

Control externo del sector público

Lluís Armet i Coma

Consejero del Departamento Cuarto de Empresas Estatales
del Tribunal de Cuentas

«Me gustaría hacer un cierto esfuerzo, más que describir una realidad que todos ustedes conocen, para intentar hacer unas reflexiones en torno al control externo. En primer lugar, un balance muy sucinto de todo lo que ha sucedido en estos últimos años para pasar después a lo que podría llamar una consideración que me parece muy importante, que es el tema de la *autoritas*: la autoridad que ha de tener quien se encarga del control externo. En segundo lugar, el control externo en el marco de un sistema de control democrático, el control externo como una parte del conjunto de controles. En tercer lugar, hablar de los aspectos claves objeto de control. Aquellos que tendrían que ser los aspectos más cruciales dentro del control. Y, por último, un cuarto aspecto sería lo que podríamos llamar las nuevas orientaciones del control externo, para acabar haciendo una ligera reflexión sobre ética y control. Ésta sería de forma esquemática la manera de orientar esta presentación y el debate posterior.

INTRODUCCIÓN

Llevamos una experiencia de veinte años de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Yo, sinceramente, y sería en esto muy sucinto, asistí personalmente a un desarrollo legislativo correcto; correcto quiere decir positivo en su momento histórico. Posiblemente algunas facetas han tardado algún tiempo en ponerse en marcha, pero lo que sí es cierto es que la realidad estructurada del control externo se ha

ido desarrollando de forma cuantitativa y de forma cualitativa, es decir, existe en estos momentos una institución que tiene un peso específico desde el punto de vista estructural muy superior a la imagen que presenta a la sociedad. Éste es un balance positivo, esto es, que se ha actuado con el rigor y la discreción necesarios para lograr unos resultados que creo son positivos.

Dentro de este contexto hay dos elementos que también tienen su importancia: en primer lugar, la aparición del Tribunal Europeo, que obliga a mecanismos de cooperación y coordinación eficientes y que sean realmente efectivos en una perspectiva de ampliación, dada la distancia enorme que con relación a los países de la UE existe en cuanto al ejercicio del control externo, y también está el hecho, que me parece muy relevante, que es el desarrollo de los OCEX, de todas las Cámaras de Contos, Sindicaturas de Cuentas, Cámaras de Cuentas, que de una forma o de otra se han extendido en todo el conjunto del territorio.

Estos elementos de referencia ubican al Tribunal de Cuentas de España en una doble vocación, una vocación de ser realmente la entidad suprema, pero no la única, y de tener esta capacidad de conexión, tanto en el ámbito europeo en una perspectiva de jugar un papel más importante como colaborador efectivo, especialmente en el tema de la financiación con fondos europeos, y desde otra perspectiva existe también la obligación moral y pragmática de llegar a grados de coordinación positivos con el trabajo conjunto de todas las Cámaras territoriales de Cuentas de España. Si esto no se afina nos encontraríamos con asimetrías muy importantes dentro del sistema de control. Es decir, si el Tribunal de Cuentas de España en determinados ámbitos de tipo sectorial y territorial los tiene situados en segundo plano y esto va acompañado de una actuación menos diligente por parte de las entidades de control de nacionalidad o región, entonces obviamente esto iría en detrimento y crearía unas asimetrías que benefician precisamente a los que tienen mayores incumplimientos. Esto quiere decir que, seguramente, el gran reto que tenemos desde el punto de vista institucional es incrementar la cooperación en todos los ámbitos, maximizar el control que se pueda llegar a hacer y que no se produzcan asimetrías en cuanto al control.

En esto yo creo que, como en todo, existe un esfuerzo de pragmatismo, de comunicación de confianza, que yo diría que se ha empezado a hacer de una forma bastante efectiva, pero siempre hay un gran camino a recorrer, porque la síntesis que podíamos nosotros tener en este punto sería decir una cosa tan elemental como la siguiente: hay trabajo para todo el mundo. Lo que importa es que se

haga. Y que se haga de la forma más eficiente posible, de la forma más coordinada posible. Éstos son principios que forman parte del sentido común más elemental, pero que deben inspirar el trabajo del Tribunal de Cuentas.

El **primer punto** de los cuatro que voy a intentar desarrollar es la autoridad encargada del control externo y cómo reforzar esta autoridad. Es evidente que estos días se hablaba de que si el Tribunal de Cuentas es un gran desconocido, que podría tener un papel en la sociedad mucho más importante y que podría, por tanto, derivar en sus actuaciones conclusiones que fueran más operativas. Aquí puede haber todo tipo de valoraciones, pero yo diría que lo más importante de una institución como el Tribunal es que esté en todo momento por encima de todo tipo de coyunturas, y el estar por encima quiere decir tener muy claro sus objetivos como forma de actuación. Desde este punto de vista, me gustaría hablar de algunos elementos que para mí constituyen un refuerzo de esta necesaria autoridad.

