer la legislación positiva al establecer que sus funciones se ejercerán con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, y que la función fiscalizadora se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

⁴ Cuya contemplación permitirá, sin duda, atemperar esa proclamada supremacía.

– la normalización del contenido de los informes, incluso desde el punto de vista estrictamente formal, para su agregación o consolidación posterior.

Todo lo cual habrá de pasar, probablemente, por la elaboración conjunta de las grandes líneas que informen los planes de trabajo o de actuaciones para períodos trienales o cuatrienales; la preparación de los planes anuales con suficiente antelación que evite innecesarias duplicidades y tenga en cuenta los recursos disponibles, así como la conciliación de dichos planes generales con los particulares que emanen de los respectivos Parlamentos autonómicos o tengan en cuenta las singularidades de cada territorio.

El transcurso de estos dos decenios constituyen ocasión apropiada para la revisión y potenciación de las instituciones fiscalizadoras. El acierto en el diagnóstico y en la elección de los medios para conseguir el objetivo será el mejor servicio que podamos prestar a nuestros conciudadanos.

Luciano Fariña Busto

Consejero Mayor del Consello
de Contas de Galicia

La coexistencia del Tribunal de Cuentas del Estado, los órganos de fiscalización dependientes de los Parlamentos autonómicos y del Tribunal de Cuentas Europeo es una realidad que se ha forjado en paralelo a los procesos de desarrollo autonómico y construcción europea.

Este modelo, que requiere de la existencia de entes fiscalizadores con competencias en diferentes ámbitos territoriales e institucionales, no contempla un reparto hermético de las mismas.

El propio funcionamiento de la Unión Europea en el reparto de fondos y las competencias que se reserva el Estado hacen que sus órganos fiscalizadores tengan «obligación» o «capacidad legal» para actuar en ámbitos territoriales e institucionales que son controlados por los Órganos de Control Externo autonómicos.

Se podría entrar en una discusión teórica sobre la atribución legal de competencias a uno u otro órgano de control, pero, a mi entender, tal y como lo expongo en una opinión que se publicará en la revista *Auditoría Pública*, no es el momento para desviar la atención del principal objetivo de los órganos fiscalizadores: servir en la práctica, de la manera más eficiente posible, para dotar al sector público de transparencia y credibilidad, colaborando a su mejora constante.

Esto nos lleva a determinar que el futuro del Tribunal de Cuentas, los OCEX, y del Tribunal de Cuentas Europeo debe fundamentarse en la coexistencia, el respeto a las actuaciones de cada uno de ellos y, por supuesto, en la colaboración.

Inexorablemente, para ello, los principios de coordinación y cooperación deben presidir el establecimiento de parámetros de racionalidad en la distribución competencial de los Órganos de Control.

Además, nunca se puede olvidar que la actuación pública debe regirse por los principios de economía, eficacia y eficiencia, siendo los órganos fiscalizadores quienes, además de medir su seguimiento por las Administraciones, deben dar ejemplo de su aplicación.

Llegados a este punto, he de decir que un futuro basado en los principios de economía, eficacia y eficiencia no puede entenderse sin la existencia de unos criterios de cooperación y coordinación entre los distintos órganos que contemplen, por un lado, la necesidad u obligación de fiscalizar determinadas instituciones u operaciones, y por otro, la capacidad del ente fiscalizador para llevarlas a cabo.

De esta forma, los criterios de cooperación y coordinación satisfarían las necesidades de control con la máxima calidad y al mínimo coste.

Ahora bien, ¿cómo podemos determinar quién es el órgano fiscalizador más adecuado para realizar un trabajo concreto?

Cuando coinciden en el mismo organismo la necesidad u obligación de fiscalizar y la mayor capacidad, no hay lugar a dudas.

En caso contrario, la lógica nos dice que quien tenga más conocimiento del ente a fiscalizar, por proximidad y asiduidad en la realización de trabajos en su entorno, debiera ser el más idóneo para acometer la fiscalización.

Esta situación puede conllevar la utilización de informes realizados por otros órganos fiscalizadores, lo cual no debe causar problema alguno si de forma consensuada se han establecido un conjunto de procedimientos, criterios, alcance de los trabajos e incluso programas de trabajo mínimos.

Otros aspectos a tener en cuenta para hacer posible una auténtica colaboración entre los Órganos de Control que conlleve la homogeneización de los procedimientos aplicados son la formación del personal y la aplicación de avances tecnológicos.

No podemos olvidar que el activo más importante con el que cuentan los órganos fiscalizadores es la profesionalidad de sus trabajadores.

Por ello, el establecer de forma conjunta necesidades de formación y objetivos de la misma, programas formativos, etc., debe ser uno de los pilares básicos en la colaboración entre los órganos fiscalizadores. Además de conseguir avanzar en la capacitación de su personal, se conseguirá homogeneidad en la calidad de los trabajos sustentada por la capacitación de los integrantes de los equipos fiscalizadores.

