

jeto, extensión y límites del enjuiciamiento contable, los órganos de la jurisdicción contable y las partes intervinientes en la misma, la instrucción de los procesos contables y las disposiciones comunes, el proceso contencioso-contable, los procesos contables especiales, los modos de conclusión de los procesos contables, la ejecución de sentencias, así como los recursos correspondientes.

La obra ofrece, pues, una amplia y documentada panorámica sobre la jurisdicción contable como pilar y culminación de lo que constituye el supremo órgano fiscalizador de la gestión pública, es decir, del Tribunal de Cuentas de España, o en términos más generales, de todos los órganos de control externo. Nos vamos a permitir, no obstante, la licencia de advertir sobre un desliz de tipo formal y aconsejar, para nuevas ediciones, el análisis de alguna cuestión puntual de fondo.

Respecto al primero se trata de aclarar que la denominación concreta del Órgano de Control Externo de Castilla-La Mancha es la de «Sindicatura de Cuentas», estando prevista la de «Cámara de Cuentas» para el correspondiente a la Comunidad de Madrid, no siendo pues, correcta la expresión «Tribunal de Cuentas» utilizada en el texto en ambos casos (página 20). A nuestro juicio la diferencia no es trivial y tiene mucho que ver con el contenido de la obra.

La sugerencia de fondo, por su parte, se refiere al estudio de las insuficiencias y limitaciones que surgen en el propio marco legislativo del control y de sus aledaños. Tal es

el caso, a manera de ejemplo, del problema de la incompletud de la jurisdicción contable en el ámbito de las corporaciones locales, puesto de relieve recientemente en la *Revista Crónica*, del Tribunal de Cuentas, y que da lugar al archivo sistemático de los procesos abiertos ante la existencia de indicios de responsabilidad contable.

Hechas estas consideraciones y sugerencias, reiteramos nuestra más calurosa acogida a una obra que puede contribuir a mermar el vacío editorial que se percibe en torno a esta materia.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

**FRANCESCO GARRI: *I Controlli nell'ordinamento Italiano.***  
Giuffré Editore, Milano, 1998.

La obra de Francesco Garri sobre el sistema de controles que el ordenamiento jurídico italiano establece sobre los actos administrativos del Estado, las regiones, los entes públicos y los entes locales expone el tema de un modo a la vez descriptivo y crítico, aportando con frecuencia valiosas sugerencias hermenéuticas en las ocasiones en que la insuficiente concreción de la normativa y/o la abundancia, no siempre coincidente, de la jurisprudencia exige tomas de posición o explicitar juicios de valor.

En un breve preámbulo, el autor, ante las inciertas consecuencias que la reforma constitucional (considerada como inevitable por la sociedad italiana y asumida por todos o la mayoría de los partidos políticos) pueda tener sobre la estructura

actual del sistema de controles –incluso sobre los conceptos mismos de legitimidad de los actos administrativos–, reivindica la utilidad y oportunidad de un tratamiento sistemático de la actual estructura del sistema de controles, argumentando que las dificultades inherentes a la citada reforma constitucional permiten pronosticar una pervivencia a medio plazo de las líneas maestras de aquél.

Tras una presentación de conjunto de la naturaleza y características generales de los controles de la actividad de los entes públicos y sus aspectos organizativos, en los capítulos I y II analiza el autor, en primer lugar, el control preventivo de la legitimidad de los actos administrativos del Estado, las regiones y los entes locales, y en segundo término, el control sucesivo sobre estos actos (caps. III y IV). El control sucesivo, centrado en la gestión, se aborda, con carácter general y en sus desarrollos conceptuales, en el capítulo V, concediendo al control sucesivo sobre la gestión de las regiones, los entes locales y los demás entes públicos un capítulo (el VI), más breve. En el capítulo final se aborda el complejo problema de la coordinación entre los diversos controles existentes y el régimen de responsabilidad, así como las relaciones ente aquéllos y éste.

