

El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas

Milagros García Crespo

Presidenta de la Sección de Fiscalización
del Tribunal de Cuentas

1. INTRODUCCIÓN

Debería empezar mi participación en este Curso de manera formal, tal vez indicando la importancia que finalmente ha llegado a tener el control de la gestión pública en los estudios universitarios, subrayando después el peso del sector público en la economía de cualquier país, posiblemente apoyándome en el fácil recurso a la Ley de Wagner, para extenderme luego en el análisis de los dos conceptos antagónicos de la teoría económica sobre el papel del Estado en la economía: el enfoque neoclásico, individualista, que defiende la actividad pública realizada con criterios de mercado, teniendo siempre en cuenta las preferencias individuales frente al enfoque keynesiano, en el que predomina la idea del interés general, con una visión orgánica del Estado en la que las decisiones públicas pueden divergir de las preferencias de los individuos.

Podría explicar el proceso por el que ambas concepciones del Estado se alternan cíclicamente y cómo en los últimos veinte años, con la crisis del Estado de bienestar, se ha puesto el acento en el excesivo gasto social, en el enorme crecimiento de la deuda pública y la carga de sus intereses, de forma que domina el neoliberalismo como enfoque económico, que aboga por la reducción del gasto público menos necesario o menos productivo y defiende la soberanía del mercado.

Superada ya una buena parte de mi intervención con tales argumentos, podría continuar analizando la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas con referencias más o menos pormenorizadas de su normativa reguladora. Pero prefiero no desarrollar ese planteamiento, ya que en esta ocasión quienes participan mayoritariamente en este Curso conocen perfectamente las singularidades de la tarea del Tribunal y tienen, además, muchos años de experiencia como auditores o letrados.

Pese a todo, creo que puedo aportar algo con mi intervención; de no ser así no hubiera aceptado participar. Mi ya larga dedicación al control del gasto público desde puestos de responsabilidad me ha proporcionado alguna experiencia. He seguido día a día la evolución del Tribunal de Cuentas; puedo analizarla recurriendo a la autocrítica cuando así convenga y, además, a cierta audacia imaginativa para proponer nuevos caminos en la tarea común que es mejorar la función fiscalizadora.

Dicho lo anterior, comienzo con mis reflexiones. A los estudios ya clásicos sobre el funcionamiento del sector público hay que añadir las consecuencias de algunas situaciones recientes:

– Conexo a la crisis del Estado de bienestar y arropado en argumentos de eficacia, de competencia, de mayor crecimiento económico e incluso de capitalismo popular, se vive un período privatizador de muchas actividades y sectores públicos.

– La economía de la globalización, junto a la participación creciente de los Estados en organizaciones internacionales, marca a éstos nuevas pautas de actuación, que inciden en la configuración del sector público y en el ejercicio de su control. En el caso de España, la integración en la Unión Europea supone la incorporación de nuevos parámetros de conducta de los agentes económicos, tanto por la intensificación de la competencia como por la necesidad de adaptar la acción del sector público a una nueva regulación y disciplina. Por otra parte, las relaciones financieras entre España y la Unión Europea dan lugar a considerables flujos anuales que reclaman todas las garantías para que su recaudación y posterior aplicación cumplan con los objetivos fijados, dada su naturaleza de fondos públicos.

– Otra importante transformación del sector público español está relacionada con el proceso descentralizador; debido a la consolidación del «Estado de las autonomías», con un nuevo sistema de reparto del poder competencial que ha afectado notablemente a la actividad económico-financiera pública, especialmente en la vertiente del

gasto y menos en la del ingreso público, dado el incipiente desarrollo del principio de corresponsabilidad fiscal.

Junto a la transformación impulsada por factores externos hay que considerar la evolución interna del sector público, que en ocasiones abandona la disciplina administrativa para optar por una reglamentación más genérica, que modifica la naturaleza jurídica de muchas entidades y que crea otras bajo la forma de entes públicos sometidos a regulación propia¹.

2. CONTROL INTERNO Y CONTROL EXTERNO

Si el sector público es dinámico y cambiante, su dinamismo y evolución necesariamente deben afectar a su control, concebido como garantía de que la gestión pública se acomode a los parámetros establecidos.

La transformación inevitable del control público es evidente en el control interno. Como es bien sabido, en España el control interno se residencia en la Intervención General de la Administración del Estado², es decir, es ejercido por órganos o servicios de control situados en el entorno de los responsables de la gestión, que son los receptores de sus resultados. La organización es similar en los sectores públicos autonómico y local.

Frente al control interno, el control del Tribunal de Cuentas y, en su caso, de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas³ se califica como externo y consuntivo. En tanto que externo, no se relaciona con los gestores, sino que se sitúa en el entorno parlamentario, lo que ya indica que no asume ninguna responsabilidad directa en la gestión. La misma conclusión se deduce de su carácter consuntivo. Así, el control del Tribunal de Cuentas está concebido como un control técnico e independiente, que proporciona una valoración definitiva de una gestión ya efectuada. Al estar residenciado en el entorno parlamentario y publicarse sus informes en el *Boletín Oficial del Estado*⁴, sus conclusiones tienen mayor publicidad

¹ Conviene recordar que la reorganización de estas entidades, prevista en la Ley de la Organización y el Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), está pendiente de desarrollo por lo que se refiere al sector público estatal.