En primer lugar hay un tema que todo el mundo conoce, que es que en los Tribunales de Cuentas la duración de los mandatos ha de ser amplia para superar los vaivenes políticos, y ha de ser, por tanto, una Institución que estructure un período a medio plazo. A partir de aquí los legítimos sentimientos personales deben formar parte de un acervo común que sintetiza en una Institución, en este caso el Tribunal de Cuentas, todos los esfuerzos y todas las colaboraciones. Es decir, el Tribunal de Cuentas de España es una institución que lo que podríamos llamar vaivenes políticos o políticas coyunturales a corto plazo no han influido de forma determinante en sus actuaciones. Piensen ustedes en los riesgos que hay de abuso de poder y también de conflictos de intereses si realmente no se refuerza este carácter de independencia. Independencia con realismo, porque todo el mundo puede tener el pasado que tenga, pero cuando entra en el Tribunal su actuación debe estar basada en la objetividad y, por tanto, en el esfuerzo cooperativo con el conjunto de la Institución.

También debemos reforzar las garantías de competencia, y con esto me refiero a los consejeros, los funcionarios y colaboradores en general. Sin alta competencia no hay autoridad en una institución. Creo que en la actualidad el nivel de competencia es alto, lo digo con todo realismo, pero evidentemente esta exigencia es en todo momento un prerequisite de reforzamiento de la autoridad. Y, por último, lo que sería otro elemento fundamental es la imparcialidad de todos los actores y poder arbitrar mecanismos de imparcialidad. Estos mecanismos de imparcialidad se pueden concretar en códigos de conducta, en códigos éticos, como veremos al final.

Tercer elemento fundamental es que el programa y el calendario de las actuaciones respondan a la voluntad de la propia Institución, con independencia de que las Cortes Generales, lógicamente, indiquen aquellos aspectos que deben ser objeto de especial fiscalización, que exista un grado de autonomía en función de la tutela del conjunto del sector público, es decir, que si se está fiscalizando y tutelando la evolución del sector público se puedan escoger calendarios y objetivos de la forma más adecuada. Si simple y exclusivamente se entra en el terreno de hacer las fiscalizaciones que son mandadas más algunas que son imaginadas, no estaríamos dando la respuesta adecuada a esta situación.

También creo que es muy importante que las normas profesionales del control externo sean normas que corresponden a las más novedosas, las más interesantes o las más clásicas dentro de lo que se han considerado siempre las normas internacionales de control externo. Es un tema muy importante que obliga a revisiones constantes, a no estar situado en una posición estática de pensamiento. Creo básicamente en los procesos de evolución, y cuando hablo de procesos de evolución nunca hablo de aspectos de ruptura radical. Las cosas cambian positivamente cuando se produce una evolución en la línea adecuada. Quiero establecer esta clarificación porque creo que es importante.

Y, por último, decirles que lo que es fundamental para reforzar la autoridad es el convencimiento de la sociedad de que una Institución hace una contribución básica en favor de la salud democrática del país, es decir, un estatus institucional fuerte y reconocido. Y aquí diría sinceramente que en nuestro caso hay un déficit muy importante. La presencia del Tribunal, lo que podríamos llamar la prestancia institucional, posiblemente por haber querido hacer una política de excesiva discreción no está seguramente situada en el ámbito que instituciones semejantes tienen en otros países.

Por tanto, teníamos un primer objetivo y éste sería el reforzamiento de la autoridad encargada del control externo, que en nuestro país es alto, pero que lógicamente hay muchas cosas que mejorar. Y siempre hay que estar atento para impedir cualquier tipo de evolución negativa. Por poner un ejemplo muy concreto: si en una Institución finalmente resulta que las votaciones parecen copias miméticas de las sensibilidades políticas preexistentes de cada uno de sus miembros, creo que esto sería un daño objetivo para la Institución, porque querría decir que ésta viene a ser una derivada o correa de transmisión de elementos que forman parte de la legítima coyuntura política.

Y así el riesgo a perder perspectiva, a perder un poco el norte exige de la propia Institución, y cuando digo de la propia Institución no me refiero a sus más altos responsables nombrados por las tres quintas partes de las Cortes Generales, sino al conjunto de la misma, una vigilancia extrema para que realmente no se ocasione ningún deterioro con relación a la autoridad y se produzcan todos los elementos que pueden reforzarla. Tratadistas que han vivido experiencias de este tipo afirman que los órganos unipersonales refuerzan más este criterio, entonces es la persona la que puede dar un carácter más estable. En nuestro caso estamos en un órgano colegiado, y esto exige una especial atención para que no se deteriore el peso específico que la Institución debe jugar en el contexto institucional y democrático. Personalmente, y cuando diga alguna idea que me parezca muy personal así lo diré, yo sería partidario, más que de unas normas estrictas de procedimiento que muchas veces son inaplicables, de unas ciertas normas de estilo que tengan su traducción en el comportamiento básico de los que toman las decisiones finales y en el comportamiento básico de los funcionarios que con su trabajo aportan todos los datos objetivos y técnicos para poder tomar las decisiones finales.

El **segundo punto** que quiero desarrollar y que me parece de interés es el del control externo en el marco de los sistemas de control que tenemos. Ustedes saben que hay países donde existen sistemas de control externo y no existe un control interno, o la importancia del control externo es muy superior en función de unos determinados medios, o los resultados que puede hacer un control externo sean actuaciones ex-ante y ex-post. Aquí nosotros básicamente hacemos actuaciones *a posteriori*, una vez rendidas las cuentas. Y me gustaría simplemente señalar que cuando se hacen críticas genéricas al control es muy importante situar el control externo en sus funciones reales y que el éxito de un control externo dependerá de cómo jueguen otros mecanismos y que no se confundan los distintos planos de control que hay en una sociedad.

