

# Una reconstrucción doctrinal de la descentralización: aplicación al control externo (\*)

---

**Ubaldo Nieto de Alba**  
Presidente del Tribunal de Cuentas

## 1. MARCO INSTITUCIONAL

El contexto político-institucional resulta determinante a la hora de caracterizar el funcionamiento de un sistema de controles públicos. Así, en los sistemas abiertos, la descentralización política lleva consigo la descentralización económica, que exige gestiones motivadas, de valores ascendentes basados en la participación, en el compromiso y en la responsabilidad, y donde los controles, lejos de confundirse, tienden a diferenciarse, constituyendo un elemento condicionante de la propia organización e impulsor de procedimientos eficaces de gestión. Al contrario de lo que ocurre en los sistemas cerrados, en los abiertos se plantea el problema de la integración con sus elementos constituyentes y con su entorno, superando las organizaciones centralizadas y jerarquizadas y las gestiones burocráticas, y en ellos la ética se sitúa a un nivel superior de integración y creación mediante la dialéctica de la cooperación.

Pero la diferencia más importante entre los sistemas cerrados y abiertos es que, mientras, en el primer caso, la propia estructura organizativa del control responde a esquemas centralizados y bu-

---

(\*) Conferencia pronunciada en el acto de inauguración del «Encuentro Santander 2002: El Tribunal de Cuentas ante el nuevo siglo (veinte años de Ley Orgánica)», celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo los días 11 y 12 de julio de 2002.

rocráticos, en el segundo, tanto los controles internos, dependientes del Gobierno central y de los regionales y locales, como los controles externos, dependientes de los Parlamentos nacional y regionales, se organizan descentralizadamente, lo que plantea problemas de coordinación, pues la eficacia hay que alcanzarla respetando estos ámbitos de legitimidad institucional.

Los cambios normativos experimentados por el Tribunal de Cuentas a lo largo del siglo pasado corrieron paralelos a la evolución política de la época. Así, en los períodos políticos donde el sistema resultó más cerrado (dictadura de Primo de Rivera –con el denominado Tribunal Supremo de la Hacienda Pública–, régimen de Franco –con el Tribunal de Cuentas del Reino–), los controles interno y externo, dependientes del Ejecutivo y de las Cortes, respectivamente, se confundieron y no existió el auténtico control parlamentario. En la medida en que atravesábamos por épocas de mayor libertad y democracia, estos controles tendían a diferenciarse y el control externo del Tribunal de Cuentas a recuperar la independencia del Ejecutivo (períodos liberales, etapa de la II República).

La Constitución de 1978 consagró 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 sus artículos 136 y 153 de la Constitución, como luego lo haría el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal; los dos últimos preceptos citados aludiendo expresamente al control de la actividad de las Comunidades Autónomas (CCAA). Implícitamente el mencionado artículo 136, y de manera explícita el artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Tribunal, contemplaron la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía previeran órganos propios de fiscalización externa de las CCAA. Nos encontramos, así, ante un modelo abierto en el que se descentraliza la gestión y, por tanto, su control.

## **2. NUEVAS REALIDADES Y VALORES: LA GLOCALIZACIÓN**

Desde 1978 han sobrevenido nuevas realidades en los ámbitos de la integración, la globalización y la descentralización, que, en el marco abierto de nuestra Constitución, son perfectamente asumibles, como la atribución a una organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, el desarrollo del Estado autonómico o el control de la actividad de las CCAA; si bien, es verdad que los procesos de descentralización

han adquirido un nuevo significado ante las nuevas realidades y valores de la integración y la globalización, lo que plantea nuevos problemas a los que tiene que enfrentarse la arquitectura institucional heredada del nacionalismo decimonónico, al tener que desarrollar Constituciones democráticas abiertas en entornos más complejos mediante una legalidad científica, heredada de la modernidad, propia de sistemas cerrados de la era industrial.

A la era industrial le ha sucedido la era de la información, y a ésta le está sucediendo la era de la complejidad. En la sociedad global desempeñan un papel primordial los medios de comunicación, pero ello no significa que esta sociedad sea más transparente. Estamos en un mundo en el que la información no reproduce la realidad, ni la perfecta objetividad que está por debajo, más allá de las imágenes que de ella nos dan los medios de comunicación. La sociedad global es más compleja y, por tanto, más inestable.

