

# La fiscalización del Sector público autonómico por el Tribunal de Cuentas

---

**Carlos Salgado Pérez**

Vicepresidente de la Cámara de Cuentas de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 (CE) consagra al Tribunal de Cuentas como Supremo Órgano Fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector público, insistiendo en este principio los artículos 153 de la CE y 4 de su Ley Orgánica, respecto de las Comunidades Autónomas.

La Ley de Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, había previsto la creación de Secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal (LFTCu), derogó expresamente esta previsión señalando en el Preámbulo que *«la coordinación del Tribunal con los Órganos de Control Externo que puedan existir en las Comunidades hacen innecesaria la creación de secciones territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondrían una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control»*.

La coexistencia del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX) tiene su reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en sus Sentencias 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero, al expresar que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que puede ejercer el Estado a través del

Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles pueden «coexistir y superponerse», todo ello «sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores y del empleo, en su caso, de técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros para evitar duplicidades contrarias a los principios de eficacia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la CE».

Así pues, nos encontramos ante un proceso legislativo que, partiendo de la existencia de un Tribunal de Cuentas, que preveía unas Secciones territoriales para cubrir las necesidades de control que se derivaban de las nuevas Administraciones creadas por la CE, se termina con la supresión de las citadas Secciones y la creación por las Comunidades Autónomas de sus propios Órganos de Control Externo; eso sí, dejando claro el carácter supremo del Tribunal de Cuentas y sentando el principio de que ambos no se interfieran y no den lugar a duplicidades contrarias a los principios de eficacia y economía.

Esta supresión técnicamente ha de considerarse correcta, ya que varios Estatutos de Autonomía promulgados antes y después de 1983 (Ley de Proceso Autonómico) preveían la constitución de Órganos de Control Externo propios, así Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias.

## 2. LA PRIMERA ETAPA

A) Con la entrada en vigor de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas, se procede también a la constitución del Pleno que ha de regir la andadura del nuevo Tribunal, período que finaliza en diciembre del año 1991, fecha en que se nombra el Pleno actual.

Durante este primer período (1982-91) el Tribunal de Cuentas no se adaptó o marchó a la misma velocidad que las autonomías, recuerden que en el año 1979 se promulgó el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, siendo las últimas Comunidades que acceden al régimen autonómico las de Madrid y Castilla y León, que lo hacen en el año 1983.

En este período se produce un doble fenómeno: por una parte, la falta de una visión clara por parte del Tribunal de Cuentas, en cuanto al ejercicio de su función de control de los nuevos Entes emergentes; piénsese que tradicionalmente la función principal del Tribunal de Cuentas ha sido fiscalizar la Cuenta General del Estado, que en es-

tas fechas también lo hacía con notable retraso, y por otra parte, la irrupción con fuerza del proceso autonómico, que se traducía, entre otros aspectos, en la creación de Órganos propios.

He, pues, aquí la existencia de una institución con una gran tradición que no se adapta con la celeridad debida al nacimiento de las nuevas Administraciones y al ímpetu con que nacen, que van a asumir actividades y áreas de poder, que anteriormente estaban en el ámbito del Estado, lo que se traduce en la constitución de los Órganos de Control Externo, creándose la Cámara de Comptos de Navarra (1982), el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (1983), la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (1984), la Sindicatura de Cuentas de la Generalidad Valenciana (1985), el Consejo de Cuentas de Galicia (1985), la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (1987), la Cámara de Cuentas de Andalucía (1988), la Audiencia de Cuentas de Canarias (1989) y la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (1993).

En estos años, la actividad del Tribunal de Cuentas en este ámbito, resulta algo errática, ya que mientras los nacientes Órganos de Control Externo empiezan a emitir los correspondientes informes de fiscalización sobre las Cuentas Generales de sus respectivas Comunidades Autónomas, el Tribunal de Cuentas no aprueba ningún informe sobre las que no habían constituido su respectivo Órgano de Control Externo, encontrándose en este caso 10 de ellas.

Si hacemos un repaso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que crearon Órganos de Control Externo, nos encontramos con que este tema fue abordado inicialmente de modo diverso; así, Cataluña, Navarra, Valencia y Galicia preveían expresamente la creación en los Estatutos de Autonomía, otros, como Andalucía, Castilla-La Mancha e Illes Balears, atribuyeron de forma expresa la función fiscalizadora al Tribunal de Cuentas, mientras que los del País Vasco y Canarias guardaron silencio al respecto.

Recientemente la modificación de los Estatutos de Autonomía de algunas de ellas contempla expresamente la creación del OCEX respectivo, así la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio), el Principado de Asturias (Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero) y la Comunidad de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero).