El otro aspecto mencionado, los avances tecnológicos, todos somos conscientes de que en la época en que vivimos, época de grandes avances tecnológicos, la capacidad de los órganos fiscalizadores de adaptación a éstos será la que marque su efectividad futura.

Esta adaptación obliga a cumplir dos requerimientos: por un lado, son necesarios inteligencia e imaginación para ajustarlos a las necesidades de los entes fiscalizadores, y por otro lado, obliga a dotarse de fondos importantes para su financiación.

Para el cumplimiento de estos requerimientos, garantizando el mayor éxito posible en la utilización de las nuevas tecnologías en los trabajos de fiscalización, es fundamental la cooperación entre las entidades que, dedicándose a ello, no son competidoras en el mercado, sino complementarias en cuanto que entre todas ellas se debe dar credibilidad al sector público global.

Esta actuación conjunta conllevaría tanto una mejor adaptación a las nuevas tecnologías como un menor coste, pudiendo ser un ejemplo de actuación.

Para concluir, y como resumen, señalaré que, desde mi punto de vista, tal y como ya he mencionado, el futuro de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas del Estado, los OCEX, y, por supuesto, el Tribunal de Cuentas Europeo gira en torno a la cooperación entre todos ellos, entendiéndose desde un plano de igualdad en beneficio del objetivo de dotar de transparencia al sector público y con el máximo respeto a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

M^a Asunción Macho Berroya
Presidenta del TVCP/HKEE

No se puede evitar, a los veinte años de la Ley, la nostalgia de las esperanzas. Lo que entonces había eran esperanzas. Esperanzas de desarrollo, esperanzas de actualización, esperanzas del futuro en el que hoy estamos.

Se agolpan los recuerdos y las vivencias.

Se luchó entre la razón pura y la razón práctica se vivió entre la una y la otra, se tendieron pasarelas hacia el futuro y se consiguió. ¿Qué se consiguió?

Se han cambiado los hábitos de las Administraciones Públicas, los hábitos y las actitudes ante el Tribunal de Cuentas, ante los Tribunales de Cuentas y ante los informes de los Tribunales de Cuentas.

Se reciben como una información útil, colaboradora, que busca un mejor funcionamiento y una mayor eficacia del funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Aunque los informes son, de suyo, la presentación, y las recomendaciones consiguientes de las deficiencias y las disfunciones de las Administraciones Públicas, cada día se alejan más de ser las cajas de los truenos y de los horrores para devenir un diálogo convergente entre los directivos y los fiscalizadores, un diálogo constructivo y eficaz entre el Parlamento, las Administraciones Públicas y las Entidades Fiscalizadoras Superiores. El Tribunal de Cuentas

ha utilizado cada vez más, y esto es predicable de los Tribunales de Cuentas regionales, su capacidad básica consultiva, y ha presentado mociones y notas de gran calidad y de gran repercusión.

Se trata, en el ámbito incluso parlamentario, de utilizar los informes no para achacar a un mal funcionamiento político las deficiencias o los despilfarros, sino para destacar la importancia del cumplimiento de las normas, de un lado, y de otro, extraer decisiones o, al menos, actitudes tendentes a modificar las normas existentes cuando las causas de las deficiencias o de los despilfarros están en normas que deben ser cambiadas o modificadas.

Cada día más, los tres elementos que intervienen en los efectos de la fiscalización: el Parlamento, las Administraciones Públicas y la prensa, y por tanto los ciudadanos, se han acercado a la línea de pensamiento y de sentido que tiene la fiscalización, y los tres coadyuvan al buen éxito de la eficacia de la fiscalización.

Y esto hace que lo que se ha dado en llamar evaluación de las políticas públicas sea un hecho, si no como planteamiento, sí como consecuencia del tratamiento que esos elementos dan a los informes y a la actuación en general de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

No creo que pueda negarse que los Parlamentos, de uno u otro ámbito territorial, son cada vez más exigentes con respecto a los informes, pero al mismo tiempo son también más rigurosos en la extracción de recomendaciones destinadas a las Administraciones Públicas. Ni que los «medios» están más atentos a los informes y más atentos también a la extracción y comentarios de aspectos importantes de los informes.

Ni creo que pueda negarse que la calidad de los informes es cada vez mejor, al mismo tiempo que es mayor también el grado de aproximación y de colaboración entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Administraciones fiscalizadas.

Y esto, ante la presencia de una administración que es al mismo tiempo globalizada y descentralizada, creo que es el camino que deban seguir los Tribunales de Cuentas para tender un puente hacia el futuro de su eficacia.

