

Algunas reflexiones sobre la posible modernización de nuestros procedimientos de fiscalización

Javier Medina Guijarro

Consejero del Tribunal de Cuentas

Partiendo de la afirmación inicial (que no creo que sea discutida) como es que las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados democráticos y de Derecho se constituyen como órganos independientes, ajenos al poder ejecutivo, para auxiliar técnicamente a los Parlamentos en el ejercicio de la función de control político del gasto que le es propia, contribuyendo con ello al necesario control social, podemos manifestar que dicho control interesa, desde luego, a los ciudadanos, también a los Parlamentos y, por supuesto, a los gestores.

El control del gasto interesa, en primer lugar, a los ciudadanos titulares de la soberanía, porque estos mismos ciudadanos se pueden comparar –no sin cierta imaginación– con una Junta General de Accionistas que quiere saber qué pasa con la empresa en la que ingresan los dividendos pasivos que son los tributos. E interesa, en segundo lugar, al Poder Legislativo, que controla la acción política y aprueba Leyes y, muy singularmente, la de Presupuestos, que es el objeto primordial del control político del Parlamento y del control técnico de los Órganos de Control Externo del gasto público. Y, finalmente, interesa también al Poder Ejecutivo no sólo porque ha de responder del correcto funcionamiento de la Administración y, por tanto, de la gestión de la actividad económica, aplicando los recursos con adecuación al destino y cuantía precisamente prefijados en los Presupuestos, sino también, de manera relevante, porque debe ser el primer interesado en conocer y seguir las recomendaciones de gestión hechas por el Órgano de Control Externo.

Pero este interés se agota, hoy día en la mayoría de los países, cuando las tres instancias citadas conocen el resultado del informe del control, en el que se contienen, de manera precisa, rigurosa, fiable, clara, comprensible y, a poder ser, atractiva –adjetivos, todos ellos, con un significado propio cuando los refiero a los informes de fiscalización– unos hechos contrastados, unas conclusiones positivas y negativas y unas recomendaciones de futuro que deben tener como objetivo primordial la mejora de la gestión pública del sector o subsector público fiscalizado.

E, incluso, puede llegar a más cuando dicho informe, con tal contenido, es objeto de discusión parlamentaria y se adoptan, en su virtud, diversas resoluciones al respecto, cuya parte dispositiva se resume en instar al Gobierno a acciones tales como, a título de ejemplo: «*culminar el proceso de centralización del control de las cuentas corrientes...*», «*incrementar la eficacia de la gestión de las Gerencias Territoriales...*», «*seguir con la elaboración de normas para la homogeneización de la gestión...*», «*instar la elaboración de un nuevo Plan General de Contabilidad Pública...*», «*instar el estudio de la oportunidad de elaboración de una Norma de Consolidación de Cuentas en el Sector Público...*». Todos estos textos son reales y figuran en las resoluciones adoptadas en una de las últimas reuniones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En todo caso, volviendo al efecto que producen estas resoluciones parlamentarias que se dirigen primordialmente al Gobierno, es lo cierto que, en ocasiones, vemos cómo nuestras recomendaciones, ya en Informes, ya en Mociones, se ven transpuestas en normas (Ley de Subvenciones, Ley de Financiación de Partidos Políticos), pero no lo es menos que, en la mayoría de los casos, desconocemos qué es lo que el Gobierno instado hace al respecto. Indudablemente, tanto nosotros, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como los ciudadanos (e incluso también deberíamos incluir aquí a los parlamentarios) estamos más que interesados en saber en qué se traduce nuestra función de control, pues tenemos la sospecha –en algunos casos fundada– de que tales acuerdos parlamentarios quedan reducidos a meras intenciones sin resultado práctico alguno. No es que yo pretenda que nuestras recomendaciones se cumplan en sus propios términos, pues reconozco la naturaleza jurídica de las recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Así, no son actos jurisdiccionales, sino el corolario del ejercicio de una función constitucional realizada por un órgano independiente y técnico, cuya fuerza deriva, precisamente, de la naturaleza de la institución, del propio estatuto de sus miembros, del carácter técnico de su competencia y del rigor del

procedimiento a través del cual se formulan. Por ello, mi pretensión de cara a las posibles reformas legales en el procedimiento de fiscalización de nuestras instituciones de control es introducir, primordialmente en nuestras Leyes, medidas que dotaran de eficacia a nuestras recomendaciones y, por tanto, a nuestra fiscalización. En efecto, actualmente, la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se limita a señalar en su artículo 28.5, la obligación de incorporar al Informe o Memoria Anual «... *el grado de cumplimiento de las observaciones...*», sin más; dejando, por tanto, en manos del Poder Legislativo las posibles medidas a adoptar que, en la práctica, como hemos visto anteriormente, se traducen en «*un instar al Gobierno*», sin que en muchos casos sepamos si el Gobierno se da, incluso, por aludido.

