

El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas (*).

El ejemplo francés de las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control del sector público

Bernard Levallois

Consejero-referendario del Tribunal de Cuentas de Francia
y Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de Alsacia

FRANCIA: UN ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO

• Las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control reflejan el tipo de organización del Estado.

- Estado federal (Alemania).
- Estado «regionalista» (España).
- Estado unitario descentralizado (Francia).

Es evidente que las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control de un país dependen directamente del tipo de organización institucional de dicho país.

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas francesas no podrían entenderse si se olvidase que Francia es un Estado unitario y con una marcada primacía del Estado.

LA FISCALIZACIÓN ANTES DE 1983: EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SOLITARIO

• El Tribunal de Cuentas fiscaliza, él solo, todo el sector público, nacional y local.

(*) Trabajo presentado en Formigal el 12 de septiembre de 2000.

– Delega parte de los controles en los Tesoreros Pagadores Generales (que son los equivalentes financieros de los Prefectos en los departamentos).

Hasta 1983, el carácter unitario del Estado va acompañado de una fuerte centralización, cuya impronta se reproduce también en la organización del control de las cuentas del sector público.

En efecto, hasta 1983, únicamente el Tribunal de Cuentas se encarga de la fiscalización de las cuentas y la gestión del Estado y de *todas las entidades locales* (departamentos y municipios –aún no existe la región).

Si recordamos que hay en Francia más de 36.000 municipios y miles de establecimientos públicos (hospitales, institutos y colegios, mancomunidades de municipios, etc.), se ve con claridad que el Tribunal de Cuentas no podía realmente examinar por sí solo las cuentas y la gestión de todas las entidades públicas del país, por lo que delegaba en los Tesoreros Pagadores Generales –que venían a ser los «prefectos financieros»– la labor de revisión de las cuentas de las entidades de menor importancia. Dicha revisión administrativa de las cuentas públicas a cargo de los Tesoreros Pagadores Generales se efectuaba, no obstante, bajo la autoridad del Tribunal, que seguía siendo la única instancia con potestad para dictar sentencias de alcance respecto de los contables.

1983: TAMBIÉN LAS CRC SON INSTITUCIONES DEL ESTADO

- Creadas en 1983, en el marco de la descentralización, las Cámaras Regionales de Cuentas (CRC) son, al igual que el Tribunal de Cuentas, instituciones del Estado.

- Las Cámaras Regionales de Cuentas controlan, *a posteriori*, que las entidades locales respetan las leyes de la República y gestionan adecuadamente los fondos públicos.

La creación de las Cámaras Regionales de Cuentas (CRC) acompañaba a las medidas descentralizadoras que se adoptaron en 1983. Recordemos en qué consistieron fundamentalmente tales medidas:

- En crear una nueva entidad territorial, *la región*.
- En transferir a estas nuevas regiones, así como a los departamentos y municipios, toda una serie de competencias ejercidas hasta ese momento por el Estado.

– En suprimir los controles *a priori* del Estado sobre los actos de las entidades locales (la «tutela») y sustituirlos por controles *a posteriori*.

Para ejercer ese control *a posteriori* sobre las cuentas y la gestión de las entidades locales, regiones, departamentos y municipios, así como de sus establecimientos públicos, es para lo que se crearon las Cámaras Regionales de Cuentas.

Por consiguiente, las Cámaras Regionales de Cuentas no se crearon para reducir o suprimir el control del Estado sobre las entidades locales, sino antes bien para reforzar el control *a posteriori* del Estado, control que se consideraría aún más necesario por cuanto, en primer lugar, el control *a priori* ejercido por el Prefecto (la «tutela») quedaba suprimido, y, en segundo lugar, las competencias de las entidades locales se ampliaban considerablemente.

Las Cámaras Regionales de Cuentas son instituciones del Estado que en ningún caso dependen de las entidades y organismos a los que fiscalizan.

LAS RELACIONES TRIBUNAL DE CUENTAS-CRC

Independencia, pero relaciones estrechas

Tanto el Tribunal de Cuentas como las Cámaras Regionales de Cuentas son instituciones del Estado, organizadas y financiadas por el Estado. Aun cuando pertenecen a dos cuerpos distintos de magistrados, todos sus consejeros son nombrados por el Estado y proceden de la misma Escuela, a saber, la Escuela Nacional de Administración (ENA).

El Tribunal y las CRC tienen básicamente la misma misión: comprobar que los gastos de las administraciones públicas, ya sean éstas nacionales o locales, cumplen las leyes y reglamentos comunes al conjunto de la República y atienden a los criterios de economía, eficacia y eficiencia.