Como apéndice, se incluye una sentencia del Tribunal Constitucional italiano, dictada en diciembre de 1997, desestimando una demanda interpuesta por una serie de federaciones de profesionales, sobre la presunta inconstitucionalidad de la normativa en relación a las facultades del Tribunal de Cuentas para

el control de determinadas actividades de dichas federaciones

Las ideas básicas que estructuran el capítulo I del libro giran en torno a los ejes conceptuales sobre los que se orienta la reforma del sistema de controles italiano, que se establecen en la Ley de 14 de enero de 1994. Estos ejes conceptuales se concretan: en el énfasis concedido a los controles sucesivos sobre la gestión de la actividad económico-financiera de los actos administrativos y la exclusividad de esta función otorgada al Tribunal de Cuentas, en lo que al control externo se refiere; en la necesidad de coordinación entre los distintos y múltiples controles internos existentes y de éstos con los controles externos (Tribunal de Cuentas y Comités de Control Regionales); en la relevancia del principio de independencia y autonomía de los órganos de control externo respecto a los poderes políticos, tanto nacionales como regionales y locales; y en la función tutelar y garantizadora del control en relación a la utilización correcta y adecuada de los recursos públicos, según los principios de eficacia, eficiencia y economía.

El énfasis en las cuestiones relativas al control de gestión pone de relieve la necesidad de considerar el control bajo parámetros y criterios que rebasan el ámbito jurídico formal, y se inscriben en el campo de lo económico-financiero: el cumplimiento de los requisitos de legitimidad no sólo no agotan, sino que implican para su efectivo cumplimiento una interpretación que reclama una incursión profunda en el mundo de las realidades económicas, demográficas, sociológicas y culturales.

El capítulo II se dedica a describir los aspectos básicos de la estructura y funciones de los distintos Órganos de Control Externo. El Tribunal de Cuentas se halla dividido en Secciones, entre las que la Sección de Control es el órgano central de control sobre los actos y sobre la gestión de las Administraciones Públicas, estando presidido por el Presidente del Tribunal de Cuentas y de la que forman parte los presidentes de todas las demás Secciones y los magistrados asignados, permaneciendo, en cambio, en la llamada Junta o Asamblea de Secciones, las competencias relativas al control preventivo de legitimidad. En lo relativo a las administraciones regionales, los controles sobre los actos administrativos y/o sobre la gestión se realiza a distintos niveles administrativos y con competencias más o menos amplias, según se trate de las regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia) o de las de autonomía ordinaria (el resto), participando la región del Valle de Aosta, según los casos, en los procedimientos de control de uno u otro grupo.

Por lo que respecta al control sobre la legitimidad de los actos de los entes locales, éste se realiza por parte de un órgano de carácter regional denominado Comité Regional de Control, mientras que el control sucesivo sobre la gestión se atribuye a una Sección de Control de los entes locales del Tribunal de Cuentas. Otra sección de este último se dedica específicamente al control de los entes a los que el Estado contribuye financieramente, y otra al de los actos administrativos en relación con

la UE y, en general, a los que afectan al ámbito de las relaciones internacionales.

El autor subraya la escasez de vías abiertas para que el control de legitimidad, que permanece como función del Tribunal de Cuentas, y las nuevas y más amplias competencias atribuidas al mismo puedan realizarse con mayor eficiencia mediante reformas organizativas y funcionales. En particular, señala la necesidad de innovaciones y la apertura de nuevas vías para hacer efectivo el control de gestión, para el que se requieren estructuras y cualificaciones profesionales más directamente conectadas con las actividades económicas y financieras de las actividades públicas.