² En adelante, IGAE.

³ En adelante, OCEX.

⁴ En adelante, *BOE*.

que las del control interno, destinadas a los responsables de la gestión analizada.

La evolución más reciente en los procedimientos de la IGAE consolida el abandono del control *a priori* en parte de la gestión pública, a cambio del control financiero, *a posteriori*. La nueva redacción del artículo 99 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria,⁵ dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de «Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social», junto con la Resolución de la IGAE de 25 de enero de 1999, distingue una función interventora, un control financiero centralizado en la IGAE y un control financiero permanente. Por otra parte, la circular de la IGAE del pasado 20 de marzo estructura el control financiero y contempla la elaboración de un Plan de Auditorías, los tipos de informes y el seguimiento de las recomendaciones. En resumen, se va hacia una potenciación del control interno, especialmente del financiero.

En principio, desde el Tribunal de Cuentas, el reforzamiento del control interno debe considerarse positivo. Sin embargo, como luego veremos, su nueva normativa respecto a los plazos no contribuye a facilitar la tarea del control externo.

Las diferencias señaladas entre el control interno y el externo no impiden observar una significativa aproximación funcional entre ambos, tanto en sus objetivos como en los procedimientos. Por ello, atendiendo al uso racional de los recursos públicos, es necesario evitar cualquier duplicidad de actuaciones. Así lo entiende la normativa, al indicar que el Tribunal de Cuentas podría recabar cualquier informe interno, incluso efectuado por terceros; aparte de que uno de los objetivos más significativos del control externo es evaluar el control interno.

El control del Tribunal de Cuentas se concibe también como una contribución a la optimización de la gestión, al imbricarse con la organización y el proceso de decisión. A través de una permanente retroalimentación del proceso «decisión-organización-gestión-control» se llega a la conciliación entre objetivos, organización y gestión en un flujo continuo de información que supera la identificación del control como función postrera y formal. El control es así una garantía interna de buena gestión al permitir ir acomodando la organización y adecuando los objetivos a los medios utilizados, después de estudiadas todas las alternativas. La corrupción, en cuanto referencia general del curso que nos ha congregateado en El Escorial, entendida en su sentido

⁵ En adelante, TRLGP.

más amplio, es una actuación perversa contraria a la buena gestión, y el control es un instrumento para su erradicación de la actividad pública.

En este entorno, la evaluación del control interno que realiza el Tribunal, además de aprovechar las sinergias originadas en el sistema de control considerado en su totalidad, mediante la conexión organización-gestión-control, a partir del análisis de los resultados aportados por dicho control, permite conocer si la organización es correcta y si en ella el control interno es satisfactorio.

3. CONTROLES DE LEGALIDAD, EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (art. 9) señala que la fiscalización debe analizar el sometimiento de los programas de ingresos y gastos públicos a los principios de legalidad, eficiencia y economía. A estos principios, la normativa concordante y la doctrina suelen agregar el de eficacia. El significado del principio de legalidad no ofrece dudas de interpretación, mientras que el significado del resto de principios es, a mi juicio, confuso.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define:

«EFICACIA: Virtud, actividad, fuerza y poder para obrar.

EFICIENCIA: Virtud y facultad para lograr un efecto determinado.»

Tanto el contenido de las definiciones como su diferencia producen cierta perplejidad. La virtud –común a ambos términos–, pero sobre todo el poder para obrar, debían ser las cualidades que una encantadora anciana atribuía a San Antonio, cuando afirmaba que era un santo muy eficaz porque siempre encontraba lo que ella perdía. Por el contrario, de un excelente trabajador, se dice que es eficiente, no se le califica eficaz...; luego debe haber diferencias.

La doctrina acostumbra a relacionar la eficacia con los objetivos, la eficiencia con los costes y la economía con ambas referencias. En todo caso es una diferenciación académica no siempre compartida. Desde el punto de vista de la economía pública tiene poco interés la diferenciación entre la obtención de objetivos y la cuantificación de sus costes si las dos variables no aparecen correlacionadas.

De todas formas, la referencia a estos principios está en el origen de la diferenciación entre los tipos de fiscalización:

- de cumplimiento, o de legalidad;

- financiera; en este caso, la evaluación de la representatividad de las cuentas, además de su propio significado, es información y requisito para posteriores valoraciones;
- de sistemas y procedimientos;
- operativa o de gestión, relacionada con el examen de los objetivos y de los recursos aplicados.