B) Como se ha indicado, los Informes anuales de cada una de las Comunidades Autónomas a fiscalizar directamente por el Tribunal de Cuentas (*los llamados Informes Territoriales*) no habían sido aprobados por el Pleno de nuestro Órgano al iniciarse la segunda etapa (1992-

2000); solamente se había elaborado dentro del *Informe anual sobre la gestión del Sector público* un apartado dedicado a las Comunidades Autónomas, que de forma muy sucinta analizaba al conjunto de todas ellas, principalmente de sus Administraciones Generales, con puntualizaciones someras sobre los subsectores de Organismos autónomos y empresas, pero sin el nivel de análisis que pudiera considerarse aceptable, alterándose el orden cronológico racional de la elaboración: primero, los informes de cada una de las Comunidades Autónomas de fiscalización directa, y después, junto con los informes elaborados por los OCEX, proceder a la elaboración del Informe anual del Sector público autonómico.

Otro *Informe* de periodicidad anual, el correspondiente al *Fondo de Compensación Interterritorial*, corría una suerte pareja en el citado Informe anual del Sector, sin que en las Comunidades Autónomas de control directo se elaborara el informe específico de cada una, previa y separadamente. En este período, la gestión del FCI se realizaba en parte por la Administración del Estado, con la consiguiente disfunción a la hora de planificar una fiscalización homogénea del área.

La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, no sólo derogó, como hemos dicho, la previsión de las Secciones Territoriales, sino que ordenó, en su artículo 29, la necesaria coordinación del Tribunal y los OCEX mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización. Durante esta etapa los trabajos efectuados en este sentido fueron los siguientes:

– El 6 de junio de 1989 se reunió, en la sede del Tribunal de Cuentas, la Comisión General de Coordinación de los OCEX, creada en Barcelona el 9 de mayo anterior. En aquella reunión, a la que asistieron representantes de la Cámara de Comptos de Navarra, Sindicaturas de Cuentas de Cataluña y Valencia, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y Cámara de Cuentas de Andalucía, que eran los OCEX en funcionamiento en ese momento, así como los del propio Tribunal de Cuentas, se acordó iniciar un proceso tendente a alcanzar el adecuado nivel en el contenido de los informes a emitir, homogeneizando tanto la estructura, terminología y presentación como las directrices de la fiscalización.

– En la reunión de Madrid, de 3 de octubre de 1989, se aprobó el documento titulado *Estructura y contenido de los informes anuales a emitir por los OCEX*, y en la de 30 de noviembre siguiente, también en la misma sede, el titulado *Características y objetivos del informe sobre el Fondo de Compensación Interterritorial*.

– La *Homogeneización de las actuaciones de los OCEX en relación a las Sociedades públicas y Entes públicos de derecho privado* se aprobó, en Ma-

drid, el 19 de septiembre de 1990, y el documento de *Fiscalización de las subvenciones y otras ayudas al sector privado*, en Santa Cruz de Tenerife, el 11 de diciembre siguiente.

Los fines de toda esta documentación eran alcanzar unos mínimos que posibilitasen la integración en el informe que, por mandato del artículo 136.2 de la Constitución española, debe elaborar el Tribunal de Cuentas sobre el Sector público español, con el detalle previsto en el artículo 13 de su Ley Orgánica, así como homogeneizar tanto los informes territoriales, que le sirven de base, como los del Sector público estatal e incluso del Sector público local, en los casos en que estos últimos puedan ser elaborados por los OCEX.

Todos estos buenos propósitos fueron desarrollados por cada uno de los Órganos fiscalizadores, tomando como base estas ideas y adaptándolas a sus posibilidades, aunque no fueran objeto de un seguimiento continuado en el seno de la Comisión.

### **3. ETAPA ACTUAL (1992-2000)**

A) Una de las tareas que se ha cuidado con especial interés en los Informes anuales de cada una de las Comunidades Autónomas –los Informes territoriales– de control directo por el Tribunal de Cuentas en estos años (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Principado de Asturias y Región de Murcia, además de Illes Balears, cuya Comunidad no ha puesto en marcha la Sindicatura de Cuentas, y las Ciudades de Ceuta y Melilla, incorporadas al Sector autonómico posteriormente) ha sido el de la normalización de su estructura y contenido, tratando de alcanzar «una igualdad de trato», un nivel homogéneo en el análisis de las distintas áreas a incluir en los informes, una homogeneización no sólo con lo previsto para los OCEX, sino para todos los equipos de fiscalización del Departamento de Comunidades Autónomas del Tribunal de Cuentas.

A estos efectos se confeccionaron unas Guías comunes, tanto para los Informes territoriales como para el del FCI, de forma que los programas y papeles de trabajo se acomodasen a las mismas, respetando las singularidades legislativas y de gestión de cada uno de los Entes fiscalizados.

El ámbito del análisis, por lo que respecta a los llamados *Informes territoriales*, se extiende ahora a todo el Sector autonómico (la rendición de las cuentas, la fiscalización de la contabilidad presupuestaria y de la situación patrimonial); se analizan áreas concretas de la ges-

tión, como la financiación, las operaciones de crédito, los avales, la contratación administrativa, los gastos de personal y las ayudas y subvenciones públicas.