A mayor integración y globalización, mayor es la demanda que se produce de descentralización. En el ámbito global hay más multiplicidad, heterogeneidad, diversidad y, por tanto, mayor inestabilidad, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito local, el individuo se siente menos seguro. En consecuencia, a medida que los espacios sociales y económicos se integran y globalizan, los espacios psicológicos y políticos se atomizan hacia todas esas singularidades que tienden a identificar al hombre con su lugar, con sus creencias, con su cultura y con su lengua. La razón de este proceso descentralizador reside en que al integrar y globalizar la diversidad da lugar a una mayor complejidad, generadora de inestabilidad e inseguridad, menor transparencia y donde la solidaridad y los controles sociales se perciben más remotos. Y, lo que es más importante, el predominio de las transacciones (internet, correo electrónico, etc.) sobre las relaciones personales debilita los valores sociales.

La sociedad global, al diluirse las fronteras, ya no aparece tan contenida dentro del espacio de poder de los Estados nacionales, sino abierta a un vasto entramado de relaciones producidas en el ámbito global. En estas relaciones se asume plenamente la diversidad de lenguas, culturas, creencias, razas, etc., y se buscan coincidencias, de lo que une, conducentes a las nuevas estrategias de la cooperación que demanda la integración y la globalización. Ello requiere gestionar y controlar estos procesos complejos para crear nuevos marcos jurídicos y reglas de juego basadas en la estrategia de la cooperación y universalmente aceptados, en los que la cooperación y los acuerdos responsables entre los actores del entor-

no global –locales, nacionales y supranacionales– se conviertan en la primera respuesta a los procesos integración y descentralización.

En este entorno, descubrimos un diálogo, una dialéctica de lo global y de lo local, que ya es habitual designarla por «glocalización». Ello se debe a que lo global no es de ninguna manera indiferente, como solemos admitir habitualmente, a los anclajes territoriales. Frente a los efectos de lejanía que provoca la integración y la globalización, el apego a lo local funciona como un contrapeso, una compensación. Pero el polo «local», en la dialéctica de la glocalización, no se corresponde con esa descentralización territorial, que sólo contempla particularismos elementales donde lo regional y local se ve como un lugar puro e idílico. La dialéctica de la «glocalización» se corresponde, también, con particularismos nacionales y realidades transnacionales del ámbito de la integración y la globalización. Ello genera tensiones y contradicciones que constituyen el corazón mismo de la gestión y control de estos procesos complejos mediante el Derecho.

Una primera tensión es la de lo ascendente, de lo lejano, de la universalización y de la centralización, que necesita reglas e instituciones jurídicas que se apliquen, sin tener en cuenta la localización espacial, de manera uniforme. Es la técnica del Derecho uniforme y de los Tribunales internacionales. Estas nuevas realidades, en el marco abierto de nuestra Constitución, son perfectamente asumibles. Así, mediante una Ley Orgánica puede atribuirse a una organización o institución internacional «el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (art. 93 CE).

La segunda tensión es la de lo descendente, la de lo próximo, de la particularización y de la descentralización, que necesita de unas reglas y estándares jurídicos internacionales que atañen no sólo a las relaciones entre Estados (como el Derecho internacional clásico), sino también a los individuos y grupos privados. El Derecho de la integración y la globalización se preocupa de garantizar a los individuos cierto nivel de protección de sus derechos fundamentales o de asegurar a las empresas el acceso a ciertas condiciones de competencia, no de asegurar el equilibrio entre los Estados, ni del carácter pacífico de sus relaciones.

La legalidad científica de la modernidad, propia de los sistemas cerrados de orden, estabilidad y equilibrio, no es apta para desarrollar sistemas abiertos en los que se plantea el problema de la integración con sus elementos constituyentes y con su entorno, ni para el caso de los procesos evolutivos y autoorganizativos, generadores

de desorden, inestabilidades y desequilibrios que llevan el germen del nuevo orden. Con su lógica reduccionista de «esto o eso» de «y/o» impide ese diálogo necesario para la integración de sus elementos constituyentes y con su entorno.