Partiendo de esta premisa, se comprende por qué las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas de Francia son estrechas y no plantean, en principio, problema alguno.

Examinaremos en primer lugar en qué consiste la independencia de las CRC respecto del Tribunal de Cuentas, y a continuación en qué medida son numerosas y estrechas sus relaciones.

LA INDEPENDENCIA DE LAS CRC

- Las CRC tienen sus propias competencias.
- Al igual que el Tribunal de Cuentas, las CRC son órganos integrados por magistrados inamovibles.
- Todas las decisiones de las CRC se adoptan colegiadamente.

La independencia de las CRC se basa en primer lugar en el hecho de tener éstas su propio ámbito de competencias.

El control de las entidades territoriales es una misión encomendada a las CRC directamente por la ley. No es una competencia que éstas ejerzan por delegación o en nombre de otra institución. Además, sin perjuicio de lo que aquí se explicará más adelante, dicha competencia es exclusiva. El propio Tribunal de Cuentas no puede fiscalizar las corporaciones locales, ni sus establecimientos públicos.

La independencia de las CRC se debe además a que son, como el Tribunal de Cuentas, órganos jurisdiccionales que están integrados por magistrados inamovibles y a que adoptan colegiadamente todas sus decisiones.

LA INDEPENDENCIA DE LAS CRC EN MATERIA JURISDICCIONAL

- La independencia de las CRC es la que corresponde a los órganos jurisdiccionales de primer grado.
- Las CRC dictan libremente sus sentencias, mas pueden éstas ser anuladas o modificadas por el Tribunal de Cuentas mediante recurso de apelación (y por el Consejo de Estado mediante recurso de casación).

Como sabemos, el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas ostentan fundamentalmente dos grandes grupos de competencias:

- Competencia jurisdiccional para enjuiciar las cuentas de los contables de las entidades y organismos públicos sujetos a su control.
- Competencia «administrativa» que los capacita para examinar la regularidad y calidad de la gestión de esas mismas entidades y organismos, y para transmitir observaciones a sus órganos directivos.

Esta doble competencia obedece a un principio fundamental de la contabilidad pública francesa, que es el de la *distinción entre el ordenador y el contable*.

Por lo que respecta a la competencia jurisdiccional, las Cámaras Regionales de Cuentas son órganos jurisdiccionales de primera instancia. El Tribunal, para las sentencias dictadas por las CRC, es órgano de segunda instancia (instancia de apelación). El Consejo de Estado es instancia de casación.

Por consiguiente, en materia jurisdiccional, la independencia de las CRC es de igual naturaleza que la de cualesquiera órganos de primera instancia, sean del orden judicial o administrativo.

LA INDEPENDENCIA DE LAS CRC EN EL EXAMEN DE LA GESTIÓN

- Las observaciones de gestión adoptadas colegiadamente por las CRC son inapelables. En este ámbito, las Cámaras resuelven en primera y última instancia (tras el procedimiento contradictorio correspondiente con el organismo fiscalizado).

Por lo que respecta a la competencia en el examen de la gestión —que es una competencia de carácter administrativo—, las observaciones de las Cámaras Regionales de Cuentas no pueden recurrirse ni ante el Tribunal de Cuentas ni ante el Consejo de Estado.

Se han dado casos de interposición de recursos contra Cartas de Observaciones remitidas por las Cámaras Regionales de Cuentas a dirigentes de corporaciones locales. Algunos de estos recursos se presentaron ante el Tribunal de Cuentas y otros ante el Tribunal Administrativo, pero todos ellos fueron desestimados, aduciendo que las observaciones que se hacen *a posteriori* sobre la gestión de una corporación local no modificaban el ordenamiento jurídico de la misma y, por tanto, no constituían motivo de reclamación.

Las CRC adoptan libremente sus observaciones, una vez ejercitado el procedimiento contradictorio con el organismo fiscalizado y tras las pertinentes deliberaciones colegiadas de los consejeros.

RELACIONES DE LAS CRC CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

- La independencia de las CRC no excluye la existencia de relaciones muy estrechas con el Tribunal de Cuentas:
 - Relaciones orgánicas.
 - Relaciones funcionales.

Esta independencia de las Cámaras Regionales de Cuentas en la adopción de sus resoluciones no excluye la existencia de numerosas y estrechas relaciones con el Tribunal de Cuentas.

De manera algo arbitraria distinguiremos dos tipos: relaciones orgánicas y funcionales.

