

JOSÉ MANUEL VERA SANTOS: *El Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.*

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.

La Constitución Española de 1978 (CE) ha introducido profundas transformaciones en el Estado. La estructuración de los Poderes, la organización territorial diseñada y las relaciones y conflictos surgidos al amparo de las nuevas concepciones han dado lugar a una amplia literatura jurídica y económica.

En efecto, el paso de un Estado centralizado a otro en que coexisten diversas realidades territoriales y políticas dotadas de autonomía financiera para la gestión de sus competencias e incluso, como es el caso de las Comunidades Autónomas, de autogobierno y capacidad de autoorganización, ha generado un complejo entramado no exento de duplicidades, lagunas y tensiones.

No en vano el Título VIII de la CE fue el de más difícil consenso del Texto Fundamental, siendo objeto de sucesivas enmiendas y negociaciones de las que resultó un sistema que adolece de importantes imprecisiones y vacíos. Han sido en gran medida la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, sobre todo, la práctica cotidiana de gobierno y administración las que han suplido dichas carencias. Resulta revelador que las constantes reflexiones sobre la necesidad de modi-

ficar dicho Título se hayan abandonado sistemáticamente ante el temor de una «peor solución».

A la falta de tradición histórico-jurídica del Estado autonómico en España se ha unido la intensa transformación de instituciones básicas que, aunque creadas siglos atrás, han visto modificado esencialmente su objeto y fundamento para ponerse al servicio de un régimen parlamentario democrático de distribución de competencias y exigencia de responsabilidades a los Poderes públicos.

Es precisamente este marco y a partir del binomio control-responsabilidad, de donde arranca la problemática planteada por el libro objeto de este comentario. En el mismo, el autor busca estructurar, desde la perspectiva constitucional, un sistema de relaciones entre órganos a los que se atribuye, en sus respectivos ámbitos competenciales, el control de la actividad económico-financiera del sector público en España: el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo creados por las Comunidades Autónomas (OCEX).

Si bien es cierto que en el estado actual de cosas se hace sumamente atractivo teorizar sobre los conflictos resultantes de las relaciones Tribunal de Cuentas-OCEX, se echa de menos en esta obra la no culminación del objetivo anunciado en su introducción; a saber, el estudio del control externo a la «luz de la descentralización política».

En efecto, a estas alturas no es posible ignorar la realidad supranacional de los Estados miembros de la Unión Europea. En economías en las que la mayor parte de los fondos comunitarios se gestiona por los Estados miembros no puede prescindirse en un análisis descentralizado de las competencias de control sobre los mismos, del que corresponde también a una Institución que convive y actúa simultáneamente con las nacionales, el Tribunal de Cuentas Europeo. Es, por tanto, una ocasión perdida para analizar de forma completa la estructura orgánica del control de la actividad económico-financiera del sector público en España.

Como bien se señala en la introducción de la obra, resulta curioso que instituciones como el Tribunal de Cuentas, que han sufrido un cambio tan radical en su concepción a partir de la CE de 1978, hayan sido objeto de tan escasa producción doctrinal. A esto hay que añadir el carácter mayoritariamente académico de los estudios publicados al efecto, que se han orientado más al tratamiento teórico de las instituciones que al estudio crítico de las mismas.

En este sentido es loable la voluntad que, desde la introducción del libro que se comenta, se percibe en orden a poner de manifiesto los conflictos interinstitucionales surgidos del ejercicio práctico del control de la actividad económico-financiera del sector público, y a reflejar los principios que deben iluminar la vertebración de un sistema que hasta ahora dista mucho de ser claro y concreto.

La obra arranca con la búsqueda del fundamento jurídico-político de la propia función de control y con la localización de sus orígenes en la figura del Monarca «buen administrador» de los recursos autorizados y posteriormente controlados por los Parlamentos. Se destaca la secular atrofia funcional que las instituciones de control han sufrido, debido al poco gusto de los Ejecutivos por someter su actuación al examen de otras entidades por el riesgo de denuncia de deficiencias, ineficacias e irregularidades que conlleva.

Hechas las correspondientes reflexiones históricas, se actualiza la materia abordando el estudio del reconocimiento constitucional del Tribunal de Cuentas, de la naturaleza jurídica de dicha Institución y de los OCEX y de los principios que garantizan su independencia.

Desde el primer momento se aboga por una nueva orientación del control que complemente la función de denuncia con su vocación de llegar a «buenas prácticas de gestión», que conjugue su finalidad con la realidad determinada por el Estado Social y Democrático de Derecho y el sistema autonómico, y que reconduzca las funciones fiscalizadora y jurisdiccional contable a una misma variedad más amplia del significado del propio control.

El libro se divide en cuatro capítulos que, con un estilo claro y rítmico, se articulan de forma sistemática. Se inician con una breve introducción encaminada a centrar el tema; se desarrollan con la exposición de la materia elegida en cada uno de ellos, incluyendo siempre una comparación crítica entre el

Tribunal de Cuentas y los OCEX; y finalizan con un breve resumen de las ideas expuestas y de las posturas mantenidas al respecto.