Dice Negri<sup>1</sup> que la racionalidad de lo moderno es, efectivamente, una lógica lineal que reconduce la multitud de los sujetos a unidad y controla su diferencia a través de la dialéctica. La racionalidad moderna es cálculo del individuo, dentro de una trascendencia que anula su esencia singular; caracterizada la nueva racionalidad por sus oponentes, creatividad frente al límite y la medida, procedimiento-proceso frente al mecanismo del derecho natural y de la máquina constitucional, multiplicidad frente a uniformidad y cooperación frente a mando.

Entendemos que, en nuestro caso, el reto no sería tanto el de cambiar la Constitución abierta de 1978 como el de desarrollarla mediante la lógica de la integración y de la creación que nos trae la emergente legalidad científica de la complejidad.

### **3. EL RETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En España, el aislamiento del régimen anterior nos situaba en organizaciones políticas, sociales y económicas centralizadas. El Estado asumía competencias que en un orden descentralizado corresponden a otros entes territoriales (autonómicos y locales), a otros agentes socioeconómicos (sindicatos y patronales), a otras instituciones (como el mercado) e, incluso, al propio ciudadano, que tiene que asumir en una sociedad abierta la cuota de responsabilidad inherente a su grado de libertad. Ha sido la Constitución de 1978 la que, al situarnos a ese nivel superior de integración y creación que corresponde al Estado social y democrático de Derecho, nos obliga a asumir la descentralización de un sistema abierto. El proceso descentralizador, tanto a nivel socioeconómico como a nivel territorial, constituye un largo camino en nuestra reciente historia, no ausente de tensiones, y que, ahora, cobra un nuevo valor con la integración y la globalización.

Los procesos de integración a nivel europeo y global siguen un camino de abajo arriba y, asumiendo la diversidad (lenguas, culturas, etc.), van buscando espacios de coincidencia y unión que per-

---

<sup>1</sup> ANTONIO NEGRI: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Ed. Ensayo, págs. 398-403.

mitan estrategias de cooperación e integración. En España, en la construcción del Estado descentralizado, aparece invertido este proceso. A las autonomías, incluso a la municipal, se llega desde un Estado centralizado que asumía competencias propias de estos entes territoriales inferiores. Hoy nos encontramos ante un proceso de descentralización del Estado que contrasta con las exigencias de los actuales procesos de integración y globalización. Este contraste se manifiesta por lo siguiente:

1. Por una retórica que pone más énfasis en esas identidades, singularidades y diversidades regionales, hoy totalmente asumidas por la nueva sociedad global, que en las coincidencias. Cuando se elevan las singularidades a categoría de agravio, se dificulta el diálogo encaminado a buscar espacios de integración de la diversidad y de cooperación.

2. Por utilizar el poder autonómico para, a través de la lengua, de la cultura, de la educación y de las identidades locales, seguir un proceso de reconstrucción paciente de una sociedad que, en la globalidad, se resiste a quedar enmarcada en ámbitos más reducidos de poder con capacidad para modelarla. En un mundo que se integra y globaliza, donde el todo no es la mera suma de las partes, lo que se puede crear es más importante que lo que se puede conquistar o cazar. El futuro ya no es continuación del pasado, sino consecuencia del propio futuro. La lógica reduccionista de algunos nacionalismos ante esta resistencia de la sociedad llega a fomentar una moral, casi depredadora, que tiende a explicar y legitimar esta cacería. El llamado espacio de propia decisión, que encierra la idea de una entidad soberana e independiente, ya no tiene sentido en la integración y en la globalización, donde están en trance de desaparecer estos conceptos, así como las fronteras. En el marco de una ciudadanía única y una sociedad global, ya no quedan identidades soberanas e independientes. Sólo quedan esas identidades y símbolos locales, cuando no parafernalias, que miran más al pasado que a la construcción del futuro. En el ámbito industrial, comercial y financiero se dificultarían los intercambios y la incorporación al progreso global.

3. En lo político, el proceso descentralizador hacia las CCAA ha supuesto una reproducción fractal del Estado, es decir, cada organización autonómica reproduce el modelo del viejo Estado que se integra y globaliza. Ello supone admitir elementos de indefinición e inestabilidad permanente de un Estado descentralizado que se integra, lo que resulta incompatible con un proyecto común que permita disponer de una fuerza con poder de gestión y de nego-

ciación a nivel global, capaz de potenciar los elementos positivos y de controlar los elementos negativos del proceso de integración y globalización. Esa clonación, en ámbitos más reducidos, de un modelo de Estado-nación que desaparece en la integración lleva consigo genes envejecidos, tales como esas empresas públicas territoriales que ya han desaparecido con los procesos de privatización a nivel central, la denominada «jungla normativa» y el desorden creados en materias como las relativas a horarios comerciales, competencia, regulación del suelo, medio ambiente, etc., con la consiguiente fractura de la unidad de mercado y de la necesaria armonización con la UE.