Un futuro en el que, a mí no me cabe ninguna duda, tanto dentro como fuera, tanto en estas como en otras instituciones cargadas de decimononicidad de las que disfrutamos o sufrimos, «tienen que integrarse, como instituciones remozadas, en el nuevo modo de convivir», como ha dicho hace pocos días el profesor Jiménez de

Parga hablando de «*los Parlamentos, pieza básica de la democracia*». Palabras que fácilmente pueden trasladarse a nuestras instituciones cuyas funciones son immanentes a toda actividad pública, como dice la Declaración de Lima, y una de las piezas complementarias de las básicas que son los Parlamentos, y que ciertamente están cargadas de lastres decimonónicos o que, en todo caso, carecen de la agilidad que exigen las nuevas concepciones de las Administraciones Públicas y las nuevas visiones de la fiscalización, las tecnologías de la información y la flexibilidad para responder a situaciones complejas y en constante transformación.

Y, desde luego, pasa, el futuro de la fiscalización, por consolidar la descentralización; las instituciones descentralizadas son más flexibles y responden con más rapidez a los cambios; las instituciones descentralizadas están más próximas a la gestión y, por lo tanto, a los problemas, con lo que sus resultados pueden ser más eficaces; la capacidad de innovación es, o puede ser, por lo dicho, superior a la de las instituciones centralizadas: las instituciones fiscalizadoras descentralizadas vienen exigidas, vienen justificadas, vienen avaladas por los nuevos aires de descentralización que, primero a través de la regionalización, después por la aplicación del principio de subsidiariedad, la Comunidad Europea, en su evolución cualitativa hacia la Unión Europea, ha puesto en marcha. Pero no olvidemos que esa descentralización fiscalizadora se ha de desarrollar siempre en el ambiente de solidaridad, de objetivos comunes y de la colaboración imprescindible que esos elementos exigen, lo que los hará no sólo más eficaces y más útiles, sino también que tengan una mayor repercusión en el incremento de las normas éticas de la nueva sociedad.

El informe sobre la reforma de la burocracia estatal, publicado en la Conferencia sobre Transición y Consolidación Democráticas, elaborada por la Fundación Gerbachov de Norteamérica y por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior en octubre de 2001, opina que la reforma de la burocracia estatal es un elemento esencial para la consolidación democrática, y que «dicha reforma consiste en medidas de descentralización del poder estatal, en la mejora de la coordinación y en el establecimiento de controles para detectar posibles abusos por parte de cargos electos y funcionarios», lo que se traduce «en una mayor participación, eficacia y transparencia en las nuevas democracias», además «de en una más clara atribución de responsabilidad para que todos respondan de sus actos».

Osborne y Gaebler, en una obra publicada en 1994 por Ed. Paidós, *La reinención del gobierno*, decía algo que creo que es oportuno

no citar aquí: «Hace cincuenta años las instituciones centralizadas eran indispensables. Las tecnologías de la información eran primitivas, la comunicación entre distintas localidades era lenta y la fuerza de trabajo público estaba relativamente poco formada. Se necesitaba mucho tiempo para que la información llegara a la cadena de mando. Pero hoy la información es prácticamente ilimitada, la comunicación entre localidades remotas es instantánea, muchos empleados públicos están muy preparados y las condiciones cambian con sorprendente rapidez.»

Dentro de los nuevos conceptos que rigen en las Administraciones Públicas está el *Total Quality Management*, y las organizaciones que lo utilizan, como señalan Osborne y Gaebler, miden constantemente sus procesos internos de modo que pueden ver donde están los problemas y corregirlos:

En el análisis de esos procesos internos, en la idea de la mejora continua, de la mejora progresiva en la idea de mejorar algo en algún punto de las Administraciones Públicas en todo momento, las instituciones de fiscalización creo que encuentran un camino muy adecuado para su actualización y repercusión administrativa y social.

En el informe sobre la reforma de la burocracia estatal, antes citado, se dice también que «la descentralización no funciona cuando no va acompañada de una tupida red de organismos fiscalizadores con personal profesional» y «de una serie de grupos de expertos independientes encargados de investigar abusos de autoridad por parte de cargos públicos». Añade que, «sin unos mecanismos de fiscalización sistemáticos y eficaces, la descentralización se convierte en un capitalismo de colegas, en un sistema en el que los dirigentes regionales se alían con las élites sociales para utilizar el poder en su propio beneficio».

El futuro no puede cumplir todos los fines y objetivos que la fiscalización exige si no cumple sus funciones con la debida planificación y actuación conjunta con los demás organismos fiscalizadores con los que concurre: sean otras instituciones del llamado control externo, sean otras instituciones del mal llamado control interno, porque la fiscalización, esa que es inminente a toda actividad pública, esa fiscalización, divídase en tres tipos, dos tipos, o indeterminados tipos, no es sino una sola realidad.