LAS RELACIONES ORGÁNICAS

- El Primer Presidente del Tribunal de Cuentas es Presidente del Consejo Superior de las CRC:
 - Gestiona el personal y los recursos de las CRC.
 - Preside la conferencia administrativa de Presidentes de las CRC.
- El fiscal general *coordina* la actividad de los comisarios del gobierno (ministerio público).
- El Tribunal está encargado de una misión permanente de inspección de las CRC.
- Los Presidentes de las CRC son consejeros del Tribunal de Cuentas.

Al igual que en el caso de los órganos del orden judicial y los del orden administrativo, también existe un Consejo Superior de Cámaras Regionales de Cuentas, integrado por personalidades designadas por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, así como por miembros elegidos por los magistrados de las Cámaras Regionales de Cuentas y miembros elegidos por los consejeros del Tribunal de Cuentas.

El Consejo Superior se pronuncia sobre los ascensos y sobre las solicitudes de traslado de los magistrados.

Asimismo, se le consulta sobre todo cuanto se refiere a la organización, funcionamiento y competencias de las Cámaras Regionales de Cuentas.

El hecho de que el Consejo Superior esté presidido por el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas confiere a éste una responsabilidad especial respecto de las Cámaras Regionales de Cuentas.

El papel que ostenta el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas con respecto a las CRC es tanto más importante cuanto que a él corresponde gestionar los recursos y el personal de dichas Cámaras.

Significa esto, concretamente, que sobre la base del presupuesto globalmente asignado por el Parlamento para todas las CRC, el Primer Presidente, asistido por los servicios administrativos del Tribunal de Cuentas, será quien asigne a cada CRC su presupuesto particular.

Si bien no hay nada explícito en los textos, es el Primer Presidente, en su calidad de Presidente del Consejo Superior de las Cámaras Regionales de Cuentas, quien toma la iniciativa de reunir periódicamente a los Presidentes de Cámaras Regionales de Cuentas para intercambiar impresiones sobre todas las cuestiones de interés común. Esta «conferencia administrativa» carece de competencias para decidir sobre ningún asunto, pero constituye un lugar útil de concertación entre los Presidentes de las CRC *bajo la presidencia del Primer Presidente del Tribunal de Cuentas*.

En cada CRC, un consejero es delegado para las funciones del ministerio público en calidad de «Comisario del gobierno».

Como en los órganos de carácter administrativo, la función del Comisario del gobierno consiste principalmente en presentar conclusiones sobre los informes de los consejeros antes de que pasen a la fase de deliberación.

Aun cuando el Fiscal General del Tribunal de Cuentas no ejerce un poder jerárquico respecto de los comisarios del gobierno ante las CRC, desempeña, sin embargo, un papel muy importante en relación a ellos, reuniéndolos periódicamente y transmitiéndoles recomendaciones. A través de los Comisarios del gobierno es, principalmente, como puede conseguirse una cierta armonización de las observaciones de gestión de las Cámaras Regionales de Cuentas de una región a otra.

La comisión permanente de inspección de las Cámaras Regionales de Cuentas está formada por consejeros-superiores¹ designados por el Primer Presidente. Examina las condiciones de funcionamiento de las CRC e informa sobre ello al Primer Presidente. Hasta el momento se ignora qué papel han podido representar las relaciones de dicha comisión, salvo en lo que afecta a los presidentes de las CRC, a saber, que su gestión puede ser examinada por sus colegas del Tribunal de Cuentas...

El último de los vínculos «orgánicos» entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas son sus presidentes, pues todos los presidentes de las CRC son consejeros del Tribunal de Cuentas.

Para ser más concretos, la mitad de los Presidentes de las CRC son consejeros del Tribunal que ya se encontraban destinados en el Tri-

¹ Traducción adaptada del término *conseiller-maître*, cuyo significado se refiere fundamentalmente al grado jerárquico de los magistrados. El *conseiller-maître* es el grado superior, el *conseiller-référendaire* es el grado intermedio, y el *auditeur* es el inferior entre los magistrados del Tribunal de Cuentas francés (*N. del T.*).

bunal antes de su nombramiento como presidentes de una CRC. La otra mitad son antiguos consejeros de Cámaras Regionales de Cuentas que devienen consejeros del Tribunal de Cuentas el día en que son nombrados presidentes de CRC.

En cualquier caso, el hecho de que los presidentes de las CRC sean miembros del Tribunal de Cuentas y que la mitad de ellos provenga efectivamente de aquél refuerza los vínculos entre las dos categorías de instituciones de control del sector público.

