

LAS PALMAS, 21 - 23 julio 2010

VIII SEMINARIO

“LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO”.



*«III Encuentro Internacional de
Órganos de Control Externo»*

(Entorno Canarias – Cabo Verde – Brasil)

«LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL CONTROL EXTERNO»

Jueves 22 de julio (18,00h/18,30h)

Javier Medina Guijarro. Consejero del Tribunal de Cuentas de España

Empiezo por decir que, en mi opinión, disponemos en España de un buen «*sistema nacional de control*» y utilizo a propósito esta expresión, «*sistema nacional de control*» para recalcar que el desafío primero al que debemos atender hoy en esta España compleja que tenemos, debe ser el considerar que las Instituciones a las que servimos forman parte de un sistema integrado de control, cuya eficacia debe medirse no sólo desde la perspectiva individual, sino también y sobre todo desde la perspectiva del conjunto del que formamos parte. En este sentido, creo que nuestro sistema se adecúa bien, en general, a las características esenciales de nuestras Administraciones Públicas, programadoras y ejecutoras del gasto público, y ofrece a nuestros parlamentos, tanto al nacional como a los autonómicos, sin olvidar a los plenos de las corporaciones locales, el auxilio técnico necesario para el ejercicio de su función propia de control político de la gestión pública; velando, al tiempo, por el uso cabal de los fondos públicos,

y exigiendo, en su caso, las responsabilidades propias de la naturaleza de nuestra función, así como propiciando las demás que nuestro Ordenamiento jurídico configura.

Podemos, también, añadir que tanto nuestra Institución nacional de control como las autonómicas cumplen los requisitos y estándares que imponen hoy las declaraciones y normas internacionales a los Órganos e Instituciones de Control Externo y que se agrupan bajo el acrónimo ISAIS.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior, no lo es menos que nuestro «*sistema nacional de control*» es mejorable y éste debe ser nuestro siguiente gran desafío. Sin duda, todos convenimos en que el objetivo a conseguir debería ser aumentar su eficacia y su calidad, en punto a alcanzar una gestión pública que satisfaga plenamente las expectativas de los ciudadanos. Debemos, por tanto, construir un sistema de control riguroso y fiable que se anticipe a las malas prácticas, que detecte las situaciones irregulares y,

sobre todo, que corrija y proponga medidas de mejora de la gestión pública y exija responsabilidades o propicie la exigencia de las que correspondan. Pero todo ello ha de ser visto y entendido por los ciudadanos.

Así, la consecución de nuestro gran desafío depende de las modificaciones que podamos adoptar en la organización y en el funcionamiento de nuestras Instituciones y, también, en el calado que las mismas puedan tener en los destinatarios de nuestra función de control. Es decir, los Gobiernos, los Parlamentos y, sobre todo, los ciudadanos tienen que apreciar que existimos y que nuestra función tiene utilidad para nuestra sociedad. Se trata de alcanzar credibilidad social o, si se prefiere, estamos necesitados, hoy más que nunca, de ganar nuestra legitimidad social. En nuestra sociedad, los ciudadanos tienen cada vez más claro cuáles deben ser los principios que informan la buena gestión de las Instituciones, que «*lo público*» es cosa «*de todos*» y no «*de nadie*», como más de uno pensaba hasta

hace poco, que las Instituciones públicas existen para resolver problemas y no para plantearlos y que todas nacen con vocación prestacional de servicio público en aras del interés general.