En primer lugar, en una sociedad democrática existe el control de las propias asambleas pluralistas, como es obvio. Es decir, cuando te encuentras con una realidad política que resulta que las fuerzas políticas que están en la oposición están comprobando cada una de las facturas del partido que está en el Gobierno, esto puede parecer una cosa muy elemental, pero no deja de ser una visualización de cada una de las decisiones que se han tomado. Y si existe una cierta tradición democrática de control de las asambleas pluralistas, esto es muy positivo. Lo que ocurre es que a veces también las asambleas pluralistas derivan hacia otros temas, hacia temas de calendario político y

descuidan temas tan importantes como es la función de control, la función de vigilancia permanente, que es una función que se establece realmente donde se está produciendo el gasto y donde se están produciendo los acontecimientos objeto de fiscalización. Desde este punto de vista creo que este tema tiene realmente importancia.

Un segundo elemento fundamental es el control democrático por parte del ciudadano. Una sociedad en la que el ciudadano individual, o colectivamente, o a través de entidades de interés público participa en un conjunto de decisiones es una sociedad madura; una sociedad que entiende que determinadas decisiones tienen que venir acompañadas por consejos o por orientaciones dadas por personas o por entidades que tienen la capacidad para hacerlo y que es un control que cuando no existe también se deterioran en su conjunto los grados de control de un país. O a veces existe en unos campos, pero no existe en otros; a veces existe en campos como podría ser la pequeña subvención pero no existen nunca mecanismos de éstos en los campos de la gran decisión de inversiones de millones de euros, que entonces no son sometidos a ningún tipo de contraste o de valoración previa dada la magnitud del tema. Por tanto, tenemos este segundo control que viene dado por el acceso del ciudadano al conjunto de decisiones.

Desde este punto de vista, la transparencia es un tema fundamental. Que una Administración que juega realmente a la transparencia permita al ciudadano o grupo de ciudadanos acceder a la información y este acceso a la información crea unos mecanismos realmente estimulantes. Normalmente, lo que se hace desde la propia Administración es una política defensiva, fundamentalmente opaca en el sentido de hacer de la complejidad y de lo incomprensible una forma habitual de comportamiento. Por tanto, yo haría aquí un canto a la claridad expositiva de lo que se hace con relación a los ciudadanos, incluidos los propios informes del Tribunal de Cuentas, con un cierto esfuerzo de simplificación, de pedagogía, acompañándolos sin duda con toda la carga técnica y con todas las bases metodológicas que se han utilizado.

Otro elemento fundamental es un control interno eficiente. Todos sabemos lógicamente que el control interno obedece a la propia Administración, y en nuestro país ha tenido secularmente una evolución positiva. Si valoráramos casos de corrupción potencial, los controles internos establecen mecanismos para que los casos más groseros o más evidentes puedan llegar a detectarse, y, por tanto, un control interno eficiente es un tema de gran relevancia. Muchas veces lo que se hace, ante decisiones de una gran importancia estratégica o de una gran importancia económica, es no tomar ningún tipo de decisión.

Esto es muy significativo en el mundo local de los grandes Ayuntamientos o dentro de la Administración del Estado en lo referente a las grandes inversiones. Es decir, es insuficiente lo que se hace, pero se ha ido mejorando el tema. Es evidente que el control externo queda muy condicionado por la actuación del control interno, y yo sería partidario de encontrar siempre un ensamblaje que fuera positivo para saber dónde acaba el control interno y dónde empieza el control externo. Y nunca confusiones. Porque no hay cosa peor que la confusión. Porque si el control externo queda un poco condicionado con relación al control interno, resultaría que haría trabajos complementarios de lo que ha hecho el control interno o haría una repasa-da última de trabajos hechos para el control interno. No, el control externo ha de tener su propia naturaleza, su propia independencia, su propia autonomía y, en función del trabajo del control interno y de un conjunto de trabajos previos desarrollados por el propio control externo, llegar a las conclusiones adecuadas.

Y por último me parece que hay un tema de control que tiene una importancia fundamental y que realmente es importante en nuestro país. Hoy estamos bajo el marco de veinticinco años de la Constitución, y es un marco muy adecuado porque esto permite decir que estamos en un proceso no de consolidación, sino de que hemos consolidado la democracia, y esto produce una gran satisfacción. Pero es bien cierto que hay un control en los países que se ejerce a través de la opinión pública. Cuando digo opinión pública lo digo en el sentido de que hablan los semiólogos, en el sentido más amplio de la expresión de opinión pública, creada por muchos mecanismos, por los medios de comunicación y por lo que podríamos llamar usos y costumbres de la propia sociedad, por comportamientos básicos de tipo ético, pero básicos, los más elementales. Es decir, que existe de una forma u otra una conformación de opinión pública que viene condicionada por lo que podríamos llamar la historia democrática de un país, o de las libertades de un país, o de la moral pública de un país. Son cosas distintas, pero entre ellas un poco entremezcladas.