Un análisis retrospectivo de la función fiscalizadora permite observar la pérdida de importancia de las auditorías de cumplimiento y financiera –aspectos cada vez más contrastados por el control interno– en beneficio de las fiscalizaciones operativas y de procedimiento. La nueva normativa, junto con la implantación de importantes mejoras en los procedimientos organizativos y contables, permite que el propio sistema ofrezca garantías de mejor funcionamiento en el registro contable y en la detección de posibles irregularidades. La historia reciente del Tribunal de Cuentas confirma estos extremos y permite afirmar que su actuación se ha traducido de forma indirecta en una función preventiva que ha incidido en la mejora de la organización y funcionamiento del sector público. En el futuro, la presencia, cada vez mayor, de las fiscalizaciones de procedimiento y operativas será el resultado de la transformación cualitativa que debe impulsarse en el Tribunal de Cuentas. Es cierto, sin embargo, que salvo excepciones, los informes del Pleno no se limitan ya a fiscalizaciones de cumplimiento o financieras, sino que incluyen cuestiones organizativas y de gestión.

4. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA

Me propongo trazar una panorámica de la evolución de la labor de fiscalización del Tribunal de Cuentas desde 1982 hasta hoy. Desde la aprobación de la Ley Orgánica, a lo largo de los años se han producido importantes variaciones para dar respuesta a las exigencias de eficacia y eficiencia que la sociedad reclama de las instituciones, y, por tanto, del Tribunal de Cuentas. Ha sido necesaria una amplia interpretación del contenido de las normas propias para acercarlas, material y temporalmente, a las exigencias sociales y constitucionales. El Tribunal de Cuentas, como órgano técnico de las Cortes Generales, debe actuar de forma eficaz. La aplicación del principio de eficacia es contemplado reiteradamente en la Constitución⁶ como exigible en la actuación de los poderes públicos. Esta idea, íntimamente ligada a

⁶ Entre otros, artículos 9.2, 24, 48, 51, 129.1 y 138.

la celeridad y a la economía, debe guardar siempre el equilibrio necesario con la garantía de los ciudadanos, representados en las Cortes Generales, como destinatarios últimos de los informes.

La normativa del Tribunal de Cuentas se ha inspirado en ese principio, aunque ha sido la práctica de la institución la que le ha dado contenido. El cumplimiento del mandato constitucional atribuido al Tribunal de Cuentas en el artículo 136 y la observancia del principio de eficacia del 103.1 obligan a la adaptación y al desarrollo de las previsiones contenidas, primero, en la Ley Orgánica de 1982 y, más tarde, en la Ley de Funcionamiento.

La Ley Orgánica supuso un cambio sustancial en las funciones del Tribunal de Cuentas, derivadas hasta entonces de la Ley de 1953, según la cual el Tribunal únicamente debía examinar y comprobar la Cuenta General del Estado y expedir la certificación de su resultado; las funciones se reducían, en el ámbito objetivo, al control de legalidad, y en el subjetivo, únicamente al sector público estatal. Con la nueva normativa, el enjuiciamiento y la censura formal de las cuentas dejó paso al examen de su consistencia interna y de su representatividad, acompañado de un análisis de la gestión.

Al situar en 1982 al Tribunal en el ámbito parlamentario se rompe con su histórica conexión con el ejecutivo. No obstante, no se debe calificar la nueva situación como dependiente del Parlamento: el artículo 5 de la Ley Orgánica afirma que el Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

La Ley Orgánica prevé tres orígenes distintos para la actividad fiscalizadora: el mandato legal, la iniciativa parlamentaria y el acuerdo del Pleno.

La Ley Orgánica regula el ejercicio y los resultados de la actividad fiscalizadora en un bloque normativo interrelacionado que comprende los artículos 9 a 14. Creo interesante analizar cómo se ha desarrollado ese bloque normativo y sus variaciones en el tiempo, y cómo lo contemplo para los años futuros.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica estaban pendientes de fiscalizar las cuentas desde 1978. En consecuencia, se abrió un período transitorio, que concluyó en 1987 con la aprobación de la Cuenta de 1982. Durante esta etapa, la gestión económico-financiera del sector público se evaluó mediante el documento llamado Memoria-Dictamen de la Cuenta General del Estado, dejando sin desarrollar el Informe anual previsto en el artículo 13. Se dio más importancia a la Cuenta General y a los informes especiales o extraordinarios del artículo 12.

Se trataba de un informe de cumplimiento de los principios formales referido a la Administración General y a sus Organismos Autónomos, a lo que se sumó el tratamiento, también formal, de las sociedades estatales y de la Seguridad Social.

La Memoria-Dictamen fue un documento mucho más ambicioso que el de la etapa anterior, lo que justificaría su nueva denominación, que continuó para los informes de 1983 y 1984, posiblemente porque el Informe anual no estaba plenamente desarrollado, a falta del análisis de la Cuenta General.

Un año antes de la aprobación de la Ley de Funcionamiento, en marzo de 1987, el Pleno del Tribunal había aprobado un memorándum sobre las líneas básicas que debería seguir el Informe anual y que delimitaba contenidos entre la Declaración Definitiva, concebida como el documento en el que el Tribunal de Cuentas se pronuncia sobre la Cuenta General, y el propio Informe anual.