Así, todas las medidas que podamos proponer en punto al desafío a lograr deben pasar por aplicarnos a nosotros, a nuestra organización y funcionamiento, los mismos principios que hoy se demandan, en general, para la gestión pública y que se encierran en los términos hoy tan de moda de transparencia y «*accountability*». Es decir, tenemos que empezar siendo responsables de nuestro desempeño –más ante la Ley, que ante los Gobiernos–, debemos ser medidos lo más objetivamente posible, informar sobre nuestro quehacer y dejar que la sociedad se forme un juicio objetivo y crítico respecto de nuestra actividad. Sólo así alcanzaremos nuestro auténtico desafío: conseguir un control externo moderno que apueste por mejorar nuestras limitaciones y nuestras debilidades, con

transparencia y con mejores resultados, que busque generar certezas y que aspire a ser más creíble y más confiable ante la sociedad, procurando ofrecer a quienes son nuestros destinatarios un auxilio técnico de calidad que ayude al Gobierno y al Parlamento en el ejercicio de la función del control político y a los ciudadanos, en el ejercicio del llamado control social.

Este es nuestro desafío y, para conseguirlo, me permito sugerir algunas medidas que nos pueden encauzar en la dirección indicada, aunque, sin duda, no son las únicas.

1ª).- En esta línea, pueden servir de encabezamiento todas las recomendaciones que se encuentran en las Mociones elevadas por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, en las que se recogen las principales carencias normativas u organizativas que afectan a determinados subsectores o conjunto de entidades públicas y que algunas de ellas han dado lugar a importantes

modificaciones legislativas. Así, por ejemplo, las relativas a la configuración y estructura de la Cuenta General del Estado; sobre subvenciones; en materia de financiación de partidos políticos y gastos electorales, hemos de reseñar no sólo las mociones y recomendaciones dictadas al respecto, sino también las propuestas recientemente elevadas a las Cortes Generales sobre reducción de gastos electorales; o también, hemos de destacar la moción sobre contabilidad, control interno y rendición de cuentas; o sobre principios y normas contables uniformes en el Sector público; e, incluso, sobre los riesgos de las contrataciones por la Administración de empresas de servicios en lo que a la asunción de su personal como laborales fijos se refiere y, más recientemente, la que figura en el Programa relativa al reforzamiento del deber de colaboración de las entidades fiscalizadas con el propio Tribunal. Creo que esta será una moción de gran importancia, pues en algunas ocasiones – más frecuentes de lo que desearíamos– se nos han puesto limitaciones a nuestra función fiscalizadora,

basadas en interpretaciones excesivamente rigoristas de determinadas Leyes o en la omisión de nuestra Institución en determinadas normas específicas en lo que al control se refiere, y algunas otras más, que, en realidad, poco se compadecen con la letra y el espíritu del artículo 136 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica que la desarrolla, sin olvidar que, además, no siempre hemos obtenido el necesario respaldo parlamentario ante lo que hemos considerado que era una legítima actuación fiscalizadora de nuestro Tribunal (por ejemplo, en el procedimiento para la fiscalización de la transparencia del proceso de elaboración de los presupuestos para 2006 de las Entidades del Sector público)¹.

¹ El día 6 de abril de 2006 se aprobaron por el Pleno del Tribunal de Cuentas las Directrices Técnicas de la «Fiscalización de la Transparencia del Proceso de Elaboración de los Presupuestos para el año 2006 de las Entidades del Sector público». Esta fiscalización se incluyó en el Programa Anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 2006. Entre los objetivos recogidos en las Directrices Técnicas figuraba la comprobación de «que los órganos competentes del Sector público que han intervenido en la elaboración de los Proyectos de Presupuestos y de su documentación soporte han actuado con arreglo a las normas que regulan este proceso, especialmente las establecidas en la Ley General Presupuestaria, en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria y en el Texto Refundido de Haciendas Locales»; también se preveía la comprobación de «si la elaboración de los Presupuestos se ha acomodado, tal como exige la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, al objetivo de estabilidad aprobado previamente por las Cortes y si contienen información suficiente y adecuada para su verificación».

La oportunidad, a mi juicio, de llevar a cabo dicha fiscalización derivó, en primer lugar, de la necesidad de comprobar la aplicación efectiva y los resultados obtenidos por la nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria.