También las nuevas realidades de la integración y la globalización plantea problemas a la hora de desarrollar el modelo abierto de nuestra Constitución (arts. 150 y 153) con arreglo a esa lógica reduccionista de «esto o eso» de «y/o».

Veamos las dificultades doctrinales que conlleva el interpretar, en la legalidad científica de la modernidad, el complejo tema de las competencias exclusivas. Para entender cómo se compatibiliza la *competencia exclusiva* de una Comunidad en materias como agricultura, comercio, industria, etc., con la igualmente exclusiva competencia del Estado en la *coordinación* de la actividad económica, con su *responsabilidad constitucional* de garantizar la igualdad ante los españoles, la igualdad de mercado, o la cohesión social, es preciso pensar en un modelo de responsabilidades compartidas. El Tribunal Constitucional apreció las dificultades derivadas de la expresión utilizada y puso de relieve el sentido marcadamente equivocado con que el adjetivo «exclusivo» se utiliza en la Constitución y en los estatutos (STC 5/1982). Ello ha llevado al Constitucional a afirmar que es evidente que la operación jurídica de sumar competencias exclusivas da por resultado su transformación en compartidas (STC 13/1992). Las limitaciones de la lógica reduccionista, de «esto o eso» de «y/o», conduce a la operación jurídica de sumar para llegar a la conclusión de que las competencias son compartidas, es decir, del «esto y eso» del «y/y» de la lógica propia de la integración cooperativa, como seguidamente veremos.

Si ahora nos referimos a la llamada «segunda descentralización», nos encontramos con que la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), ratificada por España, responde a dos principios básicos: el de subsidiariedad y el de eficacia y proximidad en la gestión de los asuntos públicos. Así, se dice que el fortalecimiento de las entidades políticamente descentralizadas, consecuencia directa del Estado del bienestar y del nuevo significado que deben tener las políticas públicas, ha de ser resultado lógico de los principios de

la CEAL. Se trata de una descentralización encaminada a aproximar la gestión y el control allí donde se producen los servicios, que contemple el nuevo significado que la misma adquiere en la integración y en la globalización.

El Tribunal Constitucional califica la autonomía local configurada en el artículo 137 de la Constitución como «de baja intensidad», por estar sujeta a la Ley, pero no directamente concretada en la Constitución, como es el caso de las CCAA. Las Corporaciones Locales (CCLL) no tienen constitucionalmente garantizado un núcleo competencial indisponible, a diferencia de las CCAA; pero las CCLL, con su propio ámbito de legitimidad y la posibilidad de adoptar políticas públicas propias, son algo más que un tercer trípode en que se asienta nuestro Estado autonómico. Constituyen partes del «todo» de un Estado descentralizado e integrado en la UE. Todo ello reclama nuevos principios de cooperación entre la Administración General del Estado, las CCAA y las CCLL y normas y medidas administrativas que garanticen esta cooperación de nuestro Estado descentralizado e integrado en la UE. Es decir, es necesario hacer una reconstrucción doctrinal.

#### 4. RECONSTRUCCIÓN DOCTRINAL

A lo largo de la historia se buscaron siempre diferentes formas de legitimación de los saberes (Platón, Aristóteles, Descartes...). El método científico del que dimanaban las leyes científicas, la llamada legalidad científica, es equivalente a una «constitución» en la que tienen su origen las leyes ordinarias<sup>2</sup>. La emergencia de estas constituciones no es ajena a los cambios de realidades y valores de cada época. En la vida científica se articulan ideas y creencias –la ciencia no es una excepción–, de tal forma que las distintas constituciones científicas han debido gran parte de su buen funcionamiento al grado de creencia que sobre ellas se tenía. Esta legalidad científica no sólo sirve para elaborar teorías científicas, sino también para acercarnos a las realidades y saber cómo funcionan. Es también generadora de modelos políticos, sociales y económicos. Muchos de los mecanismos democráticos, sociales y económicos fueron creados, desarrollados y conservados en la legalidad científica de la modernidad. Ésta eliminó la verdad y la autoridad exterior, que reemplazó por una racionalidad externa y excluyente acompaña-

---

<sup>2</sup> Ver NIETO DE ALBA, U.: *Historia del tiempo en economía. Predicción, caos y complejidad*. Ed. McGraw Hill, pág. 36.

da de una creencia en el progreso lineal. Ello dio lugar a un poder autoritario y tecnocrático que, al paralizar y reprimir el diálogo, ha contribuido a que la historia de Occidente se acercara más a una historia de intolerancia y confrontación.