Es evidente que aquí se producen, en muchos casos, aspectos que no son propiamente ilegales y que, por tanto, no se puede derivar ninguna acusación en concreto, pero que forman parte de elementos de abuso de poder o de elementos de conflicto de intereses. Cuando una sociedad tiene la salud democrática de rechazar estos mecanismos tan tradicionales existe un código común que todo el mundo entiende, y esto regulariza muchas de las situaciones complejas. Pero cuando el control externo tiene que suplir, o hay gente que piensa que tiene que suplir las carencias que se producen en este campo, es-

tamos ante un gran equívoco. De la misma forma que en el momento en que se va desarrollando una mayor conciencia ética en la propia sociedad o una mínima conciencia con relación a temas básicos las cosas son mucho más claras y los distintos controles juegan interactuando de una forma positiva.

Quiero decir con esta reflexión sobre el control externo en el marco de los controles que el control externo tiene su propio papel, un papel que será más importante en función del papel activo que hagan los otros controles, y esta voluntad de actuación del control externo viene básicamente condicionada por otros elementos de tipo material, pero fundamentalmente por lo que podríamos llamar un estado global de opinión con relación a los controles de un país. Estamos instalados en una cierta tradición en el sentido de decir no, esto es legal, por tanto se puede hacer. Puede ser un auténtico despropósito desde una perspectiva económica, una auténtica barbaridad desde el punto de vista de la programación o de los costes unitarios comparados, pero estamos un poco instalados en la lógica que, superada la barrera de la legalidad, pudiera entenderse que se puede hacer todo.

Creo, para hacer una síntesis de este punto, que el control externo se encuentra en el marco de un sistema de control democrático. Y que, concretamente en nuestro país, la capacidad de control de las asambleas pluralistas es mejorable, la necesidad de acceso del ciudadano al control democrático y la transparencia es claramente mejorable. Un control interno que sea más eficiente obviamente puede serlo, aunque tengamos un control interno de un nivel muy solvente, y los mecanismos de creación de opinión pública en torno a temas importantes objeto de control son, también, francamente mejorables.

El **tercer punto** hace referencia a aspectos clave objeto de control. Cuando digo aspectos clave me refiero a aquellos que, contemplando la realidad social, ves que deben ser tutelados y vigilados de una forma muy especial.

Y aquí me gustaría destacar algunos aspectos que desde mi punto de vista constituyen los elementos fundamentales del control público. Para poner un ejemplo muy concreto, cuando la gente habla del Capítulo I, Personal, se podrá estar de acuerdo si ha incrementado o no ha incrementado, o si la relación de personal es adecuada o no es adecuada en función de los objetivos y que, por tanto, se está llevando una mala gestión con relación a este tema, pero de una forma o de otra el personal es el personal, las retribuciones, como ustedes saben, obedecen a criterios casi geológicos y, por tanto, las fugas que se

pueden llegar a producir son poco relevantes. Es evidente que para medir la eficiencia del personal sería un elemento muy importante encontrar indicadores, básicamente de productividad. También, en la parte del Capítulo II de pequeño gasto, si las cosas se han hecho de acuerdo con la normativa, tampoco sería un tema muy trascendente, aunque a veces se producen problemas de claros abusos.

Los grandes problemas potenciales del sector público se producen en distintos campos. Primero hay un tema, del que el Tribunal de Cuentas se encarga de una manera especial, que es el de la financiación de los partidos políticos, tema que tiene gran importancia, que seguramente presenta un déficit muy significativo en el conocimiento de los ingresos y en el control de la financiación local. Cada vez las elecciones locales son más importantes, hay más intereses locales en juego y estos intereses obviamente han de ser objeto de un control específico. A menudo los informes del Tribunal de Cuentas, cuando hablan de los partidos, dicen que no están integradas todas las agrupaciones locales y otras realidades, por lo que ha sido imposible hacer la consolidación del balance. Es decir, siempre hay la excusa para considerar que lo local es anecdótico cuando no lo es. Si analizamos un sistema de proporción podemos ver que hay una desmesura de campaña en un ámbito local.

El tema de la fiscalización de los partidos políticos yo creo que está enfocado y tiene unas perspectivas de futuro positivas. Y es bueno que se encargue a un órgano de control externo una de las realidades que hay que hacer transparente y crear un núcleo de confianza básico en una sociedad en torno al tema de la financiación de los partidos políticos.

Un segundo elemento fundamental es el tema de la contratación. La contratación en nuestro país se ha ido haciendo lógicamente compleja, con más garantías jurídicas. En las tramitaciones existen unos procedimientos muy reglados, pero es obvio que en las contrataciones existen situaciones potencialmente muy anómalas, porque muchas veces en grandes contrataciones lo que se hace es aquello tan típico y característico de subvalorar una inversión o poner cantidades parciales, pensando que con el tiempo, como la obra es muy importante, nadie podrá decir que no y consolidará esta inversión.