De esta forma, tanto el sector público como las entidades encargadas de fiscalizar su actividad, se irán adaptando a la velocidad adecuada a las demandas de esa nueva sociedad, que llamamos del conocimiento y que se caracteriza por su complicación cultural (consecuencia de la globalización y de los movimientos migratorios), el acceso a una información casi ilimitada (gracias a la trepidante re-

volución tecnológica), la preocupación por una justa distribución de la riqueza, la creciente sensibilidad ecológica (entendiendo el medio ambiente como entorno natural, pero también, y así lo dice el Tribunal Constitucional en Sentencia de 26 de junio de 1995, como entorno histórico-artístico y cultural), la decisiva apuesta por la ética pública (como conjunto de valores que deben impregnar la gestión del patrimonio común) y, finalmente, la inquietud por la calidad de vida de los niños, las personas con discapacidades y, en general, por los más desfavorecidos (como dice Miguel Delibes, uno de los principales indicadores del grado de civilización de una cultura, es su preocupación por los más débiles).

El conocimiento, como escribía el profesor Velarde Fuertes en un artículo del diario *ABC* del pasado 7 de julio, «es hoy la energía que alumbrá».

Estos empeños, ¿son sueños? Esperemos que no; esperemos que la fiscalización, nuestras instituciones fiscalizadoras, sigan aplicando sus empeños en la búsqueda de sueños, de manera que sirvan mejor a los Parlamentos, a la sociedad, a los individuos y en especial al mejoramiento de toda la organización y aplicación de los fondos públicos. Y que no suceda como decía Lewis Carroll en *Alicia en el país de las maravillas* (Ed. Rivadeneyra, Biblioteca Infantil, Madrid):

*Y fueron en balde todos sus empeños
por seguir viviendo tan rara aventura...
Y es porque ignoraba que era una locura
suponer verídicos los fugaces sueños.*

Ramón Muñoz Álvarez
Presidente de la
Cámara de Cuentas de Madrid

Plantearse el futuro de cualquier institución supone en buena medida analizar los aspectos de su regulación que necesitan adaptarse a los cambios que se hayan producido durante el tiempo en que haya estado vigente, con el propósito principal de orientarla más adecuadamente al cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales. Éste es el sentido en el que se viene hablando desde hace algún tiempo de la reforma de las normas que regulan el Tribunal de Cuentas, de cuya Ley Orgánica se cumple el vigésimo aniversario, al que se refiere también el título de este curso.

No hay que soslayar el efecto reflejo que una eventual reforma legislativa del Tribunal de Cuentas tendría sobre los OCEX, pues la regulación de éstos, como es sabido, siguió con bastante fidelidad, aunque haya algunas diferencias en cada caso, el modelo establecido por la normativa del Tribunal de Cuentas, tanto en los aspectos orgánicos y estructurales como en los funcionales, hasta tal punto que no faltan los que siguen denominándose Tribunal, a pesar de que la doctrina del Tribunal Constitucional ha dejado muy claro este extremo, ni otros cuyas normas regulan unas denominadas «Sección de Enjuiciamiento», que, por la misma razón, resultan claramente fuera de lugar. Pero, como decía, esto se explica justamente porque estas disposiciones siguieron con bastante fidelidad la regulación del modelo, por lo que no parece aventurado afirmar que un cambio en aquel modelo habría de acarrear más

pronto que tarde modificaciones de importancia en los trasuntos. Me propongo, en las líneas que siguen, entresacar algunos rasgos de la configuración actual que permitan, desde una perspectiva jurídica, trazar, al menos parcialmente, un esbozo hacia el que avanzar, tanto conjunta como individualmente, y que pueda responder con suficiencia a las nuevas necesidades y requerimientos de cada época.

En todo caso, hay un elemento común al que, a mi modo de ver, no se ha prestado la suficiente atención y que está llamado a desplegar una amplia serie de consecuencias en el terreno, sea de la racionalización de la actividad de control, sea, en estrecha dependencia de lo anterior, de las relaciones entre los distintos agentes de la función de control. Me refiero a la consideración de las labores de fiscalización como una función pública. Ésta es la perspectiva desde la que se analiza por un importante sector de la doctrina la actividad financiera de las instituciones públicas en su conjunto y, bien como una fase o parte de esa función, o bien como una función en sí misma, la fiscalización responde a los elementos y exigencias de una función pública en sentido propio.

En efecto, nos estamos refiriendo a una actividad pública de carácter técnico, desarrollada por un órgano o institución de igual naturaleza. Es una actividad en cuyo seno se ponen en juego potestades, es decir, facultades que es debido ejercitar, las cuales, a su vez, se encauzan a través de unos procedimientos preestablecidos por el ordenamiento y que, además, se ejercitan a favor del interés general, estando previsto algún género de control sobre el debido cumplimiento de estos requisitos y objetivos.

La primera consecuencia de esta concepción es el reforzamiento institucional de los sujetos de esta función, en la medida en que desarrollan una actividad propia que cobra sentido en sí misma como una exigencia ineludible de la organización propia de un Estado democrático, sin necesidad esencial, por otra parte, de referirla a otras instituciones, órganos o poderes, sin perjuicio de la conveniencia de algunos concretos vínculos. Esto supone, como luego se verá, una reinterpretación de las relaciones entre cada órgano de control y el parlamento o asamblea legislativa al que esté adscrito, pero tiene otra serie de repercusiones de, a mi juicio, mucho interés.