Mientras las ciencias físicas y biológicas ya se han desembarazado de las clásicas visiones mecanicistas y lineales y están evolucionando según la dialéctica de la complejidad, en el orden social y económico, por efecto de ideologías con pretensiones de globalidad, está durando más esta legalidad científica del pensamiento lineal. La nueva legalidad científica de la complejidad no avala la creencia en esa razón moderna de saber cómo funciona el mundo, pues cualquier actuación individual por microscópica que sea da lugar, por el llamado «efecto mariposa», a grandes acontecimientos. Ello hace que el hombre y la existencia humana cobren más importancia. Las actividades políticas, sociales, económicas y culturales que cruzan el globo, además de implicar interacciones entre Estados que constituyen la comunidad mundial, resultan significativas para los individuos, generando correlaciones de largo alcance, las llamadas «correlaciones macroscópicas», que trascienden el ámbito local propio del pensamiento lineal. Sin embargo, en el pensamiento complejo la dialéctica es de «y/y», del «esto y eso», contemplando la dinámica del proceso complejo como las dos caras de la misma moneda, con tendencias ascendentes y descendentes, de universalismo y particularismo, más concretamente, de globalización y regionalización, de centralización y descentralización y de integración y diversidad<sup>3</sup>.

En la nueva legalidad científica de la complejidad, el principio «causa-efecto» deja paso al principio holístico donde el «todo» depende de cada elemento y, a su vez, éste depende del «todo». Estas partes, a su vez, pueden ser «todo» de otras partes. La estabilidad del sistema depende de las *normas y reglas de juego*, que incorporan los valores compartidos que emanan del propio sistema, donde la ética se sitúa a un nivel superior de integración cooperativa y responsabilidad. Si cada elemento conoce y entiende la dinámica del «todo», las consecuencias de sus actos en el sistema global en el que actúa serán diferentes de si sólo entiende su propia situación, lo que le lleva a reforzar el concepto de la propia responsabilidad y a internalizar el coste de la estabilidad. A todo esto hay que añadir que en la complejidad el «todo» es más que la suma de las partes y,

---

<sup>3</sup> Ver NIETO DE ALBA, U.: *Gestión y control en la nueva economía. Innovación, integración y globalización*. Ed. CERA. Madrid, 2000, pág. 11.

por tanto, lo que se puede crear es más importante que lo que se puede conquistar compitiendo.

De acuerdo con estos principios del pensamiento complejo, todo proceso de descentralización tiene que contemplar, simultáneamente, el proceso ascendente de integración y globalización en el que el «todo» no es una mera suma de partes, como supone el reduccionismo del pensamiento local. Así, en el problema de las transferencias del Estado nacional a nivel regional, el principio de «esto o eso» de «y/o» en la localización de competencias debe dejar paso al principio de «esto y eso» de «y/y», mediante un proceso de deslocalización-relocalización. En este proceso de «deslocalización-relocalización» es donde se capta lo local como abierto hacia fuera, pues solamente así se puede comprender el todo *in situ*, es decir, donde el proceso de integración y globalización conduce a dar un nuevo significado a las competencias transferidas, cultura, ecología, drogas, migraciones, empleo, impuestos, etc. Solamente de esta manera la descentralización resulta compatible con un proceso complejo irreversible en el que, como en la integración y en la globalización, el futuro es creación, y donde la sociedad se resiste a quedar enmarcada en ámbitos más reducidos de poderes nacionalistas con capacidad para modelarla. Las estrategias del pasado tienen que dejar paso a estrategias de integración en la diversidad, en la responsabilidad y en la cooperación, en las que la descentralización adquiera un nuevo valor, como ya hemos señalado. A medida que las fronteras se vuelven más difusas y las demandas de autonomía local más intensas, se hace más necesario un cambio de estrategia en el que la dialéctica del antagonismo, de «esto o eso», deje paso a la dialéctica de la integración cooperativa.