La fiscalización también resultaba adecuada a la vista de las buenas prácticas y recomendaciones reiteradas por el Fondo Monetario Internacional en materia de transparencia y estabilidad presupuestaria. Así, los Informes Anuales del Fondo Monetario Internacional de 2005 y 2006 insistieron en estos aspectos, así como distintos Comunicados del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores, y distintos Boletines del Fondo Monetario Internacional.

La realización de la fiscalización permitiría evaluar esa transparencia y fiabilidad y conocer el seguimiento de las buenas prácticas y recomendaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional. Por último, la oportunidad de esta fiscalización también resultaba del contenido del VI Congreso de EUROSAI, celebrado entre el 30 de mayo y el 2 de junio de 2005, en Bonn.

2º).- Del mismo modo, se hace preciso ahondar en el camino ya emprendido de implantar nuevos procedimientos informáticos y telemáticos en relación con el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas, la remisión de documentación justificativa y el desarrollo de las diferentes fases del proceso fiscalizador, así como con la difusión y publicación de los resultados alcanzados; actuaciones todas ellas que implican la correspondiente actividad formativa en las diferentes organizaciones para su adecuada utilización. Del mismo modo, hemos de profundizar en el mismo sentido en el ámbito de nuestra jurisdicción, haciendo extensivas a todas las unidades de la Sección de Enjuiciamiento, las experiencias piloto seguidas en algunas de ellas. No obstante, son evidentes las potencialidades que los nuevos medios tecnológicos nos

Para llevar a cabo las actuaciones fiscalizadoras, se requirió del Ministerio de Economía y Hacienda, una serie de documentación relativa al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2006. En contestación a esta solicitud, se adujo que la actuación fiscalizadora no afectaba a la ejecución del presupuesto, sino a las competencias que, con carácter exclusivo, atribuye el artículo 134 de la Constitución Española al Gobierno de la Nación.

El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó el 24 de octubre de 2006 poner en conocimiento de las Cortes Generales la falta de entrega de documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas al Gobierno sobre el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2006.

Posteriormente, con fecha 16 de noviembre de 2006 fue presentada una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados relativa a la colaboración de los órganos de la Administración General del Estado con el Tribunal de Cuentas con la finalidad de instar al Gobierno a la entrega al Tribunal de Cuentas de documentación relativa al proceso de elaboración de los Presupuestos de 2006, Proposición no de Ley que no prosperó.

ofrecen en la gestión interna de nuestras Instituciones, en la planificación y administración de nuestros recursos y en la tecnificación y supervisión de nuestros procedimientos, pero, sobre todo, nos permiten, además, una importante reducción de los plazos y una mayor facilidad para la divulgación de nuestros resultados. Sin duda, la reducción de los plazos en la rendición de las cuentas facilita la inmediatez del control sobre la gestión realizada, lo que redundará en una mayor eficacia del control y en una significativa mejora de nuestra imagen institucional.

Es cierto que las nuevas tecnologías no son más que herramientas técnicas que en nada alteran los principios y requisitos que deben presidir y caracterizar el ejercicio de la función fiscalizadora; pero las inmensas posibilidades que ofrece su uso en la sociedad actual y su contribución a la transparencia resultan claramente incuestionables y representan un constante desafío por estar

permanentemente al día de los avances técnicos que se producen.

3º).- De gran importancia sería también la regulación de los procedimientos de fiscalización en el seno de los parlamentos, de manera que las resoluciones de las Comisiones Parlamentarias competentes dieran eficacia práctica a nuestra función.