Junto a la fiscalización de la Administración General de cada Comunidad se examinan asimismo las mismas áreas de los Organismos autónomos y demás Entes públicos administrativos sometidos a normativa específica, no sólo dependientes de la Comunidad, sino adscritos a la misma, como las Universidades y otros. Y en el caso de las Empresas públicas, tanto entidades empresariales como sociedades, se extiende el análisis tanto a la situación patrimonial como a la gestión, plasmada esta última en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias.

Los *Informes del FCI*, de los que ya se efectúa uno por cada Comunidad afectada, han sido igualmente normalizados al estar gestionados ahora únicamente por éstas; se analizan no sólo las dotaciones y su financiación, sino los proyectos, sus alteraciones y el seguimiento de la ejecución.

Por su parte, el *Informe anual sobre el Sector público autonómico* ha seguido el mismo tenor. De una parte, por ser un compendio de los Informes territoriales; por otra, con el añadido tratamiento horizontal agregado de todos los entes administrativos y empresariales en general y de las Administraciones Generales en especial.

En estos afanes omnicompreensivo y de normalización se han hecho avances tanto desde un punto de vista material como formal.

En el segundo de estos aspectos se ha logrado la remisión sistemática al Tribunal de Cuentas de los Informes aprobados por los OCEX, así como de las cuentas, para que, conforme dispone el citado artículo 29 de la LFTCu, puedan ser examinados y comprobados, sometiendo el texto a incluir en el Informe anual del Sector, derivado de las conclusiones alcanzadas por el Tribunal sobre ellos, a la opinión del respectivo OCEX, al que se le solicitan, en su caso, las aclaraciones y ampliaciones que se consideren convenientes.

Desde un punto de vista material, la fiscalización se ha ido enriqueciendo no sólo con la mayor presencia de las Universidades, sino con la reciente incorporación de los Servicios de Salud y de las Fundaciones, cada vez con más entidad. Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y otros Entes de carácter corporativo son las inmediatas tareas a acometer en el futuro.

Delimitado recientemente en el artículo 123.3, párrafo segundo, del TRLGP, cuando una fundación es de competencia o titularidad pública, ha sido preocupación del Departamento de Comunidades

Autónomas del Tribunal de Cuentas investigar aquellas empresas que, adoptando forma social, deban tener aquella misma consideración cuando, desde un punto de vista de una concreta Comunidad autónoma, no se han alcanzado los porcentajes públicos de participación en el capital para ser calificada por el OCEX como sociedad de la Comunidad. En este caso, con base en la Disposición Transitoria Segunda de la LFTCu, se ha efectuado una acumulación de cuotas entre los distintos entes de los Sectores estatal, local y el de las otras Comunidades Autónomas, aflorando un conjunto de sociedades públicas que antes escapaban al control de los ejecutivos y de los Órganos fiscalizadores autonómicos.

Queda, no obstante, pendiente la mejora de la normativa en orden a encuadrar en el ámbito público a estos entes sociales por el criterio de dominio, contemplado en el Código de Comercio y en el PGC, más acorde con la etapa de privatización que vivimos.

El Tribunal de Cuentas ya manifestó su preocupación por esta heterogeneidad en la *Moción sobre los conceptos de Sociedad y de Empresa Pública*, aprobada por el Pleno el 27 de junio de 1996.

Es de aclarar aquí que la obligación de la coordinación que la LFTCu ordena al Tribunal de Cuentas no sólo ha servido para examinar la actividad de los OCEX, sino que, también en sentido contrario, ha enriquecido al Tribunal de Cuentas, que ha hecho suyas diversas metodologías de investigación que se desprendían de los resultados incluidos en los Informes remitidos por aquéllos.

B) En cuanto a la coordinación en esta segunda etapa, se da un nuevo enfoque a la misma, así en 1998 se reinicia en Toledo, estructurando la Comisión General en diversas Comisiones, una de las cuales, la *Comisión de Coordinación del Informe anual de las Comunidades Autónomas*, va a tratar de revitalizar la tarea que nos ocupa. Nuestra Comisión, integrada por representantes de los OCEX y del Tribunal de Cuentas, se puso en marcha en Barcelona, en enero de 1999, y se propuso como objetivo la realización de un inventario de cuestiones técnicas o problemas derivados de la fiscalización de las cuentas, así como el establecimiento de una ponderación o priorización para su estudio a fin de elevar las propuestas oportunas a la Comisión General.

Para mejor alcanzar estos objetivos se consideró útil contar con un conjunto de técnicos en la fiscalización del Sector que examinaran los pormenores de las distintas áreas y concretaran las diversas cuestiones. Esta Comisión Técnica se reunió por primera vez en Toledo, en abril de 1999, y consideró prioritaria la normalización del contenido de cada una de las áreas de fiscalización como tarea básica para po-

der alcanzar posteriormente una normalización de la estructura del informe, que fue la primera inquietud que se había planteado.