El capítulo III describe y discute la naturaleza y los procedimientos de control de legitimidad de los distintos actos administrativos, tanto del Estado como de las regiones y entes locales. En lo que respecta a la legitimidad preventiva de los Actos del Estado, controlada por el Tribunal de Cuentas, la Ley de 1994 especifica un listado preciso de ellos. El libro que comentamos incluye una amplia normativa complementaria que define la inclusión o exclusión de determinadas actividades en el ámbito de los actos sujetos a control. Aparte de éstos, tanto a solicitud de la Presidencia del Consejo de Ministros o de alguno de los Ministros como a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, pueden incluirse en el control de legitimidad aquellos actos administrativos que evidencian situaciones reiteradas y/o manifiestas de irregularidad.

En lo relativo al control preventivo de legitimidad sobre los actos de los entes regionales, la Ley de 1994 citada se lo atribuye a las Secciones del Tribunal de Cuentas en las regiones con autonomía especial, con la excepción de la de Trentino-Alto Adigio y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, respecto a las cuales se restringe únicamente a los reglamentos de ejecución de las leyes aprobadas por las entidades locales o provinciales. La región del Valle de Aosta posee un órgano especial de control, y para las regiones de autonomía ordinaria, el procedimiento y las competencias son las definidas por la Ley de 1994 para los actos del Estado. Los Comités Regionales de Control, por su parte, ejercen un control preventivo sobre la legitimidad de los entes locales, pero limitado a algunos aspectos de su actividad, teniendo más un carácter consultivo que propiamente controlador.

En relación a la cuestión principal, esto es, el significado último del control preventivo de legitimidad, el autor subraya que éste no se detiene en la adecuación formal a la ley, sino que debe mostrar la coherencia del acto administrativo con los objetivos que las leyes establecen, evidenciando la conexión entre control preventivo y control sucesivo y la dificultad intrínseca de una delimitación rigurosa de su respectiva naturaleza. A este respecto denuncia la exacerbación del celo en el control de las reglas formales de procedimiento como fórmula de contención de la corrupción en la Administración Pública, recordando que la inobservancia de las reglas no siempre lleva consigo la ilicitud

de la conducta en relación a los objetivos propuestos por el espíritu de las leyes, y, *a sensu contrario*, con frecuencia una escrupulosa observancia de las reglas puede entrañar una administración inadecuada.

El capítulo VI aborda el tema del control sucesivo de los actos administrativos como garantía de que el despliegue temporal de la acción pública se verifica de acuerdo con la legalidad, atribuyéndose al Tribunal de Cuentas esa función que, subraya el autor, no debe entenderse meramente como una comprobación de legitimidad, sino como un enriquecimiento de su contenido. Se destaca, a este respecto, el reforzamiento de las facultades de iniciativa que concede al Tribunal de Cuentas la reforma de 1994, describiéndose los procedimientos de actuación de éste, así como los procesos a que dan lugar sus pronunciamientos sobre este tipo de control. Especial atención se concede al control relativo a las concesiones de servicios informáticos de las Administraciones Públicas, que incluye tanto el tratamiento informático de los datos como su elaboración misma.

El control sucesivo sobre la gestión, que ocupa los capítulos V y VI, constituye, sin duda, el eje central de todo el libro, ya que es ahí donde reside lo más sustancial de la actividad que la reforma añade al Tribunal de Cuentas, al asignarle la función de control sucesivo sobre los gastos, tanto presupuestarios como patrimoniales de todas las Administraciones Públicas. Tras una discusión sobre los evidentes riesgos de disfunciones y conflictos entre los controles internos y externos, que

se plantean como consecuencia de solapamientos y duplicidades (con precisiones como la diferencia entre «control de la gestión» y «control sobre la gestión», o cómo las existentes entre tres niveles de control: macro, medio y micro), el autor, apoyándose en la interpretación que la jurisprudencia ha ido dando a los contenidos genéricos de la Ley citada, subraya el carácter esencialmente colaborador (y no sancionador) del control externo asignado al Tribunal de Cuentas, así como su carácter empírico en función de intereses a la vez legales y de naturaleza extra o suprallegal. Se trata de un juicio *ex post* sobre la economicidad y eficiencia de la acción administrativa, en la que se comparan los objetivos definidos por el legislador con los resultados de la actuación, según criterios de optimización de costes, tiempos y eficiencia administrativa.