En efecto, en ocasiones, vemos cómo nuestras recomendaciones, ya en Informes, ya en Mociones, se ven transpuestas en normas (Ley de Subvenciones, Ley de Financiación de Partidos Políticos) pero, no lo es menos que, en la mayoría de los casos, desconocemos qué es lo que el Gobierno instado hace al respecto. Indudablemente, tanto nosotros, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como los ciudadanos (e incluso, también deberíamos incluir aquí a los parlamentarios) estamos más que interesados en saber en qué se traduce nuestra función de control, pues

tenemos la sospecha –en algunos casos fundada– de que tales acuerdos parlamentarios quedan reducidos a meras intenciones sin resultado práctico alguno. No es que yo pretenda que nuestras recomendaciones se cumplan en sus propios términos, pues reconozco la naturaleza jurídica de las recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Así: no son actos jurisdiccionales, sino el corolario del ejercicio de una función constitucional realizada por un órgano independiente y técnico, cuya fuerza deriva, precisamente, de la naturaleza de la Institución, del propio estatuto de sus miembros, del carácter técnico de su competencia y del rigor del procedimiento a través del cual se formulan.

Por ello, mi pretensión de cara a las posibles reformas legales en el procedimiento de fiscalización de nuestras Instituciones de control es, entre otras, la de introducir primordialmente en nuestras Leyes medidas que dotarán de eficacia a nuestras recomendaciones y, por tanto, a

nuestra fiscalización. Actualmente, la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se limita a señalar en su art. 28.5, la obligación de incorporar al Informe o Memoria Anual «...*el grado de cumplimiento de las observaciones...*», sin más; dejando, por tanto, en manos del poder legislativo las posibles medidas a adoptar que, en la práctica, como hemos visto más arriba, se traducen en «*un instar al Gobierno*», sin que en muchos casos sepamos si el Gobierno se da, incluso, por aludido.

Creo que, entre las modificaciones que precisa la función fiscalizadora, debería intentarse la de contemplar el procedimiento fiscalizador no sólo hasta la remisión a la Comisión Legislativa competente del correspondiente Informe aprobado y consiguiente publicación, sino hasta un momento posterior, que debería ser aquél en que el Gobierno instado conteste e informe a nuestras Instituciones, o mejor al Parlamento, sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de nuestras recomendaciones

o, incluso, sobre las razones por las que no las cumple, sin perjuicio de que, por nuestra parte, llevemos a cabo las necesarias auditorías de seguimiento —también llamadas de impacto de la propia fiscalización— y de la creación, fundamentalmente en sede parlamentaria, de registros o bases de datos en los que se detallen las recomendaciones hechas y su grado de cumplimiento.

4º).- Todo ello nos obligaría, además, a pensar, cuando elaboramos nuestros informes, no solamente en la Institución Parlamentaria, sino también en el cuerpo electoral.

Como han indicado numerosos tratadistas, si bien la opinión pública no concede legitimidad de origen a la Institución Parlamentaria, lo que sí hace es actuar como mecanismo de control de su legitimidad de ejercicio.

Pues bien, lo que se viene en conocer como control social no es sino el control de la sociedad sobre el ejercicio del poder. Este tipo de control no está contemplado jurídicamente de manera directa y es, por tanto, un control no institucionalizado, que puede verse auxiliado con los resultados ofrecidos por las distintas Instituciones de control, y que en el caso del Tribunal de Cuentas se concretan en los Informes de fiscalización. Estos no tienen como único destinatario final al Parlamento, sino también a la opinión pública.

La publicación en el Boletín Oficial del Estado de dichos informes, prevista en la vigente normativa, es garantía de la máxima publicidad de sus contenidos, pero esta publicidad es compatible con la divulgación de dichos informes a través de cualquiera de los medios que el Tribunal decida (elaboración de publicaciones, inserción en páginas web, etc). Y ello es así precisamente por la ausencia de efectos jurídicos para terceros y sin perjuicio de las Resoluciones

que, sobre los mismos, pueda adoptar finalmente el Parlamento.

No obstante, la contribución al control social plantea la necesidad de resolver la difícil ecuación entre el rigor técnico que debe inspirar a todo Informe del Tribunal y la fácil comprensión de su contenido, de manera que sus conclusiones puedan ser entendidas por el conjunto de la ciudadanía, lo que exige utilizar no sólo un lenguaje preciso, claro, diáfano y, a ser posible, ameno, sino también una metodología expositiva y gráfica que resulte atractiva. No tenemos que olvidar que el arte de la comunicación y de la información es básico para potenciar el control social.