Conforme al memorándum, la Declaración Definitiva se limita a emitir opinión sobre la adaptación de la Cuenta General a la normativa y el adecuado reflejo en ella de la actividad económico-financiera del Estado, mientras que el Informe anual realiza el análisis de la Cuenta General del Estado y lo extiende al resto de las cuentas del sector público, es decir, a las no incorporadas a la Cuenta General. Con el Informe anual se reduce la remisión a las Cortes Generales de la profusión de informes, mociones y notas de carácter especial del período transitorio, que quedan incorporados al Informe anual.

El cumplimiento del artículo 13.2 exige al Tribunal de Cuentas la remisión de un Informe anual sobre cada Comunidad Autónoma, para que las distintas Asambleas legislativas puedan ejercer el control político apoyándose en la opinión técnica del Tribunal de Cuentas. A su vez, y en relación a dichos informes, para cumplir lo señalado en el punto 1.b) del mismo artículo, se barajaron tres opciones:

- elaborar un Informe anual resumen de los 17 informes;
- realizar una agregación de todos y cada uno de los informes;
- confeccionar un resumen de los 17 informes con la inclusión del texto total como anexo.

Como sabemos, el pleno acordó la primera opción.

Con el nombre de Informe anual, e incluyendo un breve documento sobre la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado, se aprobaron y remitieron a las Cortes los correspondientes a cinco años, desde el de 1985 al de 1989, este último aprobado un

año después de producirse la renovación de los miembros del Tribunal de Cuentas.

Como consecuencia de la orientación dada a la función fiscalizadora, la Ley de Funcionamiento de 1988 vertebró el Informe anual como eje del control del sector público. Ya he señalado que la ley establece en qué consiste la función fiscalizadora, a qué se extiende y en qué se materializa. La Memoria o Informe anual, que por mandato constitucional el Tribunal debe presentar en las Cortes Generales, es la base de la función de control, con independencia de las competencias delegadas que posee para el examen de la Cuenta General, previstas en el artículo 136.1 de la Constitución. Además, y según el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, los informes, mociones o notas aprobados por el Pleno se exponen integrados en el Informe anual, de manera que los informes remitidos diferenciadamente lo serán atendiendo a circunstancias excepcionales.

El Informe anual de 1985 –aprobado en diciembre de 1989– inició una serie de cinco que no sólo incluían la totalidad de los resultados del examen y comprobación de la Cuenta General, sino que además, en virtud de lo previsto en la Ley de Funcionamiento, se enviaron ya para alegaciones a los responsables de la gestión pública, uniéndolas al informe, como indica el artículo 44 de la Ley. Esta fase del procedimiento no estaba contemplada en la Ley Orgánica y fue recogida en la Ley de Funcionamiento atendiendo al contenido de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1986⁷.

Con independencia de las dificultades que pudieran tener los antiguos responsables para elaborar y justificar documentalmente sus alegaciones, la finalidad de esta fase es dar audiencia al fiscalizado para evitar su indefensión. Con la remisión a las Cortes Generales del Informe anual de 1985 se produjo una situación casi anecdótica: no se envió a alegaciones el análisis de la Cuenta General del Estado al considerar el Tribunal que «tiene una naturaleza que lo diferencia del resto del Informe, dado que se efectúa por delegación constitucional de las Cortes Generales». Me parece una argumentación poco consistente, y algo parecido debió opinar la Comisión Mixta cuando consideró que se debían ampliar las alegaciones al análisis de la

⁷ El objeto de la Sentencia se relacionaba con una operación de compra de acciones con intervención de RENFE. El recurso procedió del Presidente del Consejo de Administración de RENFE, a quien no se había comunicado previamente el contenido del Informe.

El Informe Anual de 1983 no fue enviado a alegaciones por sus peculiaridades y porque no estaba regulado. Sí se envió el de 1984.

Cuenta General, lo que se hizo por primera vez para el Informe anual de 1987.

No se somete al trámite de alegaciones, ni antes ni ahora, el Informe anual del sector público territorial, puesto que su contenido es un compendio de fiscalizaciones en parte realizadas por entidades constitucionalmente autónomas. Además, las alegaciones sobre un informe global plantean problemas irresolubles.

En este punto de mi intervención me parece oportuno hacer unas breves reflexiones relacionadas con el trámite de las alegaciones.

Del artículo 44 de la Ley de Funcionamiento resulta que los resultados provisionales de la fiscalización deben darse a conocer a los auditados, los cuales pueden manifestar su valoración de los hechos y de las conclusiones obtenidas, contribuyendo así a conformar la opinión del fiscalizador. Los resultados provisionales se envían en un momento en que no hay informe definitivo y, en principio, no está prevista la opinión del fiscalizado sobre el informe.

No se trata de un recurso o mecanismo de defensa pública del fiscalizado frente a las conclusiones definitivas derivadas de la fiscalización, sino una contribución a que éstas estén debidamente fundamentadas. Posteriormente, la virtualidad de las alegaciones decae, porque en ningún caso deben verse como una contraopinión técnica a la opinión del Tribunal, dada la supremacía fiscalizadora de éste.