La necesaria atención al interés general permite un encaje más fino de la función fiscalizadora desde el punto de vista de la conciliación de su verdadera naturaleza con sus objetivos y resultados.

En este sentido, no dudaría en calificar esta actividad como una actividad técnica, equiparable a la actividad técnica de la Administración, sólo que, en nuestro caso, el servicio o producto que se pone a general disposición y que elaboran los órganos de control es un informe de fiscalización, semejante desde este punto de vista al producto final o informe que se elabora por las entidades y empresas privadas de auditoría. Por tanto, esta actividad es técnica no sólo en el sentido de que debe desarrollarse de acuerdo con unos concretos parámetros científicos y de conocimiento, sino en el sentido de que pone a disposición pública un trabajo de fiscalización o, como se dice también últimamente, de auditoría pública. De esta forma, los destinatarios finales de dicho informe no pueden especificarse más que a determinados efectos y, en cualquier caso, no pueden ser objeto de una consideración exclusiva y excluyente. Por tanto, el informe se dirige a los parlamentos o asambleas legislativas a los efectos del control político o de cualquier otro orden, pero debe también dirigirse al organismo o servicio fiscalizado y ser objeto de pública información. Lo cual se comprueba con toda claridad en el caso de las Corporaciones Locales, y especialmente en el caso de los OCEX, pues, en efecto, a nadie se le podría ocurrir pensar en que el Pleno de la Corporación no es un interesado en el conocimiento del informe, de la misma manera que se aprecia un cierto nivel de confusión respecto a las facultades de las asambleas legislativas autonómicas sobre los informes de fiscalización de los OCEX y sus consecuencias en tales casos, sin que quepa excluir de todo ello al propio Tribunal de Cuentas.

Esto prueba que la única utilidad de los informes no es el control político, el cual puede incluso, por caducidad –que algunas regulaciones aplican a este ámbito en una impropia equiparación al procedimiento legislativo– o por cualquier otra circunstancia, no llegar a producirse, sin que por eso deba entenderse que se han frustrado los objetivos últimos de la fiscalización y, consiguientemente, malgastado los recursos aplicados. Porque ni siquiera desde el punto de vista parlamentario puede entenderse que la fiscalización sirva sólo a efectos de la función de control político, en la medida en que todo el mundo admite que puede ser útil también a efectos propiamente legislativos. Así que el informe puede servir a multitud de finalidades, desde la mejora de la gestión decidida en el ámbito del organismo de que se trate, o decidida por quienes tengan su tutela o control, hasta la exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar, pasando por el posible ejemplo para otros gestores o administraciones y sin poner en último lugar la propia información de los ciudadanos partícipes de una democracia avanzada y de los medios de la opinión pública.

Esta consideración obliga a defender la especialidad de la posición institucional de los órganos de control. A mi modesto juicio, el propio devenir histórico de estas instituciones prueba que no son de suyo, como algunas veces se da por supuesto, una hijuela necesaria del régimen parlamentario, como puede ilustrar el caso de su evolución en España o, en su evolución y en su actualidad, el de Inglaterra. Pero, en todo caso, hay ya una marcada tendencia a ubicarlas en una posición propia, como se ve claramente en el caso del Tribunal de Cuentas Europeo y, más matizadamente, en el caso del Tribunal Federal de Cuentas en Alemania. En este sentido, debería también replantearse la fórmula española de concebir la dependencia del Tribunal de Cuentas respecto a las Cortes Generales, la cual también ha servido de modelo en las diversas Comunidades Autónomas.

Aquí no puede decirse que no hubiera desde muy pronto elementos para un enfoque más adecuado del asunto, porque el Tribunal Constitucional ya dijo hace mucho tiempo que la dependencia parlamentaria de los OCEX debía entenderse más propiamente como una garantía de la independencia de su funcionamiento. Pero las cosas no se han orientado realmente de este modo, pues, como antes se ha dicho, la fórmula más extendida para recoger la posición de las instituciones de control ante sus parlamentos es la de que, como el Tribunal de Cuentas, son dependientes orgánicamente e independientes funcionalmente. Sin embargo, esta expresión más parece un latiguillo vacío que una descripción ajustada de la realidad, la cual, tanto en la expresión normativa como en la práctica, obliga a matizar, si no lo contradice frontalmente, el hecho de esa dependencia orgánica y de esa independencia funcional. Más bien parece lo contrario, pues si se analiza la práctica cotidiana al amparo de la legislación de la mayor parte de los órganos de control, puede comprobarse que funcionan con una amplia autonomía de organización, presupuestaria e, incluso, normativa, mientras que ofrecen la apariencia de acoger sin muchas reservas a las decisiones sobre el ejercicio de sus funciones que se tomen en los respectivos parlamentos. No hay, además, reglas de preservación del criterio técnico, salvo un caso al que aludiré posteriormente y que no es suficiente por sí mismo para alterar la tendencia general, que parece fuertemente revalidada en las más recientes regulaciones, según la cual, en efecto, se incrementan las facultades del correspondiente parlamento respecto al plan de actuaciones del órgano de control, y ello por no citar otras decisiones todavía más reveladoras de posibles limitaciones de la independencia. Pero sobre esto también se volverá luego.