5º).- Es preciso, claro está, abordar un nuevo marco de colaboración entre el Tribunal de Cuentas del Estado y las Instituciones autonómicas de control, pues es evidente que la situación institucional actual no se corresponde con la

que había en 1978, pero también los es que la Constitución de 1978 «*es la más sabia de nuestras Constituciones*» y no cierra el paso a una interpretación evolutiva que, respetando con plena fidelidad su espíritu, se adapte a las nuevas circunstancias de los diversos aspectos de la realidad. Para ello, contamos, de partida con nuestra Constitución, con la Ley Orgánica 2/1982, con las demás normas reguladoras de los Órganos de control y, desde luego, con la interpretación que de las mismas ha hecho nuestro Tribunal Constitucional, fundamentalmente, tanto en la Sentencia 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero, como en la más reciente 31/2010, de 28 de junio, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad nº 8045/2006, de manera que, si no hay reforma constitucional que introduzca nuevos principios –y es lo cierto que hasta la fecha, ni el partido del Gobierno, ni la oposición, han planteado propuesta alguna sobre esta materia–, el Tribunal de Cuentas como «*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del*

Estado, así como del Sector público», puede fiscalizar las cuentas de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales y del resto del Sector público, si bien nuestro «ámbito principal y preferente» de fiscalización es la «actividad financiera del Estado y del Sector público estatal», pues es claro que nuestras Cortes Generales – que no es ocioso recordar que lo son también de todas las Comunidades Autónomas– tienen derecho a conocer los resultados de la gestión económico-financiera que se desarrolla en las tres Entidades en que se organiza territorialmente nuestro Estado, siendo este derecho perfectamente compatible con el que tienen los Parlamentos autonómicos sobre la que se desarrolla dentro de su ámbito territorial.

Se hace preciso, pues, la búsqueda de fórmulas, que no sólo han de ser legales sino que también pueden ser fruto de la convención y de la práctica que, como dice el Tribunal Constitucional, manteniendo la relación de supremacía que

«*ex Constitutione*» le corresponde –al Tribunal de Cuentas– sobre los Órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas (STC de 28 de junio de 2010), permitan el mutuo entendimiento, evitando áreas exentas de control y duplicidades contrarias a los principios de eficacia y economía y, sobre todo, identificando aquellos aspectos de nuestra actuación que, no siendo materias reguladas y reservadas a la Ley, pueden caber dentro de la convención y que, en muchos casos, se referirán no tanto al «*qué hacer*», como al «*quién*» y al «*cómo*», todo lo cual nos abre caminos de gran interés en materia de control.

Sólo así seremos capaces de conseguir un sistema nacional e integrado del control, en el que todos seamos piezas claves perfectamente sincronizadas para alcanzar ese desafío común. Y desde luego, en esta labor conjunta del control no incluyo sólo a las instituciones de control externo, sino también, todas las que ejercen el control interno nacional y, por supuesto, las Instituciones europeas

de control. Precisamente, en este ámbito, se hace preciso intensificar nuestra colaboración con Europa, como consecuencia de las modificaciones emprendidas en el Reglamento financiero en relación con la participación de los gobiernos nacionales y de las instituciones nacionales de control en el procedimiento de descargo de cuentas.

En fin, propongo, como decía, estas medidas que naturalmente no son todas pues podríamos añadir otras, incluyendo algunas relativas a la mejora de nuestra función jurisdiccional, pero dejo su formulación, para los coloquios posteriores, con el ánimo sincero de no agotar su paciencia, que, en esta última hora de la tarde, tiene unos límites claros y precisos que no desconozco, pero no sin antes agradecer, muy sinceramente, su atención.

LAS PALMAS

Julio de 2010