Cuando se hacen inversiones, especialmente en el ámbito cultural, donde, claro, no hay grandes especialistas en el cálculo de la inversión, lo que hay normalmente es un arquitecto famoso que ha hecho un boceto, este boceto se vende lógicamente a un ámbito político y entonces se lanza a la opinión pública y se dice vamos a hacer tal in-

versión cultural de primera magnitud que nos va a costar tantos millones de euros. Pues, como muy bien dicen algunos tratadistas, especialistas en estos temas que yo también he tenido la morbosidad de seguirlos en nuestro país, cuando se ve el presupuesto inicial de esta obra de característica cultural y el presupuesto final con cambios, con variantes, con ampliaciones, sólo hay que hacer una simple multiplicación: coger el presupuesto inicial y multiplicarlo por π , 3,1416 y, más o menos, da exactamente lo que ha costado finalmente la obra.

¿Qué ha habido en este proceso? En este proceso lo que ha habido es una actuación de una irresponsabilidad muy notable. Yo creo sinceramente que los códigos penales tendrían realmente que situar esta responsabilidad en su lugar. Por una razón muy sencilla, porque están vulnerando acuerdos presupuestarios. Y están vulnerando acuerdos de compromisos democráticos con la población. Y cuando ponen en calzador una inversión y después esta inversión arrastra, neutraliza o liquida otras inversiones están desnaturalizando el compromiso público que determinada fuerza política hizo lógicamente con el electorado.

El tema de contratación necesita mecanismos, como veremos al final, que, aparte del control de la legalidad, entremos claramente en el control de la oportunidad. Y podamos hacer comparaciones. Las diferencias observadas en costes unitarios pueden llegar a ser tan espectaculares como la reducción constatada de un 50% del precio del kilómetro del Metro de Milán, después de un proceso de mayor rigor de gestión. Por tanto, en el terrero de la contratación hemos de abrirnos en lo que serían aspectos de oportunidad y en el terreno de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Otro tema de gran importancia es el de las concesiones administrativas. Las concesiones administrativas han sido normalmente por largos años, y algunas de ellas tienen unas características muy notables y significativas que requiere un gran esfuerzo de control. Normalmente una de las características del sector público es ser muy celoso en el proceso de toma de decisiones. Pero es muy poco vigilante de las decisiones que ha tomado anteriormente, y precisamente los órganos de control externo tienen que vigilar este interés, el interés público, los caudales públicos, el patrimonio público, en el momento que se han tomado decisiones que afectan a terceros y que estas decisiones, lógicamente, deben ser puestas encima de la mesa con toda corrección y no saltándose un conjunto de normas que normalmente están contenidas dentro de las concesiones administrativas. Hay temas de una importancia notable y que son letra pequeña en los documentos concesionales.

Un cuarto elemento a tener en cuenta es todo lo que son subvenciones y acceso a circuitos privilegiados. Sean circuitos privilegiados de crédito, de información o de cualquier naturaleza. Este tema es importantísimo porque aquí se pueden producir derivas, sesgos muy significativos. La tradición de muchos países es que la subvención es como un derecho que se repite y se perpetúa. Es como si fuera un seguro vitalicio. Cuando la subvención debería ser un acto excepcional que tendría que ser objeto de revisión continua. Por una razón muy simple, porque es dinero de todos los españoles que va a una política de subvención, que en un momento determinado podía tener sentido y que después deja de tenerlo. Lo que ocurre es que muchas entidades cuando reciben la subvención articulan sus estructuras de personal, sus estructuras de empresa en función de la subvención que reciben. Entonces, a partir de aquí se crea una especie de malentendidos importantes de burocratización de ámbitos de subvención y de aspectos que conviene seguir de una forma muy significativa.

Y por último me gustaría destacar un tema no porque ahora esté de moda, ya que siempre lo ha estado, que es el tema del urbanismo. Este tema tiene problemas de enfoque. El otro día el Sr. Pérez Llorca, al final de su conferencia, señaló que era uno de los problemas que más le preocupaba. Y esto al margen de coyunturas políticas y de cualquier otra consideración. Cuando pasamos de un aprovechamiento del suelo de 0,5 a 0,6 podemos estar creando unas plusvalías de millones de euros, y si esta decisión no está perfectamente contrastada con aspectos legales y justificada desde el punto de vista de la operación puede dar lugar a los arbitrios más importantes.

Es un tema de una centralidad absoluta. En muchos países durante unos años consideraron que era uno de los grandes temas objeto de control. En nuestro país existe una situación peculiar, reconocida por la Constitución y los Estatutos, que hace que las competencias correspondan en gran medida a las Comunidades Autónomas, y desde este punto de vista deberíamos encontrar mecanismos de colaboración efectiva para que existiera un control sobre lo que son todos los procesos, no los procesos de urbanización normal y reglados que pueden ser objeto de fiscalizaciones de gestión, sino procesos de recalificación, sus competencias, cómo se ha jugado con el patrimonio municipal en concreto. Es decir, todo ese conjunto de elementos clave que estoy convencido de que si detectáramos los indicadores se podría hacer una actuación de colaboración muy positiva por parte del Tribunal de Cuentas de España y por parte de los

Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas. Me consta, y no porque esté aquí presente, que la Cámara de Cuentas de Navarra es de los órganos que, desde el punto de vista del control del mundo local, ha hecho operaciones más significativas o de forma más sistemática.