Esta elemental reflexión tiene incidencia en el tratamiento que ha de darse a las alegaciones, puesto que el artículo 44 establece que el Informe aprobado deberá contener las alegaciones, y el artículo 28 contempla su remisión junto con el correspondiente informe. Su conocimiento por los parlamentarios debe servir, en mi opinión, para reforzar la opinión del Tribunal y en ningún caso para contrarrestarla. Por otra parte, la publicación en el *BOE* de los informes no se acompaña de las alegaciones, lo que parece adecuado por los motivos expresados.

Queda sin resolver un aspecto puramente formal: puesto que las alegaciones se realizan sobre un texto provisional, en la medida en que son aceptadas por el Tribunal modificando el borrador, pueden darse incongruencias entre lo aprobado finalmente por el Tribunal y lo alegado. A veces, se ha defendido la conveniencia de una nueva fase de audiencia para llegar a un documento final de alegaciones que recogiera exclusivamente las no aceptadas. En mi opinión, cualquier ampliación del procedimiento daría lugar a retrasos complementarios. Tal vez la solución sería la redacción de un texto único por

parte del Tribunal, señalando de forma genérica la posible presencia de incongruencias por referirse las alegaciones a un texto luego modificado.

5. EL TRIBUNAL DE CUENTAS ¿ES UNA INSTITUCIÓN LENTA?

Vuelvo al punto anterior de mi intervención: el Informe anual previsto en la Ley de Funcionamiento pasó a ser el documento ordinario que recogía toda la actividad fiscalizadora, integrando en él la totalidad de los informes aprobados por el Pleno; pero la norma dejaba abiertas otras posibilidades, ya que «cuando el Tribunal de Cuentas así lo considere, y en casos de urgente necesidad, se pondrán en conocimiento de las Cortes Generales los informes o memorias extraordinarias». Durante los primeros años no se utilizó demasiado esta posibilidad. En el año 1989, junto con el «Informe anual de 1985», se aprobaron otros 12 informes, que fueron vistos en la Comisión Mixta en 1990 en dos sesiones distintas. Hubo una tercera sesión de la Comisión para la aprobación del «Informe anual de 1985». Durante 1990, además del «Informe anual de 1986», se remitieron ocho informes (cinco relacionados con contabilidades electorales o partidos políticos). En 1991 fueron 17 informes, con tres sesiones de la Comisión Mixta, que pospuso el «Informe anual de 1988» para el año siguiente.

En 1992, ni la composición y presentación del «Informe anual de 1988», ni el número de informes aprobados (18) cambió respecto a la época anterior. Sin embargo, una preocupación sentida por los miembros del nuevo Pleno iba a ser, al final, el origen del cambio: me refiero al deseo unánime de reducir el retardo en la elaboración de los informes. El «Informe anual de 1989» fue aprobado en enero de 1993, tres años después de finalizado el ejercicio auditado, que era el plazo habitual de los últimos años.

Como el control externo del sector público es consuntivo y, entre otros extremos, evalúa el control interno, es necesario cierto distanciamiento de la realidad analizada, porque ello puede favorecer la objetividad de las actuaciones. Pero el distanciamiento no debe ser de tal amplitud que dificulte la identificación de los responsables de la gestión y, sobre todo, retrase la incorporación de las modificaciones debidas al efecto retroalimentador del control. Un ejemplo: el informe sobre la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, ejercicios 1992 y 1993, se aprobó en 1996, y el Parlamento requirió del Tribunal su ampliación a los años 1994 y 1995. Al realizar el segundo informe, los gestores no habían podido, materialmente, incorporar

las modificaciones recomendadas por el Tribunal en el primer informe, con lo que la situación fiscalizada continuaba siendo la misma. Esta situación es frecuente.

Un argumento decisivo para intentar reducir los plazos de elaboración de los informes es que la eficacia suele tomar como referencia la aproximación en el tiempo a la realidad controlada. Habitualmente se identifica al Tribunal de Cuentas como una institución lenta en sus procedimientos, lo que resta interés a los informes y a sus recomendaciones sobre la gestión pública y sus propuestas de mejora. La calificación de lentitud ha adquirido cuerpo social por simple reiteración. Puede verse incluso en el *Diario de Sesiones del Parlamento*, donde constan críticas por la tardanza del Tribunal de Cuentas en presentar la Declaración Definitiva de la Cuenta General. Sin embargo, es más que probable que la Declaración de 1997 se vea en el Parlamento en el año 2000, y no por falta de interés por nuestra parte. El Tribunal de Cuentas no se ha limitado a manifestar su preocupación por los retardos, sino que además ha procurado reducirlos en la fase de la elaboración de los informes, la única que es de su responsabilidad, ya que la demora final, es la suma de tres fases:

- la previa al trabajo de fiscalización del Tribunal, normalmente debida a la excesiva amplitud de los plazos de rendición de las cuentas;
- la interna, etapa fiscalizadora;
- la de tramitación parlamentaria, incluido el tiempo transcurrido hasta la publicación en el *BOE*.