De acuerdo con lo que precede, las competencias transferidas del Estado no se *localizan* simplemente en los ámbitos regional o local. El proceso es como sigue: la *deslocalización* del Estado va seguida de un proceso de *relocalización* donde la integración o la globalización se comprenden *in situ*, dando un nuevo significado a las competencias exclusivas *in situ* (en las CCAA o en las CCLL) en función del «todo». En este «todo» es en el que residen las *exclusivas competencias* en materia de legislación básica del Estado en el ejercicio de su responsabilidad constitucional, perfectamente compatibles con las competencias transferidas.

En la llamada segunda descentralización, la relocalización de competencias requiere transferencias de competencias de las CCAA a favor de las CCLL, teniendo en cuenta la realidad de nuestras CCLL (diversidad, tamaño, organización, etc.). El camino

tiene que hacerse mediante leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas de las CCAA, utilizando las diferentes técnicas administrativas (delegación, encomienda de gestión, convenios y conciertos, etc.) que permitan a las CCLL desarrollar políticas públicas propias y la prestación de servicios públicos como deportes, educación, empleo, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, protección civil, sanidad, servicios sociales, transporte, turismo y vivienda; permaneciendo en las CCAA las competencias exclusivas de «su todo», es decir, las competencias legislativas y la planificación y coordinación de las competencias delegadas o transferidas. La retórica actual, de mirar más hacia arriba que hacia abajo, tendrá que ser sustituida por la dialéctica de la «deslocalización-relocalización» en la llamada segunda descentralización.

Así, en la glocalización cada competencia relocalizada en cualquier ámbito está en función de un «todo» donde residen, precisamente, las competencias exclusivas del Estado para dictar leyes de calidad, de armonización y de coordinación. Leyes encaminadas al objetivo de vertebración y cohesión del sistema abierto para garantizar su estabilidad, compatible con el principio constitucional de igualdad.

## **5. APLICACIÓN AL CONTROL EXTERNO: CASO DE ESPAÑA**

Un ámbito en el que la relocalización de competencias, a nivel de integración y globalización, resulta más urgente y necesaria es el que se refiere al control de los ingresos y del gasto público. Las instituciones de control se encuentran, como los propios países, inmersas en estos procesos de integración y globalización en los que adquiere una gran importancia la estrategia de la integración y de la cooperación entre las mismas al aparecer espacios comunes de actuación. En la medida en que avance el proceso de globalización, más se planteará la necesidad de una mayor cooperación de controles, a los distintos niveles, que garantice la consecución de los objetivos de las operaciones enmarcadas en la evolución del proceso.

Los procesos de integración presentan muy diversas manifestaciones y etapas, desde zonas de libre cambio, uniones aduaneras, mercado común y mercado interior a unión económica y monetaria. En los distintos niveles de integración aparecen problemas específicos de cooperación que demandan, cada vez más, la coordinación entre los controles públicos de los países participantes. Los procesos de integración están conduciendo a la aparición de nue-

vos ámbitos de control: unas veces se tratará de competencias exclusivas de cada institución, que adquirirán una nueva dimensión; otras, de competencias concurrentes con las de las instituciones de control creadas o que puedan crearse en el marco de las uniones de países, y en otros casos conllevará la competencia compartida y la coordinación ajena a dichas uniones.

Los nuevos procesos de integración, globalización y descentralización actualmente existentes nos obligan a contemplar la necesidad de una «relocalización» de los controles públicos como condición previa a la integración cooperativa de la red de controles, superadora de la simple búsqueda de objetivos comunes donde los ámbitos subjetivos de los controles se superponen y que permita mayor eficiencia en la aplicación de medios económicos, de técnicas y, especialmente, de procedimientos. Para el análisis de estos procesos puede utilizarse, como vía de ejemplo, la situación que deriva de la necesaria relocalización e integración de controles en el ámbito de un espacio determinado, el de la Unión Europea, contemplando los de los Estados nacionales que la integran y los correspondientes a sus niveles regionales allí donde existe autonomía de gestión de los fondos públicos, como es el caso de España.