*La Comisión Técnica de Coordinación del Informe anual del Sector público autonómico*, formada por funcionarios del Tribunal de Cuentas y de los OCEX, en su reunión de Toledo, del 15 de abril de 1999, acordó, como primera tarea, normalizar el área de la contratación administrativa, la cual se trató en la reunión de Santiago de Compostela los días 18 y 19 de octubre siguiente y se culminó en Santa Cruz de Tenerife el 13 y 14 de abril del correspondiente año 2000.

Los aspectos normalizados que tienen el carácter de mínimos son, en resumen, los siguientes:

### **Remisión de contratos**

Considerando que la finalidad prevista en el artículo 58 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y concordantes es la de poner en conocimiento de los OCEX todos los contratos celebrados, se entendió que esto se consigue también a través de la remisión de una Relación Certificada, para lo que se han elaborado los Modelos correspondientes.

El artículo citado de la LCAP es concordante con el artículo 57 del Real Decreto 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido.

### **Ámbito de la fiscalización**

En el aspecto subjetivo, de conformidad con el artículo 1 de la LCAP y especialmente en su apartado 3, se abarca a todo el sector administrativo, dependiente o adscrito a la Comunidad, incluyendo la Administración General, Organismos autónomos y demás Entes en quienes concurren los requisitos establecidos en el citado apartado.

En el aspecto objetivo debe circunscribirse a los tipos contractuales, y por las cuantías citadas en el artículo 58 de la LCAP, de obras, suministros, consultoría y asistencia y de los servicios, los especiales y de gestión de servicios públicos.

### **Muestras a fiscalizar con el carácter de mínimas**

Contratos representativos del 25% del total importe de los precios de adjudicación, tratando de analizar todos los tipos contractuales y todos los órganos de contratación.



Incluye el análisis de los expedientes administrativos de los adjudicados en el ejercicio, así como la ejecución de éstos o de los adjudicados en ejercicios anteriores.

### **Aspectos a fiscalizar**

Son los expresamente acordados como objetivos mínimos, que se detallan en la correspondiente relación.

### **Ubicación del análisis**

La inclusión de este análisis debe hacerse en el Informe anual, y en las Comunidades en que este tratamiento fuera problemático, en un informe especial con la misma periodicidad.

El cumplimiento, o no, de la Remisión de Contratos (o Relaciones) debe formar parte del contenido del informe de forma específica.

### **Inicio de la normalización**

Se estima que la normalización de esta área podría iniciarse en la fiscalización del ejercicio 2000.

Finalizados, pues, los trabajos de normalización de la contratación administrativa, la Comisión Técnica actualmente ha empezado a tratar el área de Ayudas y Subvenciones públicas, a la que seguirán otras.

La tarea de coordinación o, si se prefiere, de cooperación va a tener siempre salvedades, una de las cuales es la derivada de la diversidad legislativa. Ya la propia LFTCu regula subsidiariamente los distintos plazos en la rendición contable. Pero las Leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas han agrandado la heterogeneidad.

El ámbito subjetivo de la llamada Cuenta General no es uniforme en las distintas leyes de finanzas, pues si bien comprende en catorce de ellas a todo el Sector (administrativo y empresarial) dependiente del ejecutivo de la Comunidad, en cuatro (Castilla-La Mancha, Madrid, Principado de Asturias y Región de Murcia) excluye las Empresas públicas, y otra (Cataluña) excluye también a los Organismos autónomos de carácter no administrativo. Por su parte, en las Comunidades de Extremadura, La Rioja y Madrid se incluyen como anexo las cuentas de las Universidades.

Del mismo modo que se ha indicado sobre el ámbito subjetivo de la Cuenta General, tampoco la obligatoriedad de contar con unos presupuestos de explotación y capital a incluir en las leyes de presu-

puestos es homogénea. Así, en algunos casos deben elaborarlos todas las empresas dependientes de la Comunidad (vb. Madrid); en otros se condiciona su elaboración a la previsión de percibir subvenciones corrientes o de capital (vb. Extremadura). En las ciudades de Ceuta y Melilla, la LHL la condiciona a que las sociedades estén participadas por ellas al 100%, y en otras (vb. Cataluña) su obligatoriedad se extiende también a los Organismos autónomos comerciales. En algunas Comunidades (vb. Illes Balears) estos presupuestos tienen estructura económico-administrativa, en los que se distinguen las dotaciones estimativas de las que no lo son.

Por su parte, en las sociedades del Sector autonómico no dependientes de la respectiva Comunidad por no alcanzar su participación en el capital el porcentaje establecido y a las que se refiere la citada Disposición Transitoria Segunda 2 de la LFTCu, no existe norma sobre su obligatoria elaboración, ni tampoco en las entidades que puedan crearse por otras Administraciones Públicas ajenas a las leyes de presupuestos, como las Universidades.