Me interesa más inmediatamente subrayar el hecho de que ser agentes de una misma función pública es el denominador común de todos los órganos de control que hasta el presente están actuando en el país, lo cual no deja de ser una evidencia, pero conviene manifestarlo ante algunas pretensiones de convertir las diferencias y peculiaridades en el elemento sustantivo de cada órgano. Es más, precisamente esa comunidad básica de la actividad que se desarrolla es la que ha permitido utilizar el modelo de la regulación del Tribunal de Cuentas sin ocasionar con ello disfunciones ni obstáculos. La proposición podría llevarse más lejos, hasta alcanzar a órganos de control que no están actualmente en la esfera del control externo, como es el caso –y ocurre en otras experiencias comparadas– de las distintas intervenciones generales. Pero no es el momento de plantear la fuerza expansiva de esta concepción, sin perjuicio de no ocultar que, en mi opinión, las distintas instituciones son, en definitiva, agentes de una misma función.

Una actividad está funcionalizada por el ordenamiento jurídico cuando se trata de preservar el interés de un tercero distinto del que actúa o el mismo interés general. A estos efectos podría pensarse que la función de control está establecida en el propio interés del correspondiente parlamento. Esta idea obligaría a decidir que hay posibilidad jurídica de que los parlamentos sean por sí mismos, dejando al margen lo relativo a su propia orgánica, posibles titulares de intereses, y a excluir que la adscripción de los órganos de control que se les efectúa por las normas no esté hecha precisamente en su papel de representantes del interés general. En todo caso, en mi opinión, y en virtud de aspectos que se irán desgranando posteriormente, la regulación de la función de control tiene como objetivo la preservación del interés general o del interés público.

Y, como se decía al principio, lo característico de la actividad que constituye el núcleo de la función fiscalizadora es tratarse de una actividad técnica, es decir, una actividad que debe desarrollarse en aplicación de un conjunto de conocimientos científicos o de naturaleza semejante que es, por otra parte, lo que responde a la tutela del interés general. De ahí el que todas las regulaciones pongan especial énfasis, con más o menos fortuna, en la independencia del órgano y en la de sus miembros o directivos. La independencia, sin embargo, no es un valor en sí misma, sino que es el marco en el que deben desarrollarse los comportamientos que respondan, como dice el *DRAE*, al «*objeto en sí y no a nuestro modo de pensar o de sentir*». La independencia es así el marco de un comportamiento **objetivo**, que se define, como hace el diccionario, entre otras formas, por ser lo opuesto a lo subjetivo.

Desde este punto de vista, la independencia tiene, en primer lugar, un conjunto de presupuestos que, en mi opinión, se identifican con la independencia orgánica o, lo que es lo mismo, con las diferentes esferas de la autonomía (organizativa, presupuestaria, etcétera), la cual, como ya se ha dicho, está suficientemente garantizada por las distintas normativas, siguiendo en esto, asimismo, el modelo del Tribunal de Cuentas que, como también se ha anticipado, está dotado de una independencia orgánica mayor de la que ordinariamente se refleja con la alusión a que depende orgánicamente del Parlamento.

Otro elemento importante a efectos de preservar el marco que garantiza un comportamiento objetivo es el modo de selección y provisión de las personas que componen los órganos de dirección de las diferentes instituciones, a cuyo respecto pueden decirse muchas cosas, como es lógico, pero hay dos que, para el caso de no querer realizar ahora un estudio en profundidad de las variadas posibilidades existentes, me interesa destacar: la primera es que no hay seguramente soluciones por completo satisfactorias; la segunda consiste en que el contexto constitucional e institucional del país en su conjunto responde a unas normas y pautas cuya modificación no se ve fácil, en la eventualidad de considerarla, además, oportuna. Tampoco habría que preterir a estos efectos los procedimientos de selección del personal técnico, de cuya calificación profesional tanto depende realmente la objetividad de los informes. Pero, en ambos casos, se trata de lo que podrían llamarse presupuestos subjetivos de la objetividad.

Por tanto, a mi modo de ver, la posibilidad de un comportamiento objetivo depende fundamentalmente de los ingredientes objetivos de esa misma actividad. Es decir, es una cualidad que reside allí donde se puede comprobar que los factores que integran la actividad facilitan y no impiden un comportamiento objetivo. Entre los variados elementos que pueden tomarse en consideración a estos efectos cabe destacar, a mi juicio, los tres siguientes: la programación de las actuaciones, el procedimiento de elaboración y tramitación del informe y, por último, los criterios y parámetros técnicos con los que se contrasta la realidad sometida a fiscalización.