En el ámbito global, en el que no se cuenta aún con un proceso encaminado a la creación de instituciones globales, sino únicamente con organizaciones internacionales que reciben fondos de los Estados miembros, no existe una red de controles que nos plantee el problema de su integración cooperativa; pero tiene sentido preguntarse qué tipo de cooperación deben llevar a cabo las instituciones de control para un control eficaz de la aplicación de las ayudas que dichas organizaciones canalizan en el campo internacional.

En aquellos casos en que se han iniciado procesos de unión, en sus distintos grados (zona de libre cambio, unión aduanera, etc.), pero que todavía no han culminado en la creación de instituciones comunes, como, por ejemplo, en el ámbito de MERCOSUR, el tema de debate debe recaer sobre el tipo de cooperación que pueden llevar a cabo las instituciones de los países participantes, que permita ir configurando y preparando la red de controles más adecuada a cada etapa del proceso de integración.

Cuando el proceso de integración cuenta ya con instituciones comunes, como, concretamente, el Tribunal de Cuentas Europeo, nos situamos ante una red de controles que se hace preciso integrar cooperativamente. Ello requeriría, como paso previo, considerar: 1<sup>o</sup>) Los nuevos campos de fiscalización que surgen en el ám-

bito de la UE, ya que el «todo» es algo más que la suma de las partes, tanto cuantitativa como cualitativamente. 2º) El proceso de «relocalización» de competencias a todos los niveles de la red, de modo que cada nivel actúe eficazmente en función del conjunto. 3º) La actuación conjunta, comenzando por definir ámbitos, objetivos y metodologías.

**CASO DE ESPAÑA.** En España, el Tribunal de Cuentas mantiene las competencias en todo el territorio nacional. El artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal configura una coordinación de los Órganos de Control Externo de las CCAA (OCEX) con el Tribunal basada más en principios de eficacia y jerarquía que en principios de relocalización, cooperación y eficacia con legitimidad.

Los OCEX están recabando un creciente protagonismo, en parangón con la consolidación de los procesos de descentralización y con la propia evolución del sistema de financiación de las CCAA, este último caracterizado por la paulatina sustitución de transferencias del Estado (que fueron el objeto prioritario del Tribunal) por impuestos cedidos, la atribución a las CCAA de ciertas competencias normativas respecto a dichos impuestos y el aumento de la corresponsabilidad fiscal. Simultáneamente, se está avanzando en la llamada segunda descentralización hacia las Corporaciones Locales (CCLL), que están incrementando su participación en el gasto público del conjunto de las Administraciones y en la prestación de servicios públicos, en el ámbito de la autonomía de gestión que la Constitución les reconoce en la vigente configuración territorial del Estado.

En este marco, los OCEX han ido adquiriendo mayor relevancia y definiendo ámbitos propios de actuación, cuyos resultados tienen, como principales destinatarias, a sus Asambleas Regionales, con independencia de la permanente remisión de sus Informes al Tribunal de Cuentas y del traslado a la Sección de Enjuiciamiento de los antecedentes relativos a las presuntas responsabilidades contables que puedan apreciar.

El tipo de coordinación tradicional citado, cuando se trata de fiscalizar temas, materias o entidades concretas de cada CCAA (fiscalizaciones específicas), al estar basado sólo en los mencionados principios del artículo 29 (que pone el énfasis en la homogeneización de técnicas y objetivos y en la consecución de resultados concretos), genera ciertas tensiones propias de procesos de descentralización en los que lo nuevo pugna por conquistar espacios competenciales y lo antiguo se resiste a perder los suyos. Por ello,

es conveniente disponer de un «modelo» de control más acorde con las nuevas realidades, fundamentado en principios de cooperación y de legitimidad institucional, en el que, sin perjuicio de las competencias del Tribunal como órgano supremo de fiscalización en todo el territorio nacional, se relocalicen los ámbitos de fiscalización más propios de cada Institución y se definan aquellos otros que resulten susceptibles de ser compartidos.