Lo que es importante siempre es encontrar ejemplos positivos para intentar integrarlos. Que no ocurra, como decíamos antes, que el hecho de portarse correctamente tenga penalización. Es decir, el hecho de hacer las funciones de control externo de una forma lo más coherente posible resulta que tiene penalización. Y esta reflexión si la vamos situando en distintos escenarios nos lleva a la conclusión de que si los aspectos clave objeto de control no lo son en el conjunto de nuestro ámbito territorial, incluido el ámbito europeo, lo que se puede producir es una presión de control diferencial en cada uno de los territorios que llegue al extremo de que alguien pueda plantearse si esto no está vulnerando criterios de competencia.

Imagínense ustedes que yo me ubico en una especie no de paraíso fiscal, sino de paraíso de control externo, donde el control externo es casi inexistente, donde el control externo es muy suave, de pasar brochazo a las realidades. Claro, es mejor esto que situarte en un mundo donde el control externo es mucho más riguroso, más profundo, más específico, y esto podría dar lugar a cambios significativos en procesos de ubicación. Y yo creo, y estoy convencido, de que Europa debe plantearse estos temas con una gran seriedad si es que quiere realmente no uniformar cosas, no, pero sí marcar unas tendencias básicas que se deben cumplir.

El **cuarto punto** que quisiera destacar sería un poco enfáticamente las nuevas orientaciones del control externo, lo que podríamos llamar las tendencias actuales, visto lo que se hace en otros países. Aquí me gustaría señalar que seguramente éste es el punto donde la carga de subjetividad por parte del que les presenta esta ponencia es mayor. Por tanto, obedece más a lo que podríamos llamar una reflexión basada en una experiencia de casi dos años de pensar en mejorar los temas.

Hay un primer elemento que es básico, y es que debería incrementarse siempre el diálogo entre el que encarga los temas y el órgano de control externo. En este caso, entre la Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas, y hacerlo de una forma que interaccione positivamente desde una y otra perspectiva. Es importante que las Cortes marquen programas que sean realistas, que pueda haber un diálogo para saber cuánto tiempo vamos a tardar con los medios que

tenemos en hacer esos programas, de la misma forma que es importante que desde la perspectiva del Tribunal pueda establecerse su libre programación en diálogo también con las Cortes. Muchas veces se dice que el control externo actúa siempre *ex-post*, cuando las cuentas son presentadas. Pero, lógicamente, en sus fiscalizaciones hay un conjunto de conclusiones, de recomendaciones, lo que podríamos llamar un acerbo cultural de primera magnitud, en cuanto a los temas de control externo. Y este acerbo queda en el mayor de los olvidos si únicamente existen mecanismos administrativos institucionales entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas.

Por tanto, es muy importante que el Tribunal tome la iniciativa de recordar, en los períodos adecuados, todo aquel conjunto de elementos que fueron objeto de análisis, de conclusiones y recomendaciones; recordarlo al legislativo para que lo tenga presente. Lo que quiere decir que la función de asesoramiento permanente debería ser una función propia del Tribunal, con independencia de su actuación prioritaria en temas *ex-post*. Es obvio que el Tribunal tendría que jugar un papel de martillo pilón, valga la expresión, recordando temas históricos. Y si me permiten les voy a dar una argumentación muy elemental: los Parlamentos se renuevan cada cuatro años, el Tribunal tiene una voluntad de estabilidad y permanencia más estructurada a largo plazo. Tiene que hacer balance de cuestiones pendientes o temas que sería bueno que se pudieran introducir o plantear en el debate del Presupuesto, temas que en su momento la Comisión Parlamentaria valora unánimemente. Es evidente que habrá votaciones que tendrán claramente un sesgo político, y estas votaciones dependerán de juegos de mayorías o minorías, pero existen muy a menudo votaciones mayoritarias o por unanimidad en algunos casos con relación a determinadas conductas o a determinadas perspectivas que debería hacer propias el Ejecutivo. El Tribunal de Cuentas podría jugar un papel de impulso permanente en el ámbito temporal del debate del Presupuesto.

El Tribunal de Cuentas tiene una función de asesoramiento de primera magnitud que otros Tribunales tienen ya reconocida en las propias leyes. Aquí el hecho de que no esté reconocida en la ley no quiere decir que nosotros tengamos una relación de dependencia pasiva con las Cortes, sino que debemos que tener una actitud activa esto es absolutamente fundamental. En el momento que un órgano de control externo tiene una actuación pasiva respecto al Legislativo aparece ante la opinión pública no sólo como dependiente del Legislativo, sino muy por debajo del mismo, y pasa a no ser considerado por el conjunto del sistema institucional del país.

El segundo aspecto que me gustaría señalar es que las tendencias de futuro, y esto creo que ya se ha comentado en alguna otra sesión, deben enfocarse hacia temas más específicos, más fiscalizaciones puntuales que permitan actuar con mayor rapidez, habiendo detectado lo que es el punto nuclear que va a ser objeto de atención. Muchas veces las fiscalizaciones más genéricas no permiten la profundidad adecuada en cada uno de los temas, y por medios y por tiempo se llega donde se puede llegar. En cambio, si se desarrollara el principio de lo que pudiéramos llamar fiscalizaciones más específicas estaríamos avanzando de una forma significativa.