El artículo 10 de la Ley Orgánica indica que el Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que se haya rendido. La ley, pues, pone plazo para la elaboración de la Declaración Definitiva y no para el Informe anual. El intento de cumplir el plazo previsto en la ley llevó al Pleno del Tribunal a conceder prioridad al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. A partir de la Cuenta General de 1991 se acompaña de su fundamentación y desarrollo, y cambia, sobre todo, el período de elaboración y el envío a las Cortes Generales. La aprobación y remisión del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado tiene lugar, habitualmente, seis meses antes que el Informe anual.

El Pleno ha seguido adelante con la reducción de plazos, y a partir del Informe de 1992, el Informe anual se dividió en dos. Ante la

dificultad de elaborar simultáneamente la parte estatal y la territorial, esta última es aprobada y remitida en un momento posterior. Frente al posicionamiento de la Ley de Funcionamiento, que hizo del Informe anual el eje de la función fiscalizadora, creo, y mi idea es compartida por gran parte del Pleno, que el documento más importante surgido del Tribunal de Cuentas es el del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, para cuya realización actúa por delegación de las Cortes Generales, y es el único informe que debe aprobarse por los Plenos del Congreso y del Senado. Su aprobación significa la conclusión del ciclo presupuestario, que se inicia con la aprobación de los Presupuestos Generales. La opinión del Tribunal constituye la colaboración técnica que asiste al Parlamento en la confrontación de la opinión sobre su representatividad y corrección. Si antes de la Ley Orgánica la Cuenta General se aprobaba por la promulgación de una ley sustantiva, hoy se aprueba por acuerdo de los Plenos del Congreso y del Senado, después de conocido el Dictamen de Comisión Mixta, tras el examen por ésta de la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado.

La preocupación del Tribunal de Cuentas por abreviar la conclusión del ciclo presupuestario con el examen de la Cuenta General le llevó a la elaboración de una Moción (junio 1996) en la que se señalaban los plazos excesivos y las carencias en su configuración. La respuesta parcial a las preocupaciones del Tribunal de Cuentas está en la Ley 50/98, que modifica el Título VI de la Ley General Presupuestaria para adaptarlo a la LOFAGE y a la Resolución de la Comisión Mixta de 30 de septiembre de 1998 sobre rendición de cuentas en el sector público y al ámbito y contenido de la Cuenta General, donde se asume la posición del Tribunal.

La nueva composición de la Cuenta General no abarca sólo el ámbito de los Presupuestos Generales, sino que lo amplía al incluir el estado consolidado, o al menos agregado, de todas las entidades que forman el sector público estatal. Pasa a ser una Cuenta General de las Administraciones Públicas al integrar las cuentas de las entidades del sistema de la Seguridad Social, de la Cuenta General de las empresas estatales y de la Cuenta General de las Fundaciones de competencia o titularidad pública estatal.

En este punto secunda la sugerencia del Tribunal de Cuentas de que la Cuenta General ofrezca una representación contable consolidada de la actividad económico-financiera y de la situación patrimonial del sector público estatal. Pero se traslada al Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la IGAE, la determinación de su contenido, estructura y normas de agregación y consolidación,

es decir, no viene establecido por Ley el contenido y la forma de la Cuenta General. Esta singular autorización (al Ministerio de Economía y Hacienda) parece una eludible renuncia parlamentaria. Corresponde al Parlamento aprobar Presupuesto y Cuenta General, y, al menos formalmente, se limitan sus competencias al no haberse regulado todos los requisitos de contenido y forma que la Cuenta General del Estado debe presentar.

No se trata de negar competencias reglamentarias al Ministerio y a la IGAE, ni de dejar de reconocer la capacidad del Tribunal de Cuentas para evaluar *ex-post* esa reglamentación, y toda la actuación del control interno. Lo que debe preocupar, en mi opinión, es que la nueva regulación de la rendición de cuentas y configuración de la Cuenta General del Estado está dirigida a la reorganización y potenciación del control interno, quedando en cierto modo el control externo supeditado a las propuestas que el interno formule. Mantener el plazo de rendición de la Cuenta General del Estado hasta el 31 de octubre confirma que la nueva regulación –aprobada por la Cortes Generales– no impulsa el principio de inmediatez de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, para el cual se conserva el plazo de seis meses, a pesar del mayor contenido de la nueva Cuenta General.

No se ha atendido al Tribunal respecto a plazos, cuando es evidente que la modernización de las organizaciones, junto a la implantación del nuevo plan contable y la incorporación de los procedimientos informatizados, podían haber sido argumentos suficientes para reducir los plazos de rendición de la Cuenta General, que hoy puede demorarse hasta diez meses.

Cabe preguntarse por qué la nueva regulación no ha permitido simultanear la acción del control externo con la del interno, cuando ambos tienen distintas perspectivas y, además, cuando los auditores de la IGAE no parecen tener como finalidad corregir las cuentas que, en su caso, se presenten de forma inadecuada. Al considerar que el control interno y el externo son fases sucesivas y no simultáneas, deja sin efectos fiscalizadores la premura exigida a las entidades para elaborar sus cuentas anuales en el plazo prudencial de tres meses.