LAS RELACIONES FUNCIONALES

- El Tribunal es juez de apelación de las sentencias dictadas por las CRC.
- El Tribunal y las CRC realizan investigaciones coordinadas bajo la tutela del «comité de enlace» en aquellos sectores donde las competencias del Estado y de las administraciones locales se superponen.
- El Informe Público del Tribunal de Cuentas también informa de la actividad de las CRC.
- El Tribunal de Cuentas puede delegar en las CRC el control de determinados establecimientos públicos nacionales (universidades, por ejemplo).

No insistiré en la función de juez de apelación que ejerce el Tribunal de Cuentas respecto de las sentencias dictadas en primera instancia por las CRC. La relación en este ámbito es de igual naturaleza que la que vincula a todos los órganos de primer grado con los de segundo grado. Se trata de relaciones procedimentales estrictamente reguladas por la ley bajo la autoridad del juez de casación, que en este caso es el Consejo de Estado.

De distinta naturaleza son las relaciones relativas a los trabajos que efectúan en común el Tribunal de Cuentas y las CRC.

Nos referimos aquí, naturalmente, al control de la gestión.

En muchos ámbitos, la superposición de las competencias que ostentan las entidades territoriales y las que conserva el Estado es tal que si el control no se organiza de forma conjunta o coordinada entre el Tribunal y las CRC, resulta difícil, o incluso imposible, llevarlo a cabo.

Es lo que sucede, por ejemplo, en el sector de la Sanidad, donde el Estado asume las principales responsabilidades cuando los hospi-

tales, que es donde se realiza una importante parte del gasto, son en su mayoría establecimientos públicos municipales sujetos al control de las CRC.

Lo mismo sucede en el sector de Educación. El ámbito de Educación sigue siendo competencia del Estado, principalmente con la contratación y las retribuciones del personal docente, así como con una importante presencia de servicios del Estado en las regiones y departamentos (servicios dirigidos por los Rectores –que vienen a ser los «Prefectos» de Educación– y por los inspectores de Distrito universitario). Sin embargo, los centros docentes (institutos y colegios) son establecimientos públicos de las regiones y departamentos sujetos a la fiscalización de las CRC.

Para facilitar la coordinación entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas en todos aquellos ámbitos donde se produce concurrencia de competencias del Estado y de las administraciones locales, existe un comité de enlace entre el Tribunal de Cuentas y las CRC que se reúne regularmente en el Tribunal de Cuentas.

Formado por igual número de representantes de las Salas del Tribunal y Presidentes de CRC, este comité examina las propuestas de trabajos en común que dimanen del Tribunal o de las CRC y selecciona los proyectos que le parecen viables. A continuación, esos proyectos se dan a conocer a las CRC, que tienen total libertad para participar en ellos o no. En efecto, la programación de los trabajos de las CRC es competencia exclusiva de cada Presidente, previa consulta a la Cámara y al Comisario del gobierno.

En la práctica, estos trabajos conjuntos del Tribunal y las CRC, acordados bajo los auspicios del comité de enlace, son el origen de la mayor parte de los instrumentos metodológicos comunes a las Cámaras. Estos trabajos conjuntos permiten reagrupar, en torno a un mismo tema, competencias que se hallan dispersas entre el Tribunal y las 25 CRC.

Es, sin ninguna duda, en la actividad del comité de enlace donde más claramente se pone de manifiesto la naturaleza exacta de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas, que consiste en la cooperación y coordinación de todas las jurisdicciones financieras del país para lograr un mejor control del gasto público, sea éste local o nacional.

El Informe Público Anual del Tribunal de Cuentas, o los informes públicos especiales publicados a lo largo del año, que informan de las fiscalizaciones e investigaciones llevadas a cabo tanto por el Tribunal

como por las CRC, separada o conjuntamente, constituye la prueba material de estas relaciones entre Tribunal de Cuentas y Cámaras Regionales de Cuentas.

CONCLUSIÓN

Tribunal de Cuentas-Cámaras Regionales de Cuentas: un sistema de relaciones *sui generis*

Respecto a este tema de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas en Francia, podemos terminar con una doble proposición:

– Pese a sus estrechas relaciones con el Tribunal de Cuentas, las CRC francesas no son secciones del supremo órgano fiscalizador (como en Italia o en Portugal).

– Pese a su independencia, las Cámaras Regionales de Cuentas mantienen estrechas relaciones con el Tribunal de Cuentas (más estrechas que en Alemania o en España).