#### **4. BALANCE DE LA SEGUNDA ETAPA**

Próximo a finalizar el mandato del actual Pleno, el nombramiento de uno nuevo y el comienzo del milenio, el trabajo realizado durante los últimos nueve años puede resumirse de la siguiente forma:

En el año 1992 el Tribunal de Cuentas, y con respecto a las Comunidades a las que efectuaba el control directo por carecer de OCEX (10 Comunidades), se encontró con el siguiente panorama:

1.º Un vacío en estas Comunidades en cuanto a la falta de control externo de su actividad económico-financiera.

2.º Entre otros aspectos, esto se traducía a su vez por parte de las mismas en una relajación en cuanto a la obligación fundamental de rendición de las cuentas, acto con el cual se inicia toda la fiscalización, ya que la mayoría de ellas efectuaban la rendición con retraso y generalmente previo requerimiento del Tribunal de Cuentas.

Esto afectaba también al contenido de las mismas, ya que en la mayoría de los casos no se ajustaban a las previsiones contempladas en sus propias Leyes de Hacienda.

3.º La ausencia de Informes privaba a las respectivas Asambleas Legislativas de la importante función de control sobre el Ejecutivo al no poder disponer del Informe elaborado por el Tribunal sobre la

gestión económica y conocer la opinión técnica sobre la ejecución de los presupuestos.

4.º El Ejecutivo, a su vez, era privado también del conocimiento del funcionamiento de su propia Administración a través de los informes de un órgano como el Tribunal de Cuentas, ajeno a su organización e independiente, que le pusiera de manifiesto las irregularidades que se producían en su gestión con el fin de solventarlas y mejorar la legalidad y eficacia de la Administración, objetivo que primordialmente ha de perseguirse con este tipo de Informes.

5.º Una falta absoluta del principio de inmediatez que debe regir la actuación de los Órganos de Control, cual es la proximidad que debe existir entre la actuación fiscalizada y la opinión del fiscalizador, al objeto de que el fiscalizado tome las medidas oportunas. Fíjense ustedes que los Informes correspondientes a los ejercicios 1983-88 se aprueban por el Pleno en el año 1993, remitiéndose los primeros en estas fechas a los respectivos Gobiernos y Asambleas.

6.º Un área de gran trascendencia económica y social, como es el ámbito de la contratación administrativa, que, pese a contemplarse en la LFCTCu el examen de la misma (arts. 39 y 40), éste no se efectuaba, comenzándose su fiscalización sistemática en el ejercicio 1990.

Junto a esta falta de fiscalización se producía una incorrecta e incompleta remisión de los contratos por parte de las Comunidades.

7.º Una absoluta falta de rendición de las cuentas de las Empresas públicas, así como en muchos casos un desconocimiento por parte de las diversas Administraciones de su propio inmovilizado financiero.

8.º En cuanto a la contabilidad, todas ellas llevaban una contabilidad de carácter presupuestario, no teniendo implantado el Plan General de Contabilidad Pública, pese a que las respectivas Leyes de Hacienda tenían contemplada la correspondiente previsión legal al respecto.

9.º Numerosas irregularidades e incongruencias en la contabilización de derechos y obligaciones, incumpléndose el principio de devengo y produciéndose contabilizaciones presupuestarias de derechos por endeudamiento sin la disposición efectiva de los fondos, dando lugar con ella a desequilibrios contables.

10.º En los avales se observaba una falta de prudencia en el otorgamiento de los mismos, ya que no se examinaba con profundidad la solvencia de los avalados, lo que daba lugar a la asunción de los correspondientes pagos, sin que, por otra parte, se iniciaran los co-

respondientes procedimientos de reintegro tendentes al cobro de estas cantidades.

Si a todo esto unimos que nos encontrábamos ante unas recientes Administraciones, carentes muchas veces de los medios personales y materiales adecuados y con una escasa experiencia administrativa, el panorama, como ustedes pueden imaginar, no era muy alentador.

A finales del año 2000 hemos de decir que las previsiones pesimistas, afortunadamente, no se han confirmado, sino todo lo contrario, y sin duda la regular emisión de Informes por el Tribunal de Cuentas, con el consiguiente ejercicio de la función del Control encomendada por la CE, haya podido contribuir a ello. Es importante resaltar aquí y ahora que las Comunidades Autónomas, como sujetos pasivos de la fiscalización, han tenido un talante constructivo y positivo ante los Informes, tratando de acomodar sus actuaciones a las recomendaciones efectuadas por el Tribunal, llegando en numerosos casos a modificar su legislación, produciéndose de esta forma el fin primordial del Control, cual es el de crear una Administración más eficaz, y de esta forma la correcta aplicación de los recursos públicos.

En este punto es preciso también destacar que estos objetivos seguramente no se habrían conseguido sin la eficaz colaboración recibida de las respectivas Intervenciones Generales, órganos con los cuales existe una muy estrecha relación y colaboración, y al ímpetu de estos últimos de instar la subsanación de las irregularidades detectadas.

Así, hoy en día hemos de decir que ninguna Comunidad Autónoma rinde sus Cuentas fuera de plazo.