Dentro del Tribunal de Cuentas, la nueva configuración de la Cuenta General obliga a redefinir la orientación y el alcance de la actual Declaración Definitiva (incluso su denominación) y del Informe anual.

Respecto al sector público estatal, la diferenciación entre ambos documentos, que permitía la regulación, ha perdido vigencia al uni-

ficarse su objetivo: el examen y análisis de todas las entidades públicas que integran el sector. La nueva normativa de la Cuenta General del Estado confirma la idea de que su análisis y comprobación es el documento fiscalizador prioritario del Tribunal de Cuentas, y en cierta forma obliga a replantearnos el contenido del Informe anual, que ha ido fragmentándose en los últimos años.

1) Se ha individualizado el Informe, con la exclusión de la Cuenta General del Estado, no sólo en la tramitación interna del Tribunal sino también en su examen parlamentario.

2) El llamado actualmente Informe anual también se ha dividido, distinguiendo entre sector territorial y no territorial. El primero de ellos deberá permanecer, reconociendo, además, que la inclusión de los sectores públicos autonómico y local en el Informe anual territorial obliga a pensar en la conveniencia de una armonización entre la regulación de la Cuenta General del Estado y el contenido de la Cuenta autonómica en los distintos ámbitos territoriales.

3) Hace ya algunos años que no se incluye ningún informe especial en el Informe anual, sino que éstos se envían separadamente a las Cortes Generales y se tramitan de forma individualizada en la Comisión Mixta. Lo mismo ocurre con las mociones y, en su caso, con las notas.

En la próxima etapa, el Informe anual del artículo 13 podría concebirse como una memoria que recogiera –como ahora se hace para las actuaciones jurisdiccionales y junto con éstas– el resumen de la tarea fiscalizadora anual, que se podría confeccionar y presentar en el Parlamento en un plazo breve, por ejemplo, en los seis meses siguientes al año de referencia.

El envío al Parlamento de los informes «especiales» inmediatamente después de su aprobación ha supuesto un profundo cambio en la interpretación del contenido del artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, cuando establece que «se integrarán los informes, junto con las alegaciones, en el Informe o Memoria Anual». Se contemplaba aquí una única remisión anual al Parlamento, y una única publicación en el *BOE*, salvo la excepción de extraordinaria y urgente necesidad, admitida en el apartado 4 de este mismo artículo.

En la práctica, la situación excepcional ha pasado a ser ordinaria y se ha hecho costumbre de la excepción, porque pensamos que los resultados de las fiscalizaciones deben ser inmediata y públicamente conocidos. Así lo ha interpretado también el Parlamento por la vía de aceptación de los hechos.

Una consecuencia inmediata ha sido el aumento de las comparecencias del Presidente del Tribunal de Cuentas en la Comisión Mixta. En el período 1990-1994 eran poco frecuentes, de una a cuatro por año; sin embargo, durante el trienio 1995-1997, en el que presidí el Tribunal, el número de comparecencias fue de 19. Ello ha significado multiplicar la presencia del Tribunal en el Parlamento y que la actividad de la Comisión Mixta sea mucho más viva. En definitiva, es cada vez mayor el conocimiento que tiene la sociedad de las tareas de control externo.

También ha sido importante la flexibilidad del Parlamento frente a la segregación y fragmentación del Informe anual. Ni la normativa del Tribunal de Cuentas (como reiteradamente he señalado) ni las Mesas del Congreso y del Senado habían previsto su diferenciación para la fase de la tramitación parlamentaria. Así, pese a que el Informe anual del año 1990 se remitió de forma separada de la Declaración Definitiva y que el de 1992 segregó por primera vez el Informe anual territorial, su tramitación parlamentaria se mantuvo todavía durante varios años en un acto único, con el consiguiente retraso en la aprobación de la Cuenta General del Estado por las Cortes, frente a la reducción de plazos en su elaboración por parte del Tribunal.

Finalmente, a pesar de que las normas de la tramitación parlamentaria no se han modificado, aceptando las reiteradas sugerencias del Tribunal de Cuentas, se ha dividido la presentación y el examen de los tres documentos en Comisión. Es más, los Plenos del Congreso y del Senado aprobaron el Dictamen de la Comisión Mixta sobre la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado del año 1996 el 27 de mayo de 1999, en el Congreso, y el 16 de junio, en el Senado, seis meses después de su aprobación en el Pleno del Tribunal. Por su parte, el Informe anual de 1996 del sector público estatal fue aprobado por el Pleno el pasado mes de mayo.

6. EL FUTURO

El dinamismo de la actividad económica y la nueva organización político-administrativa del sector público requieren una respuesta de adaptación del Tribunal de Cuentas, continuando en otras líneas las reformas que tan tenazmente ha defendido respecto a los informes a realizar por mandato legal. Una de las primeras cuestiones que nos debemos plantear es la reforma de la estructura interna de la Sección de fiscalización, abarcando la reorganización de los Departamentos.