Empezando por estos últimos, en lo que se refiere al procedimiento que se sigue en la elaboración y aprobación de los informes, para alguno de cuyos casos hay previsiones legislativas muy concretas, no parece exagerado decir que responde en general a las exigibles garantías de profesionalidad y asegura la participación de

los entes fiscalizados mediante los correspondientes trámites de audiencia y alegaciones. Otro tanto cabe decir en lo que se refiere a los criterios y referencias técnicas aplicables en la elaboración de los diferentes informes, sobre todo en la medida en que se trata de principios contables y normas jurídicas, cuya objetividad es precisamente condición de su existencia. Respecto a otros criterios técnicos de creciente utilización en auditorías e informes de objetivos más ambiciosos, puede pensarse en la conveniencia de que nuestra legislación presupuestaria, incluso por la vía de su desarrollo reglamentario, llegase a un grado mayor de concreción y perfeccionamiento, sin que sus eventuales insuficiencias actuales permitan dudar de la objetividad de los instrumentos al uso.

Luego, gran parte del busilis de esta cuestión está en la formación del programa de actuaciones y, por consiguiente, en la denominada iniciativa fiscalizadora. Como es sabido, por regla general, dicha iniciativa se atribuye al propio órgano de control y al parlamento correspondiente, sin perjuicio de algunas especialidades que no es ahora el caso de estudiar. Junto al impulso de oficio o en virtud de iniciativas de origen parlamentario, hay que mencionar aquellas actuaciones que se llevan a cabo *ope legis*. La previsión legal de determinadas actuaciones origina ya una primera diferencia según que del contexto normativo se deduzca, o no, su carácter exclusivo, o cuasi. Incluso, cuando no es éste el sentido de las previsiones legales, no faltan quienes interpretan que el denominado informe de Cuenta General debe absorber la mayor parte, si no la totalidad, de las actuaciones del correspondiente órgano. Pero tampoco es dudoso que en la actualidad la tendencia dominante es la de extender la fiscalización, mediante actuaciones específicas, lo más posible por todo el ámbito de las competencias territoriales y materiales de cada órgano de control.

La configuración del programa de actuaciones con estos dos grandes afluentes es revelador de una posible confrontación entre la objetividad técnica y la subjetividad de los concretos intereses políticos, lo cuales, por muy mayoritaria o unánime que pueda ser la composición que los concierte, no pueden confundirse con, ni articular por su mera presencia, el interés general. A mi juicio, nuestro ordenamiento, por su falta de regulación, da a ese eventual conflicto la peor de las soluciones posibles, aunque hay que apresurarse a adelantar que la mera existencia de esa tensión no contamina ni invalida necesariamente cualquier decisión que se tome en este terreno. Es más, conviene tener presentes los intereses políticos que den a los correspondientes acuerdos que se adopten

el adecuado factor de actualidad y proximidad que podría quedar completamente enervado si se persiguiera una permanente neutralidad técnica indiferente y aséptica.

Pero la peor situación es la absoluta falta de regulación de ese conflicto, ya que origina riesgos, al menos, de aparente arbitrariedad, que no estriban solamente en la posibilidad de que se produzcan decisiones discriminatorias y abusivas, sino también en el peligro de someter al órgano de control a la necesidad de incoar actuaciones prescindiendo de cualquier atención al principio de eficiencia, si no es contradiciéndolo por completo. Y el riesgo es tanto mayor cuanto más funcionan de hecho los resortes de la absoluta primacía de la representación política, tanto por la imposibilidad de sustraerse a las solicitudes concretas de fiscalización como por atenderlas sin reservas en la totalidad de sus extremos y detalles. Sin pretender elevar las anécdotas a categorías, este sesgo es perceptible en algunas encomiendas parlamentarias en las que detecta una orientación hacia, por ejemplo, las representaciones municipales independientes o hacia ámbitos territoriales muy reducidos, como es el caso de determinadas provincias.

Por ello, la normativa debería atender principalmente a ofrecer a los parlamentos la posibilidad de determinar los sectores, fondos públicos o materias en los que se tiene mayor interés en una legislatura o en el período que se señale al efecto, dejando las iniciativas concretas de fiscalización para los casos muy excepcionales verdaderamente graves, circunstancias éstas sobre cuya presencia también deberían establecer las normas los requisitos adecuados. El juego de los plazos temporales que eventualmente se previeran podría, además, servir de instrumento en la misma objetivación de las funciones de los órganos de control, en la medida en que, al tener duraciones distintas, pudieran sobrepasarse los límites de una determinada legislatura. Por otro lado, ante la ausencia de medios jurídicos específicos de reacción contra las decisiones de los órganos de control, cualquier elemento que contribuya a su objetivación incrementa indudablemente el valor de sus actuaciones. Y, finalmente, el circunscribir las solicitudes específicas a casos excepcionalísimos, restringe las posibilidades de conflicto frente, como ha sido algún caso, a decisiones idénticas de parlamentos distintos, en la misma medida que peticiones de carácter más general pueden contribuir a favorecer la coordinación y la colaboración de los distintos niveles territoriales de control con el propósito de atender con más rigor y precisión a más amplios sectores de la realidad a fiscalizar.