En cuanto a la rendición de las cuentas de Organismos autónomos, Entes y Empresas públicas, proceden con regularidad a la rendición de las mismas, aunque en este caso siguen produciéndose retrasos, lo que obliga al Tribunal a efectuar los correspondientes requerimientos.

En relación con la inmediatez, el Tribunal de Cuentas ha efectuado un gran esfuerzo, ya que en la actualidad se encuentra al día, pues en estas fechas están elaborados y en trámite de alegaciones todos los Informes de 1998, no habiendo finalizado todavía el plazo para la rendición de las cuentas de 1999. En el próximo mes de septiembre, el Pleno del Tribunal comenzará a aprobar los Informes de 1998, con la consiguiente remisión de los mismos al Legislativo y Ejecutivo de las correspondientes Comunidades Autónomas.

Las Asambleas Legislativas pueden ya cumplir con su función de control al Ejecutivo, cerrándose de esta forma el ciclo presupuestario

al tener acceso a la liquidación de los presupuestos aprobados y la forma en que éstos han sido gestionados. En este punto son muy interesantes las resoluciones aprobadas por las distintas Comisiones de Presupuestos, destacando que en el ámbito de los Parlamentos Autonómicos es donde el ejercicio de esta actividad de control se da en su mayor pureza, ya que, basándose en el Informe del Tribunal, los parlamentarios piden directamente a los gestores las explicaciones sobre su actuación mediante las correspondientes comparecencias, actuación que, por el contrario, no se produce en el Parlamento Nacional, en el que el que comparece no es el gestor, sino el Presidente del Tribunal de Cuentas.

En cuanto al Sistema Contable, la mayoría de las Comunidades Autónomas han procedido a aprobar los correspondientes Planes de Contabilidad Pública, teniéndolos unas implantado y otras estar en ello; igualmente, todas ellas han realizado un gran esfuerzo en cuanto a la elaboración de sus correspondientes inventarios, quedando pendientes aspectos sobre la valoración de los bienes integrantes de los mismos.

Por último hay un aspecto de gran importancia para el Control, cual es la publicidad de los Informes de fiscalización, regulada en el artículo 12 de la LOTCu, en virtud del cual han de efectuarse en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, hecho que no se produce en todas las Comunidades Autónomas, y en las que se produce lo es de forma dispar, ya que unas lo hacen íntegramente, mientras que otras tan sólo publican las Conclusiones.

## **5. REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE UN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO**

Nos encontramos en unas Jornadas cuyo motivo es la próxima creación del Órgano de Control Externo de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que me gustaría expresar unas ideas al respecto desde el punto de vista de una persona que los últimos nueve años de su vida profesional lo han sido en el ámbito del control de las Comunidades Autónomas, siendo éstas las siguientes:

1.<sup>a</sup> Estos Órganos, en cuanto a sus competencias, deben incluir necesariamente la fiscalización de las Corporaciones Locales, ya que reducir su ámbito a la Comunidad Autónoma no sería eficaz, ya que si a lo largo de los últimos años se ha producido alguna carencia en el Control lo ha sido en el Sector Local, debido al elevado número de Entidades que lo componen, por lo que, con la creación de un

OCEX y el correspondiente aumento de medios dedicados a la fiscalización, deben emplearse parte de éstos en el citado ámbito.

2.<sup>a</sup> El capital más importante de un Órgano de Control Externo es el personal a su servicio, el cual debe ser muy cualificado en la materia, a la vez que debe dotársele de unas condiciones de trabajo y permanencia que faciliten la independencia que en todo momento deben tener, tanto frente al fiscalizado como frente a los propios miembros del OCEX.

3.<sup>a</sup> En algún OCEX, y en la proposición de Ley de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, se establece el doble trámite de alegaciones, lo que parece desconocer el carácter técnico de estos Órganos, ya que los Informes que emiten son preceptivos, pero no vinculantes, por lo que carece de sentido el doble trámite.

4.<sup>a</sup> Debe evitarse en sus inicios cualquier disposición legal que pueda crear algún conflicto de competencias con el Tribunal de Cuentas, en cuanto a la primera Cuenta a fiscalizar, pudiendo ser un criterio pacífico el que este Órgano inicie su actividad sobre la primera Cuenta General que le sea rendida.

5.<sup>a</sup> Sería conveniente que las normas creadoras de los OCEX establecieran multas de carácter coercitivo análogas a las sanciones establecidas en la Legislación Tributaria para los casos de falta de rendición en plazo de las Cuentas por los responsables de las mismas, o falta de colaboración cuando se trate de entidades privadas.

6.<sup>a</sup> Podría contemplarse entre las funciones de los OCEX la competencia para la incoación de expedientes administrativos de responsabilidad contable al amparo de una norma autonómica con rango de Ley (Ley de Hacienda o Ley de creación del OCEX). Esto sería análogo a lo establecido en el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que ha sido desarrollado mediante Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria.

Ello supondría no sólo la mejor culminación de las tareas de fiscalización que tiene atribuidas, sino la descongestión de la actividad procesal del TCu, alcanzándose con ello una más generalizada aplicación de la potestad sancionadora administrativa sobre las más graves infracciones que se detecten en el contenido de los informes.

Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de la apelación o avocación que proceda ante el Tribunal de Cuentas.

## **6. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

El Sector autonómico está constituido por 19 Administraciones Generales, y vinculadas a ellas 200 Entes administrativos, de los cuales 120 son Organismos autónomos –21 de ellos de carácter industrial, comercial o financiero– y 80 Entes estatutarios o con normativa específica, entre ellos 46 Universidades.

Por otra parte, existen 420 entidades empresariales, de las que 351 están constituidas en forma societaria (datos Informe Anual de 1997).

En la Administración del Estado se está produciendo un efecto reduccionista en cuanto a sus competencias y medios, derivados del traspaso de éstas a las Comunidades Autónomas mediante las correspondientes transferencias, así como la paulatina reducción del Sector público empresarial, que se ha llevado, y se está llevando, a cabo mediante los correspondientes procesos privatizadores.

Por el contrario, en el Sector autonómico la tendencia es la contraria; se trata de Administraciones con un crecimiento mantenido como consecuencia de la atribución de nuevas competencias y medios materiales y personales, así como el Sector empresarial dependiente de las mismas, que, pese a que sus resultados económicos son deficitarios, se encuentra en permanente crecimiento con la creación de nuevas Sociedades y Entes sujetos a derecho privado, sin que hasta el momento hayan llegado a los ámbitos de decisión de estas Administraciones la corriente privatizadora y reductora que impera también en los países de la Unión Europea, pero que sin duda también tendrán que llegar si se decide acometer una política de reducción del gasto público.

Por otra parte, la actual asunción de competencias por las Comunidades Autónomas tampoco es pacífica, ya que es de permanente actualidad la demanda por parte de las Entidades Locales de competencias actualmente atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Ante esta perspectiva, la nueva etapa que se inicia con el nuevo siglo, sin duda, afectará al Tribunal de Cuentas, por un lado, ya que se producirá la puesta en funcionamiento de nuevos OCEX (Madrid e Illes Balears) y el anuncio por parte de varias Comunidades de la creación de otros, teniendo elaborados los correspondientes Proyectos o Proposiciones de Ley, Aragón, Extremadura y Castilla y León.

Ante esto, el Tribunal de Cuentas ha de replantearse una nueva estructura de la Sección de Fiscalización, ya que actualmente, de los

siete Departamentos, cinco están dedicados a la fiscalización del Sector estatal y dos al Sector territorial (uno a Comunidades Autónomas y otro a Corporaciones Locales).

Todo este proceso, en mi opinión, no conllevará la inoperatividad del Tribunal de Cuentas, sino que, por el contrario, permitirá a este Órgano de carácter Constitucional concentrar sus medios en otros objetivos no menos importantes que los actuales.

En este sentido, las líneas por las que podría ir el Tribunal de Cuentas serían las siguientes:

1. En primer lugar, el Tribunal de Cuentas ha de adoptar su organización y procedimientos a la nueva estructura del Estado en el nuevo siglo, sin duda más reducida.

2. Aunque el citado traspaso a las Comunidades Autónomas no conlleve una disminución formal de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, sí produce una reducción material, ya que en aquellas Comunidades que tienen OCEX éstas son las que en primera instancia van a efectuar la fiscalización externa de estas Administraciones.

Esto, al liberar recursos personales y materiales dedicados actualmente a la fiscalización de Comunidades Autónomas que carecen de OCEX, permitirá al Tribunal de Cuentas dedicar más medios a la coordinación de estos Órganos, pudiéndose acometer fiscalizaciones de ámbitos supra-autonómicos, que redundarán en un mayor prestigio y valoración social del Tribunal de Cuentas, así como de los OCEX intervinientes.

Esta liberación de medios también permitiría una mayor colaboración con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, cuyo número de fiscalizaciones en nuestro país cada vez es más numeroso.

3. Debe tenderse a una mayor inmediatez entre los Informes de fiscalización y los períodos o hechos fiscalizados, de tal forma que los resultados de la fiscalización puedan ser utilizados por los mismos gestores para corregir aquellas actuaciones incorrectas que hayan sido detectadas en sus áreas de responsabilidad. Este aspecto en la actualidad se puede estimar, como hemos dicho, bastante conseguido, ya que en este momento, tanto a nivel estatal como autonómico, se encuentran realizados y en trámite de alegaciones todos los Informes correspondientes a las Cuentas Generales de 1998.

4. Recientemente, el Consejo Económico y Social, en el Informe sobre *Unidad de mercado y colaboración social*, propone que el Tribunal



de Cuentas y el Consejo de Política Fiscal y Financiera asuman una nueva función, cual es la de vigilar el impacto de los presupuestos de las Administraciones en la distribución de la renta en toda España.