Dentro de este campo voy a hacer una exaltación del control de legalidad. Porque este control es el prerrequisito para poder desarrollar otros aspectos, sobre todo nosotros que somos Tribunal y tenemos función de enjuiciamiento. Por tanto, los métodos y el rigor jurídico son uno de los capitales más importantes que tiene el Tribunal. Seguramente está un poco sesgado desde esta perspectiva, pero uno de los capitales reales, es decir, la capacidad de elaboración jurídica del Tribunal es muy notable. Lo que sí es cierto es que se ha insistido básicamente en fiscalizaciones financieras, de legalidad, lo que algunos denominan de regularidad. Y seguramente debemos ir de forma muy cautelosa, de forma tendencial hacia fiscalizaciones en que se puedan valorar aquellas cuatro "E" que son claves: la eficacia, la eficiencia, la economía y la equidad. Hay quien también señala como dos aspectos realmente importantes los que hacen referencia a la excelencia, que sería como se percibe la cualidad de un servicio público por parte de los ciudadanos, o sea, auditorías de excelencia o auditorías de entorno que están empezando ya en todos los países, sobre todo cuando lo que se quiere valorar son programas u objetivos con relación a temas de tipo medioambiental.

Creo que hay que ir estableciendo, de forma muy moderada, mecanismos por esta vía, porque cuando nosotros contemplamos, y que quede claro que no lo cito como ejemplo, la experiencia del mundo anglosajón, lo que vemos en los países con más tradición de auditoría y de control es que más del 50% de los informes se basan en evaluaciones de cumplimiento de programas y las fiscalizaciones regulares no llegan al 10% actualmente. Yo no estoy haciendo comparación de modelos, lo que sí estoy señalando es que me parece importante empezar a entrar en unas lógicas que abran la perspectiva de la auditoría a otro tipo de realidades, a otro tipo de conceptos, y esto permite establecer en muchas ocasiones comparaciones que son muy ilustrativas. Saber lo que cuesta una producción determinada, sobre todo cuando estamos en un marco europeo en el que la moneda es

la misma. En el futuro todo el mundo querrá saber lo que nos cuesta unitariamente un conjunto de productos en los distintos países, en cualquier región económica de Europa, porque la simple comparación de costos unitarios nos va a permitir detectar los que están muy por encima o muy por debajo, y esto es ya un camino extraordinariamente ilustrativo para el buen conocimiento de determinadas políticas sectoriales.

Y por último, dentro de este campo de las nuevas orientaciones del control externo, deberíamos incrementar ligeramente, con todo tipo de cautelas, lo que podríamos llamar potenciación de equipos pluridisciplinarios, teniendo muy claro que la función de control externo se ejercerá siempre en el marco institucional y funcional previsto en la legislación vigente. Cuando digo funcional me refiero a los funcionarios especializados que tienen por misión velar por que los trabajos del Tribunal sean correctos desde la perspectiva legal, técnica o del mandato que le ha hecho el Tribunal o las Cortes Generales. Lo que ocurre es que seguramente serán necesarios egos auxiliares, colaboradores auxiliares, colaboradores temporales para ir trufando los informes de aspectos de tipo técnico (esto puede ser por la vía de entidades que tienen como objeto la defensa del interés general del país, como, por ejemplo, los colegios profesionales), es decir, se pueden encontrar mecanismos que no son mecanismos de suplantación, sino de colaboración con relación a la tarea que desarrolla el Tribunal de Cuentas.

Me gustaría, y esto sí que es una idea muy subjetiva y quizá un poco osada por mi parte, que nos situásemos delante de los nuevos retos que nos vendrán de Europa, que nos obligarán a encontrar mecanismos de cooperación efectiva, que sumen y no resten y no creen conflictos. Esto exige una reflexión interna, dónde estamos, dónde queremos ir. Esto puede tener distintas plasmaciones. Puede ser una cosa tan simple como preparar un plan horizonte diez años, o los años que se consideren pertinentes, pero una consideración a medio/largo plazo, lo que otros llaman un plan estratégico, entendido éste como un conjunto de elementos que nos aproximan a los objetivos de futuro. Aclarando que aquí no se trata de grandes cambios ni de grandes revoluciones, sino de cambiar una legítima lógica incremental y prudente y pasar a un tipo de lógica de objetivos de futuro y de cambios organizativos para conseguirlos.

Esto, evidentemente, forma parte de un pensamiento particular, que algunas veces lo he hablado con Consejeros y que pienso que es interesante decirlo porque muchas veces se comentan los aspectos a corto plazo, los aspectos del presente o del futuro inmediato, pero se

ría bueno hacer una cierta reflexión a medio y largo plazo. Esto tiene ventajas. Las instituciones que lo hacen, al igual que las empresas complejas, toman iniciativas, y al tomarlas están ganando futuro y en algunos casos anticipándose, y en muchas ocasiones acertando plenamente en función de lo que se les pide que hagan.