Ésta es, por otra parte, la tendencia que parecen inaugurar las resoluciones más recientes de la Comisión Mixta Congreso-Senado, donde se recogen los sectores y aspectos de mayor interés para las Cortes Generales. Concretamente, la de 21 de diciembre de 2001 contiene una amplia solicitud –tan amplia que no puede dejar de pensarse en un movimiento pendular un tanto excesivo– con ocho puntos de muy distinto alcance, aunque todos ellos relativos a sectores de indudable interés, con lo que se manifiesta la conveniencia de atender en este terreno a los factores de actualidad y proximidad a los que me he referido anteriormente. Lo que no excluye tampoco cierta improvisación y rudeza, como se detecta en el punto 8º de la citada resolución. Pero el conjunto responde en líneas generales a las características que se han expuesto, sobre todo en lo que se refiere a un plazo que habrá de extenderse a varios ejercicios necesariamente. Por otro lado, la resolución también implica a los OCEX, pues se refiere a algunos sectores donde las competencias están compartidas con éstos, lo que habrá de suponer la colaboración de los diversos niveles territoriales de control. Pero, dejando al margen este y otros aspectos discutibles de su contenido, no cabe duda que este tipo de decisiones suponen de hecho, aunque no de derecho –¿para cuándo un desarrollo normativo de la propia Comisión Mixta más completo del que hay en la actualidad?–, un avance respecto a la clase de resoluciones adoptadas con anterioridad.

Este tipo de resoluciones, equiparables a las que se producen en otros parlamentos respecto a los órganos de control de ellos dependientes, origina, como es lógico, un deber de cumplimiento que se pretende satisfacer por el órgano de control sin atender propiamente a razones técnicas, tanto porque eventualmente la solicitud no contenga especificaciones concretas sobre la fiscalización que se pide, como ejercicios, alcances, objetivos, etc. (lo cual ahora parece tan lejano, pero en lo que habrá de avanzarse tan paulatina como indefectiblemente), cuanto porque habrán de soslayarse las razones técnicas que hayan llevado a configurar de oficio una determinada planificación, si no es que, además, hubiera que atender a aquel deber contradiciéndolas.

En todo caso, queda de manifiesto una eventual deficiencia de objetividad que no tiene actualmente ninguna posibilidad de corrección, salvo en algún caso concreto que, como decía antes, no sirve como síntoma de una tendencia que, a la luz de las últimas regulaciones, más bien es la contraria.

Es en este contexto donde cobra todo su valor el contenido del artículo 5º de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, don-

de se dice que *«la Cámara de Cuentas deberá realizar sus funciones según un programa previo confeccionado por ella misma, de acuerdo con su presupuesto y de cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la calidad y la regularidad de la gestión económico-financiera del sector público andaluz. Esta actividad no podrá verse mermada por el derecho de petición que corresponde al Parlamento, al Consejo de Gobierno o a las Corporaciones Locales».*

Lo primero que debe decirse de esta disposición es que es única en el conjunto de las normas que regulan en nuestro país los distintos órganos de control. Hay alguna disposición semejante en la regulación de otros OCEX, pero excluyen de su esfera al correspondiente Parlamento, por lo que la reserva se restringe a las peticiones del Gobierno y de las Corporaciones Locales. En segundo lugar, cabe hacer hincapié en la absoluta primacía que da la ley a la programación de las actuaciones efectuada con criterios técnicos con el objetivo de poder enjuiciar la calidad y la regularidad de la gestión en el sector público de Andalucía, sin más limitaciones que las puramente presupuestarias que, por otra parte, son el condicionamiento de cualquier actividad pública. Habría que añadir, además, que la norma no está en desuso, lo que no quiere decir el desconocimiento sistemático de las iniciativas tomadas o tramitadas por el Parlamento, sino la exposición de las razones técnicas que han impedido la elaboración de determinados informes solicitados por el Parlamento de Andalucía o la completa atención a la totalidad de sus extremos.

En mi opinión, sería conveniente extender la vigencia de disposiciones como la que se acaba de citar a todo el ámbito de la función pública de fiscalización, no sólo por preservar la propia imagen de independencia de los agentes que la tienen encomendada, sino como eventual fórmula de resolución de posibles conflictos.

Rafael Navas Vázquez
Consejero Mayor de la
Cámara de Cuentas de Andalucía