Por otra parte, se plantean nuevas perspectivas de control debidas a la nueva distribución de competencias, tanto por las exigencias derivadas de la consolidación de la Unión Europea como del perfeccionamiento del Estado de las autonomías, sin olvidar las nuevas orientaciones del sector público para mejorar su eficacia. A estos dos aspectos voy a referirme antes de concluir.

La normativa europea afecta directamente a la actividad del sector público y a toda la economía española, como puede apreciarse en la regulación de la defensa de la competencia, el respeto del medio ambiente o la política monetaria... Se generan flujos financieros significativos e importantes gastos públicos. El cumplimiento del Plan de Estabilización europeo influye en la presentación de una contabilidad nacional distinta. La Comisión Europea ha elaborado el SEC-95, nuevo sistema europeo de Cuentas, que es obligatorio para los países miembros desde 1999 y que apuesta por la transparencia en las cuentas públicas, reduciendo el margen de maniobra que permite ocultar déficit y, por tanto, obliga a reducir el déficit real, y no, como puede haber ocurrido en ocasiones, solamente el déficit nominal.

En España influirá, entre otras, en las líneas siguientes:

– Habrá que computar en el déficit los resultados de las empresas públicas, incluidas las autonómicas y locales, cuando la participación en ellas de cualquier Administración supere el 50%. Este nuevo cálculo, por ejemplo, llegará a afectar a RTVE y a las televisiones autonómicas, en cuando que sus pérdidas deberán contabilizarse como déficit.

– El Gobierno deberá causar baja de los ingresos de las cantidades devengadas que no se recauden, o bien considerarlas como transferencias de capital, con consideración de gasto.

Se abren nuevos horizontes al Tribunal de Cuentas, que deberá coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas Europeo a través, al menos, de las siguientes vías:

– comprobar la adaptación de la normativa comunitaria en nuestro país;

– definir las competencias entre Gobierno central y Gobiernos autonómicos;

– constatar que las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas Europeo sean subsanadas;

– en fin, coordinar un plan de actuaciones conjunto que garantice la adecuada utilización de los fondos públicos.

Respecto al SEC-95, hay que recordar que el análisis que el Tribunal de Cuentas viene haciendo de la Cuenta General del Estado no tiene su prolongación en las Cuentas Nacionales (me refiero, por supuesto, al sector público). Una adecuada correlación entre ambos sistemas de contabilidad facilitará el seguimiento.

Por otra parte, el aumento de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas se ha completado –y el proceso está lejos de concluir– con la creación de los OCEX, en concordancia con la potestad de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Ello obliga a delimitar los ámbitos de actuación entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX y a la coordinación necesaria, tanto por imperativo legal como por razones de eficacia, evitando duplicidades, ya que debemos alcanzar una evaluación global del sector público mediante un tratamiento uniforme del control de todos los niveles de la Administración.

Actualmente la coordinación se canaliza mediante una Comisión General de Coordinación, que contempla la nueva realidad organizativa, con la fijación de objetivos homogéneos y la coincidencia en el tiempo de los procesos de fiscalización, para incrementar así la eficacia, respetando la autonomía de los OCEX y reconociendo el carácter de supremo órgano fiscalizador al Tribunal de Cuentas.

7. CONCLUSIÓN

La actuación y seguimiento del Tribunal de Cuentas se ha traducido, indirectamente, en una función preventiva y de asesoramiento, que incide en la organización y funcionamiento del sector público. Por otra parte, la implantación de nuevos sistemas contables con un elevado grado de coordinación interna ha facilitado la representación contable adecuada, haciendo menor el interés de la fiscalización financiera y de cumplimiento.

El cambio cualitativo al que debe optar el Tribunal de Cuentas es a alcanzar una mayor presencia de las fiscalizaciones operativas. Para ello, la gestión pública deberá dotarse de unos parámetros de actuación más precisos, detallando tanto los objetivos como la asignación de recursos, para que facilite al Tribunal la evaluación de su eficacia, ya que hasta ahora la presupuestación por programas y la elaboración del PAIF se han revelado insuficientes.

Desde la Sección de Fiscalización del Tribunal se considera también conveniente potenciar las fiscalizaciones horizontales, que permiten comprobar la realización de actividades determinadas que

afectan a distintas entidades públicas. Así, se dará prioridad al conocimiento de la organización de una actividad concreta, cuyas deficiencias pueden estar generalizadas en toda la organización, y que el examen singular no lleva a su rectificación.

Este planteamiento no significa la supresión de las fiscalizaciones individuales –que permiten mayor profundización en el análisis–, sino su complementación con las sectoriales u horizontales, que facilitan la aplicación de los mismos criterios a un sector completo.

Para terminar, desearía que mi intervención ayude a despertar deseos de renovación en la forma de entender la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Si algo he logrado en esa línea, me sentiré plenamente gratificada.