Se exponen en el capítulo V, junto a las cuestiones de principio, el ámbito de aplicación del control sucesivo de la gestión (Estado, Haciendas regionales, comarcas y comunales, Cámaras de Comercio, instituciones educativas, fondos procedentes de la UE, etc.), el contenido de dicho control (legitimidad, regularidad y correspondencia con los objetos de la gestión), competencias de los órganos internos en el control de la gestión, los instrumentos técnicos que deben utilizarse (contabilidad analítica, sistemas de indicadores para la cuantificación de los objetivos), órganos y departamentos competentes para el desarrollo del control, relaciones con el Parlamento y Consejos Regionales, etc.

Por su parte, en el capítulo VI, dedicado a la descripción del con-

trol sucesivo sobre la gestión de las regiones, los entes públicos y los entes locales, se destaca la competencia del Tribunal de Cuentas en materia del control de la gestión, ya que el grado de funcionalidad de un ente territorial –argumenta el autor– no es cuestión que interese sólo a sus habitantes, sino que la verificación de su finalidad interesa a toda la colectividad nacional, lo que justifica la atribución de funciones de verificación al órgano de control específico: el Tribunal de Cuentas de la República.

El control de la gestión de los entes públicos, a los que el Estado contribuye de modo habitual, se realiza por una Sección del Tribunal de Cuentas, permaneciendo bajo tal control mientras aquéllos participan de la financiación pública, no saliendo de su esfera hasta tanto no se haya completado el proceso de privatización en los casos en los que tal proceso se produzca.

Los entes locales, aparte de las competencias asignadas por la normativa vigente a los Comités Regionales de Control, son sometidos al control de gestión por la Sección correspondiente del Tribunal de Cuentas, quien debe examinar la gestión financiera y verificar el respeto de la actuación administrativa «al principio de buen funcionamiento». A este propósito, subraya el autor, las graves insuficiencias para el control de la gestión, que se derivan del hecho de que los entes locales sólo tienen obligación de enviar al Tribunal de Cuentas los datos financieros. Evidentemente, la valoración de la eficacia y economicidad de la gestión sólo es posible mediante la utilización de paráme-

tros específicos (físicos, geográficos, demográficos, económicos, sociológicos...), indispensables para juzgar los niveles de cumplimiento de los objetivos. En este sentido, sirve de paliativo la facultad atribuida a la sección correspondiente del Tribunal de Cuentas de solicitar a los órganos regionales respectivos la información complementaria necesaria, respecto a lo que, como se ha señalado ya, el autor ha manifestado su punto de vista de la necesidad de profundos cambios organizativos y de recursos humanos en el órgano de control de la República.

El capítulo final del libro se ocupa de señalar la dificultad y, sin embargo, imperiosa necesidad de garantizar una coordinación entre los muy diversos organismos e instituciones con competencias de control. Hasta la reforma de 1994, esta compleja problemática no se había abordado, pero la multiplicación de los Órganos de Control Interno y la ampliación a toda la Administración Pública de las competencias de control sucesivo sobre la gestión atribuidas al Tribunal de Cuentas, con especificación concreta de su contenido, ha puesto de relieve la necesidad de abordar explícitamente la cuestión. En términos generales, las dos premisas de las que, según el autor, debe partir la coordinación de controles son la conexión entre los sistemas existentes de control interno y de éstos con los de control externo, y evitar las duplicidades y solapamientos. El reconocimiento de la validez de los controles anteriores por parte de los órganos de control sucesivos constituye también un principio de racionalidad señalado por el autor, refiriéndose

en particular a las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos regionales y locales, así como a la fluidez en su funcionamiento, dado el reparto de competencias entre uno y otros (según se trate del control preventivo de legitimidad o regularidad o los sucesivos de gestión) y el distinto nivel y contenido de la normativa (regional o estatal) que regula los actos administrativos objeto de control.