5. Sin duda alguna, el Tribunal de Cuentas es una atalaya privilegiada desde la cual se adquiere una extraordinaria visión del conjunto del gasto público y de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, tanto en las perspectivas de planificación como de ejecución, por lo que creo que la inexistencia de la función consultiva prenormativa del Tribunal de Cuentas sobre las materias de índole económico-financiera es desaprovechar por parte del Legislativo y del Ejecutivo un gran volumen de conocimientos y experiencias que, aplicadas a la fase de redacción de las normas, enriquecerían las mismas, e introducirían mecanismos de control que evitarían en muchos casos interpretaciones tortuosas y facilitarían la consecución de los objetivos perseguidos. Esta función, en la recientemente creada Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, ha sido contemplada en el artículo 22 de su Ley reguladora 11/1999, de 29 de abril.

6. En este tipo de Instituciones Fiscalizadoras Superiores su principal activo consiste en la tenencia de medios personales altamente cualificados y con un gran sentido de la imparcialidad e independencia, debiéndose proporcionar la permanencia de los mismos en la institución y de esta forma aprovechar sus conocimientos y experiencias, realizándose permanentemente una función de perfeccionamiento e intercambio con personal de otras Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como el establecimiento de una carrera administrativa del personal, como ocurre en Francia, Italia y Alemania.

7. Quizá el nuevo siglo sea el momento adecuado para impulsar un viejo proyecto, cual es la puesta en marcha de una Escuela de Control, en la que se pudiera formar y perfeccionar el personal que presta sus servicios en los distintos ámbitos, Control Interno, OCEX de Comunidades Autónomas y del propio Tribunal de Cuentas, sin olvidar el de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Hispanoamericanas, tan ligadas culturalmente a nosotros.

La constitución y dirección de esta Escuela de Control por el Tribunal de Cuentas de España constituiría la creación de un Foro doctrinal común, que podría tener una gran repercusión a nivel mundial por el número de países integrantes del mismo.

## 7. CONCLUSIÓN

Por último, hemos de decir que la coexistencia en el ámbito del Control del Tribunal de Cuentas y los OCEX debe instrumentarse siempre bajo el prisma de la colaboración y, aunque en el quehacer diario puede dar lugar a que cada uno de ellos pueda tener sus propios «paradigmas», entendiendo esto como el modo en que «vemos» las diversas cuestiones, no nos debe llevar a una inamovilidad de las mismas, sino que, todo lo contrario, en el ámbito de la colaboración debemos adaptar nuestras actuaciones a las circunstancias del momento.

En esta línea me gustaría terminar mis palabras con una experiencia de cambio de paradigma, tal como la narra Frank Koch en *Proceedings*, la revista del Instituto Naval, recogida en el Libro de Stephen R. Covey *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva*.

*«Dos acorazados asignados a la escuadra de entrenamiento habían estado de maniobras en el mar con tempestad durante varios días. Yo servía en el buque insignia y estaba de guardia en el puente cuando caía la noche. La visibilidad era pobre; había niebla, de modo que el capitán permanecía sobre el puente supervisando todas las actividades.*

*Poco después de que oscureciera, el vigía que estaba en el extremo del puente informó: “Luz a estribor.”*

*“¿Rumbo directo o se desvía hacia popa?”, gritó el capitán.*

*El vigía respondió “Directo capitán”, lo que significaba que nuestro propio curso nos estaba conduciendo a una colisión con aquel buque.*

*El capitán llamó al encargado de emitir señales: “Envía este mensaje: Estamos a punto de chocar; aconsejamos cambiar 20 grados su rumbo.”*

*Llegó otra señal de respuesta: “Aconsejamos que ustedes cambien 20 grados su rumbo.”*

*El capitán dijo: “Contéstele: Soy capitán; cambie su rumbo 20 grados.”*

*“Soy marinero de segunda clase –nos respondieron–. Mejor cambie su rumbo 20 grados.”*

*El capitán ya estaba hecho una furia. Espetó: “Conteste: Soy un acorazado. Cambie su rumbo 20 grados.”*

*La linterna del interlocutor envió su último mensaje: “Yo soy un faro.”*

*Cambiamos nuestro rumbo.*

*El Formigal, 12 de Septiembre de 2000.»*

## **Las actuaciones instructoras**

### *5, bis*

Una deseable mayor implicación del Tribunal de Cuentas con los OCEX puede venir propiciada igualmente en el ámbito de la responsabilidad contable. Al igual que las Leyes de Hacienda habilitan a la Administración para la incoación de expedientes de responsabilidad contable, la propia normativa de los Órganos de Control Externo debería igualmente contemplar esta potestad entre sus competencias y de forma completa, es decir, incluyendo la ejecución a través de un procedimiento que no tendría por qué dejar de ser administrativo.

Ello supondría no sólo la mejor culminación de las tareas de fiscalización que tiene atribuidas, sino, sobre todo, la ineludible desconcentración de la actual centralización, alcanzando con ello una más generalizada aplicación de la potestad sancionadora sobre las más graves infracciones que se detecten en el contenido de los informes.

Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de la apelación o avocación que proceda ante el Tribunal de Cuentas.