En este sentido, el modelo de fiscalización del Tribunal de Cuentas debe cambiar su orientación, de lo «vertical» –donde se producen coincidencias de objetivos en fiscalizaciones concretas (por ejemplo, la fiscalización del déficit y del endeudamiento de una Comunidad Autónoma) y frecuentes discrepancias en los criterios de valoración– a un planteamiento «horizontal» (por ejemplo, la fiscalización del déficit y del endeudamiento en todo el sector autonómico), con arreglo a criterios comunes previamente marcados por el Tribunal que permitan trasladar al Parlamento nacional resultados sobre el conjunto del sector autonómico que resulten de su interés en el ámbito de la legislación básica del Estado (educación, sociedad, seguridad, etc.), de la UE y de la cohesión territorial. Así, tendrían importancia para el Congreso fiscalizaciones destinadas a verificar:

- El cumplimiento, en el ámbito nacional, de los compromisos derivados del Tratado de Maastricht (déficit público, deuda pública, objetivo estabilidad, adecuación de las medidas normativas y organizativas estatales y de los entes territoriales en materia presupuestaria para el logro del objetivo estabilidad).

- Los fallos de la normativa estatal y autonómica y de las medidas organizativas, a los diversos niveles, para llevar a cabo eficientemente en el ámbito nacional las principales políticas comunitarias (subvenciones agrícolas, planes de empleo rural, desarrollo regional, programas de infraestructuras, etc.), las consecuencias de los fallos y las responsabilidades.

- Los fallos del control interno administrativo, a los niveles estatal y regional, en la ejecución de políticas con fondos comunitarios y de las cofinanciadas; determinando las responsabilidades y las consecuencias para el Tesoro público español.

También, a modo de ejemplo, podrían resultar de especial interés para el Senado, como Cámara territorial, fiscalizaciones «horizontales» destinadas a verificar aspectos como:

- El cumplimiento de las Leyes marco Estado-CCAA, de las delegaciones efectuadas a las CCAA en virtud de Ley Orgánica, de las

leyes de armonización en materia de competencias de las CCAA por interés general, de las Leyes de cesión de tributos, de las que concedan subvenciones o ayudas financieras a las CCAA, de las que aprueben el Fondo de Compensación Interterritorial, la modificación, establecimiento o supresión de tributos cedidos, así como la ejecución de lo previsto en las Leyes de Presupuestos sobre la distribución de recursos a las Comunidades.

– El cumplimiento por las Administraciones Central, Autonómica y Local de sus correspondientes funciones derivadas de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos del Estado para la eficaz coordinación, gestión y funcionamiento del sistema fiscal, la lucha contra el fraude y los delitos contra la Hacienda Pública.

La «horizontalidad» constituye una metodología de fiscalización más acorde con la organización del Estado descentralizado. Los Informes o Mociones permitirán brindar al Parlamento nacional resultados, conclusiones y recomendaciones a un nivel superior, por cuanto añadirán valoraciones de conjunto, más aptas para la consideración y adopción de decisiones políticas y normativas sobre marcos jurídicos, funcionamiento de controles, etc., lo que no se alcanza a conseguir con la mera reiteración de fiscalizaciones específicas de entidades con problemáticas similares. Y ello, bien sean fiscalizaciones horizontales referidas al sector público estatal, a los territoriales (local y autonómico) o al nacional, a conjuntos de entidades (p. ej., organismos autónomos, empresas públicas, hospitales, fundaciones, etc.) y a políticas, problemas o materias concretas a nivel estatal, territorial y/o nacional (objetivo estabilidad, educación, sanidad, etc.).

También los OCEX tendrán que hacer horizontalidad a su nivel cuando las CCAA tengan que funcionar como un «todo» de otras partes en la llamada segunda descentralización.

Por su parte, el *proceso de cooperación* se lleva a cabo mediante órganos de enlace o Comités de Contacto. La dinámica del proceso de cooperación, teniendo en cuenta estas consideraciones, comienza con la definición de ámbitos y objetivos de cooperación. Este tipo de procesos suele pasar por la denominada «zona gris» del ámbito de cooperación, en la que se manifiestan esas tensiones de las nuevas instituciones por definir su marco de competencias y de las existentes por mantener el suyo, y donde la creación de lo nuevo aparece todavía difusa. Posteriormente, se va configurando un ámbito de cooperación más específico. Después, podría institucionalizarse la cooperación en cuanto a ámbitos, objetivos e intensi-

dad; siempre previos estudios y elaboración de criterios, normas y directivas, en los que aparezcan valores compartidos, asumidos por todos. En una última fase del proceso se trataría de llevar a los respectivos marcos jurídicos (supranacionales, nacionales y regionales) la cooperación a través de los correspondientes Parlamentos, institucionalizando, por tanto, la integración cooperativa.