El autor parte de la idea central de que el Tribunal de Cuentas, órgano de relevancia constitucional, es el elemento de cohesión del control del gasto en el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, de acuerdo con un «sistema de fuerzas centrífugas y centrípetas» que hacen posible los principios de unidad política (soberanía) y solidaridad para el logro de unos mínimos de equilibrio. Para la consecución de estos principios considera fundamental la coordinación con los OCEX, instituciones estatutarias o de desarrollo estatutario legítimamente creadas en virtud de la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas y cuya existencia, no obligatoria, no obsta a que el Tribunal de Cuentas siga gozando de sus íntegras competencias sobre las distintas entidades territoriales que forman el Estado.

Desde un enfoque especialmente minucioso se trata la necesaria independencia del Tribunal de Cuentas y de los OCEX para el ejercicio de la función fiscalizadora, para lo que resulta fundamental la garantía normativa de la triple autonomía de sus miembros, de organización y presupuestaria. En este ámbito se critica que las leyes reguladoras no sean más restrictivas respecto de la titulación y especialización exigible a los miembros de estas instituciones.

Bastante más teórico resulta el libro en el estudio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, incurriéndose en el tono acadé-

mico y poco creativo a que se hacía referencia al comienzo de este comentario. Sin embargo, es especialmente incisivo el autor en lo que se refiere a la ausencia del reconocimiento explícito de una función consultiva autónoma en favor del Tribunal de Cuentas, a diferencia del tratamiento realizado por las leyes de los OCEX, que les reconocen dicha potestad con una virtualidad que incluso se extiende a las disposiciones de carácter general en materias propias de su competencia.

El libro finaliza con la transcripción del contenido de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre dos cuestiones esenciales: la titularidad de la competencia para el ejercicio del enjuiciamiento contable, y la fiscalización de los sectores públicos territoriales autonómico y local. Con respecto a este último tema el autor postula la concurrencia de potestades del Tribunal de Cuentas y los OCEX en dichos sectores, no reconociendo un reparto competencial ni el ejercicio de un poder delegado.

En este ámbito se denuncian dos prácticas especialmente perversas para el control: la excesiva dejación en los OCEX del ejercicio de las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con los sectores públicos autonómico y local que en ocasiones ha tenido lugar, y la inexistencia de la suficiente coordinación al respecto.

Capítulo interesante de este libro lo constituye el amplio elenco de citas bibliográficas y jurisprudenciales que al hilo del desarrollo de la materia se realizan, bien reflejando la opinión de los autores, bien interpretándola (en ocasiones de ma-

nera un tanto dogmática y quizá forzada hacia las propias posturas), bien rebatiéndola con argumentos más o menos compartibles, pero, en general, bien razonados. Se observa, sin embargo, que dichas remisiones doctrinales no se corresponden parcialmente con la relación bibliográfica final, que más que una ordenación alfabética de la obra de referencia constituye un compendio de estudios sobre la materia.

La nítida estructura que soporta la obra y que se desarrolla a lo largo de los distintos capítulos, hace que se eche en falta en un texto tan bien acompasado un epílogo final de cierre que dé unidad a las materias tratadas, que refleje las conclusiones del trabajo y que realice una labor crítica general de la situación actual y unas propuestas de futuro.

Debe concluirse que este libro de José Manuel Vera constituye una obra interesante para profundizar en el estudio del régimen de relaciones derivadas de la estructura subjetiva del control en nuestro Estado descentralizado. Por la claridad de su sistemática, la carga de opinión que incluye y la perspectiva desde la que se afrontan los problemas, resulta de referencia recomendada en el marco de la coordinación interinstitucional del ejercicio de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público en España. Si bien es cierto que, por la complejidad de la materia, no es sino un fino cabo del hilo que permite adentrarse sin excesivos extravíos en un complejo entramado de relaciones realmente laberínticas.

M^a JOSÉ DE LA FUENTE
Y DE LA CALLE

GINÉS DE RUS: *Análisis coste-beneficio.*

Ed. Ariel Economía, Barcelona, septiembre de 2001, 220 págs.

El análisis coste-beneficio, como instrumento surgido dentro de la economía del bienestar, se plantea desde el punto de vista microeconómico como una técnica para la óptima asignación de los recursos en los proyectos de inversión pública y, en palabras de Prest y Turvey, como una «forma práctica de juzgar la conveniencia de los proyectos cuando es importante una visión a largo plazo y sobre un horizonte amplio (en el sentido de apreciar los efectos laterales de muy diversas clases sobre numerosas personas, industrias, regiones, etc.)».

A pesar de este reconocimiento como técnica fundamentalmente microeconómica, tal y como señala el profesor Fernández Díaz, tiene un amplio campo de acción en el seno de la política económica en lo que se refiere al objetivo macroeconómico de la asignación óptima de los recursos productivos, ejerciendo una labor orientadora y correctora de la función ejercida por el sector público. Desde esta perspectiva, el análisis coste-beneficio se configura también como un instrumento adecuado para el control de la gestión pública por parte de los órganos encargados del mismo, contribuyendo de esta forma a realizar valoraciones sobre el grado de realización de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En este ámbito acaba de publicar el profesor Ginés de Rus un manual breve, pero riguroso, sobre la