Y por último, muy brevemente, me gustaría hacer una reflexión sobre lo que algunos autores hablan con relación a la ética cívica. Los países que hablan mucho de ética, o de moral, de moral de máximos y de exageración de la moral acostumbran ser países bastante hipócritas que no cumplen ni las bases mínimas de la moral. El Consejo de Europa se está preocupando por estos temas y empiezan a haber seminarios sobre ética pública, en el sentido de que los elementos de control dependen de un conjunto de agentes sociales. Los elementos de control dependen evidentemente de los Gobiernos, de los electos, de los funcionarios, de un conjunto de elementos. En este conjunto de elementos yo creo en la exigencia de una ética de mínimos, pero de mínimos de obligado cumplimiento. Es decir, si definimos una ética de mínimos (aquí copio exactamente una definición de Adela Cortina que me parece muy acertada) “cuestiones de justicia exigibles moralmente a todos los ciudadanos”. Cosas muy claras y muy elementales. Y esto va acompañado de códigos éticos de los que se van dotando las propias administraciones. Estos códigos éticos, por ejemplo, normas de control externo, determinarían unas formas de actuación por parte de los Consejeros, de los funcionarios, es decir, de los agentes que intervienen en la toma de decisiones. Y estamos aún en una fase muy embrionaria. Algunos países han empezado a hacerlos.

Los códigos éticos se basan inicialmente en grandes obviedades, por ejemplo, ¿qué hacer con los regalos?; nunca se aceptarán regalos; habrá un registro de regalos. Cosas muy elementales pero que son un comienzo. Muchas veces decimos: no hagamos nada porque aquí no aceptamos nada. Y luego los regalos van trufando la institución. ¿Cuál es la ventaja de la existencia de una ética de mínimos? Que son de obligado cumplimiento y son de obligada sanción inmediata. Seguramente tenemos que entrar más a fondo en el tema porque en un país donde el sistema político, el sistema judicial y el sistema funcional son objeto de tan pocas sanciones no deja de ser una situación insólita. Y posiblemente tenemos que entrar en el terreno de exigencia de responsabilidad a todos los niveles. Porque lo que no podemos hacer es considerar que unos actores son menos importantes que otros. Uno de los elementos clave es saber dónde empiezan y acaban cada una de las funciones desde la perspectiva de la máxima

responsabilidad. La fuerza de un funcionario eficiente es que deja, o puede dejar, los temas situados a tal nivel que son elementos condicionantes en la toma de decisiones. En cambio, la actuación de un funcionario poco eficiente o poco responsable permite lagunas interpretativas y, por tanto, la aparición de subjetividades dentro de los trabajos.

Desde este punto de vista me gustaría acabar señalando que los temas éticos están pasando a primer plano, no tienen que ser objeto de maximalismos, sino de aspectos básicos y mínimos. Es importante que las instituciones vayan desarrollando pensamientos con relación a ese tema. Que un órgano de control sea una casa de cristal, absolutamente transparente en lo que hace, que pueda verse por el derecho y por el revés. Esto es un prerrequisito fundamental. Una de las tradiciones curiosas de nuestro país es que cuando alguien llega a un nivel de responsabilidad piensa que no es necesario tener una actitud ejemplar. Hay a menudo un conjunto de actitudes que dan lugar a una cierta renta de posición cuando debería ser absolutamente lo contrario: los máximos responsables tendrían que hacer posible con su ejemplo, con sus actitudes, las vías que permitan a todo el mundo reaccionar. Porque si no el contagio de las actitudes laxas es lo que más se multiplica dentro de una sociedad.

Para concluir. Me gustaría que no vean en esta ponencia excesivas pretensiones, sino una presentación muy normal, objeto de reflexiones contrastadas que en los casos que creo que han sido aspectos más subjetivos he intentado señalarlo con toda lealtad, de la misma forma que los Informes del Tribunal de Cuentas nunca deberían tener juicios de valor, sino comprobaciones de las cosas. En este caso, cuando puede haber habido algún tipo de juicio personal, lo he señalado con la honestidad que ustedes y toda la sociedad se merecen, y decirles que seguramente estamos en un mundo donde la transparencia debe ser una de las grandes vías del futuro.

Cuanto más transparencia mejor, mecanismos que se puedan explicar de arriba abajo, ya que la transparencia es la garantía de una sociedad realmente madura. Piensen ustedes que hay algunos países que se están planteando, ante las grandes contrataciones, crear mecanismos de debate previo. ¿Hace falta esta inversión o no hace falta? ¿Han sopesado bien lo que significa cuantitativamente? Lo que hay es un debate previo, como es obvio, y es bueno que lo haya. Y después los que van a participar firman unos pactos específicos por los cuales se comprometen a terminar las actuaciones en función de cosas que puedan derivar del propio contrato. Es decir, estamos delante de unos mecanismos donde la transparencia en las decisiones

debe ser objeto de una especial atención. A mí siempre me resulta sorprendente cuando veo que importantes decisiones no despiertan ningún tipo de interés ni de debate por parte de ningún estamento. Entonces da la sensación de que realmente se ha alzado un manto de silencio colectivo, porque todo aquello que no expresa contradicciones legítimas siempre puede ser objeto de corrupciones pasivas o muy activas. Desde este punto de vista, un canto a la transparencia y a la máxima competencia de las instituciones de control externo, en este caso el Tribunal de Cuentas de España. Señalando que yo nunca hubiera hecho una conferencia de este tipo si no tuviera un pensamiento positivo. Y no lo hago desde el voluntarismo. Lo hago conociendo mínimamente el potencial que existe hoy en esta Institución, y soy claramente optimista pensando que si hacemos moderadamente bien las cosas vamos a obtener éxitos importantes. Muchas gracias.»