El tema de la relación entre el sistema de controles y la jurisdicción de responsabilidad, tratado de manera sucinta en las últimas páginas del libro, aboga por una mayor claridad en la delimitación de los objetivos de uno y otra, enfatizando el carácter de garantía de la veracidad de los hechos y la valoración de su idoneidad respecto a los objetivos establecidos que tiene la función controladora, mientras el enjuiciamiento mira, básicamente, a su licitud o ilicitud. La necesidad de la íntima conexión entre ambos y su mutua complementariedad subraya precisamente las diferencias de su naturaleza. La experiencia de los países europeos en los últimos años, a este respecto, muestra un debilitamiento de la incidencia del pronunciamiento en cuanto al control sobre el enjuiciamiento de la licitud o ilicitud y sus consecuencias punitivas. Ello implica que es cada vez menos vinculante el pronunciamiento respecto a las Administraciones afectadas, quienes mantienen el poder de autonomía para reexaminar los actos y comportamientos conforme a las indicaciones de los órganos de control. En cuanto a la estructura institucional, el autor observa en los países europeos una

gran variedad de fórmulas, que van desde un régimen de absoluta separación a situaciones en las que hay una atribución jurisdiccional añadida a la institución de control en estrecha conexión con ella.

En resumen, el libro constituye un valioso ejercicio de síntesis de la abundante normativa existente en Italia sobre el tema de los controles de la actividad de los entes públicos que la reforma de 1994 ha contribuido a unificar. No obstante, al dilatar el ámbito de las actuaciones controladoras y al enfatizar la vertiente del control de la gestión económico-financiera de los entes, aumenta la complejidad de todo el sistema, planteando nuevas y más severas exigencias de coordinación y colaboración entre los distintos órganos implicados. Particular interés para el lector español tienen, a nuestro juicio, cuatro aspectos o temas que a lo largo de la obra reaparecen como verdaderos *leitmotiv* en torno a los cuales se estructura lo esencial de la problemática abordada: la conexión y coordinación entre los controles internos y externos, la pérdida de importancia relativa de los controles de legitimidad y regularidad y el paso a primer plano del control de la gestión y el equilibrio necesario en la distribución de competencias de control entre el órgano central de la República (el Tribunal de Cuentas) y los órganos regionales, en función del reparto del poder político y de decisión entre el Estado y los entes territoriales.

Las discusiones doctrinales en torno a los distintos conceptos de control: preventivo, sucesivo, de legitimidad y regularidad y de gestión económico-financiera, resultan

particularmente clarificadoras, descubriendo sus conexiones y mutuas dependencias en cuanto momentos de su única finalidad de garantía y tutela de los intereses de la colectividad respecto a la actuación del sector público.

Es evidente que al adelgazamiento progresivo de este último, al que asistimos de un tiempo a esta parte, ha correspondido un aumento de la exigencia de más eficacia en su actuación, al mismo tiempo que la profundización de la democracia ha agudizado la sensibilidad social de cara al control de la actividad de la Administración Pública. Ahora bien, más eficacia y más control implican un reforzamiento de la actuación de los órganos de control, pero también una mayor complejidad de su estructura y funcionamiento y, como consecuencia, una creciente exigencia de eficiencia en sus funciones. Como ha subrayado el autor a lo largo del libro, estas nuevas perspectivas privilegian el control de gestión como *ultima ratio* de los controles, que, en esencia, es garantizar que los recursos públicos son empleados económicamente, utilizando este término en el sentido de la vieja definición de Lionel Robbins: aplicación óptima de medios escasos susceptibles de usos alternativos.

La problematicidad de la determinación de ese óptimo, cuando la naturaleza de los bienes y/o servicios los excluye, al menos parcialmente, de las leyes del mercado es innegable. Pero ésa es, evidentemente, una discusión que escapa a los propósitos del autor.

LUIS CHICOTE