Creo que, entre las modificaciones que precisa la función fiscalizadora, debería intentarse la de contemplar el procedimiento fiscalizador no sólo hasta la remisión a la Comisión legislativa competente del correspondiente Informe aprobado y consiguiente publicación, sino hasta un momento posterior. Al igual que ocurre en ejemplos de Derecho comparado, que luego analizaremos, tal momento debería ser aquel en que el Gobierno instado conteste e informe a nuestras instituciones, o mejor al Parlamento, sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de nuestras recomendaciones o, incluso, sobre las razones por las que no las cumple, sin perjuicio de que, por nuestra parte, llevemos a cabo las necesarias auditorías de seguimiento –también llamadas de impacto de la propia fiscalización– y de la creación, fundamentalmente en sede parlamentaria, de registros o bases de datos en los que se detallen las recomendaciones hechas y su grado de cumplimiento. Piénsese, a estos efectos, que las Normas y Directrices para la auditoría del rendimiento, basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI (aprobadas en el Congreso de octubre de 2004) dicen al respecto que: «*El seguimiento de las recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sirven para cuatro objetivos principales: 1) Aumentar la eficacia de los informes de auditoría –la razón primordial para hacer un seguimiento de los informes de auditoría es aumentar la probabilidad de que se pongan en práctica las recomendaciones–; 2) Ayudar a la Administración Pública y al Poder Legislativo –el seguimiento tiene que ser útil para orientar las medidas del Poder Legislativo–; 3) La evaluación de la gestión de la Entidad Fiscalizadora Superior –la actividad de seguimiento proporciona una base para valorar y juzgar el rendimiento de ésta–, y 4) Crear incentivos para el aprendizaje y desarrollo –las actividades de seguimiento pueden contribuir a un mejor conocimiento y una mejor práctica.*»

Precisamente el afán de alcanzar tales objetivos está llevando a muchos países a introducir en las legislaciones sobre sus instituciones de control medidas para dar efectividad a sus recomendaciones. Así, por ejemplo, *Portugal* ha modificado su Ley hasta entonces vigente (la 98/97, de 26 de agosto) a través de la Ley 48/2006, de 29 de agosto, para incluir un nuevo régimen jurídico de las recomendaciones que, básicamente, parte del principio de que las recomendaciones del Tribunal «deben ser acogidas». Pueden no serlo, pero siempre en virtud de actos sobrevenidos u otras razones y, en todo caso, justificando el no acatamiento ante el Tribunal en el plazo previamente fijado por éste (Resolución del TC – 2ª Sección, nº 2/06, de 23 de marzo, publicada en el *Diario de la República*, II Serie, nº 68, de 5 de abril de 2006).

Si el destinatario de la recomendación no informa al Tribunal en el plazo fijado sobre el seguimiento dado a la misma, tal hecho constituye infracción punible, con multa, por violación del deber de colaboración. [art. 66.c) y d) de la Ley 89/97]. Además, si el destinatario de la recomendación, reiterada e injustificadamente, no la cumple, tal hecho constituye infracción financiera, punible como tal en los términos del artículo 65.1.j) de la Ley 98/97.

Sin perjuicio de lo que antecede, el Tribunal podrá siempre acompañar el grado de acogimiento de sus recomendaciones, elaborando, en consecuencia, los informes correspondientes y remitiéndolos para los efectos debidos: *a)* A los órganos directamente fiscalizados, con eventuales recomendaciones complementarias; *b)* A los órganos superiores jerárquicos y de tutela o superintendencia, en caso de que existan; *c)* A la Asamblea de la República, representante de los ciudadanos; *d)* Al Ministerio Público, para efectos de depuración de las responsabilidades a que hubiera lugar (arts. 29, 57 y 89 de la Ley 98/97); *e)* Para publicación en el *Diario de la República* y prensa oficial de las Regiones Autónomas (art. 9 de la Ley 98/97); *f)* Para difusión «a través de cualquier medio de comunicación social después de la comunicación a las entidades interesadas» (art. 9.4 de la Ley nº 98/97).

Por su parte, otro país de Europa, como es el *Reino Unido*, tiene otro régimen distinto sobre las recomendaciones de la NAO. Así, los informes de auditoría de la NAO se remiten a la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento, acompañados de un «resumen ejecutivo» que resalta los aspectos más importantes de la gestión, los resultados de la auditoría y las recomendaciones e, incluso, de una relación de preguntas a los gestores que se sugieren por la NAO a la Comisión de Cuentas para la comparecencia.

La Comisión de Cuentas Públicas está formada por 16 miembros de la Cámara Baja (en proporción a la representación de cada partido) y, por tradición, presidida por un miembro del partido de la oposición. Es una Comisión no política, que únicamente analiza la gestión sin hacer juicios políticos (normalmente todos los miembros de la Comisión siguen una línea conjunta de actuación). Se reúne dos veces por semana durante el periodo de sesiones y dos veces al año para examinar su propio funcionamiento, procediendo a un examen genérico de los informes de auditoría presentados (este debate de funcionamiento es más político).

Las comparecencias (*hearing*) ante la Comisión se abren por el Presidente de la Comisión, quien, tras realizar sus preguntas, da la palabra a los demás miembros que hacen intervenciones (no más de 15 minutos cada uno). No se presenta el informe de auditoría, sólo se realizan preguntas sobre la gestión: nunca se discute sobre los hechos examinados (que ya han sido fijados), sino sólo sobre cuestiones técnicas y no políticas. Los comparecientes son los gestores de la entidad fiscalizada (no los responsables políticos) con el fin de que el debate se articule sobre aspectos técnicos. El Auditor General asiste como órgano de asesoramiento de la Comisión de Cuentas (el auditor responsable de la auditoría acompaña al Auditor General) para resolver cualquier cuestión técnica que pueda surgir durante el debate. Tras la comparecencia, la Comisión de Cuentas emite un informe (el borrador del Informe de la Comisión se elabora por la NAO), que se remite al Gobierno junto con el Informe de la NAO (el 95 % de las recomendaciones del informe de la NAO son suscritas por el Comité de Cuentas). Además, la Comisión facilita una nota de prensa (cuyo borrador elabora la NAO).

El informe de la Comisión de Cuentas Públicas no tiene poder real, pero sí influencia, que deriva de la confianza generada por la solvencia técnica de los informes de la NAO y del carácter no político de la propia Comisión, que solamente entra en el análisis de la gestión. Tanta es su influencia que el Gobierno responde al informe de la Comisión de Cuentas en el plazo de dos meses con el 90 % de media de recomendaciones aceptadas.

Finalmente, la NAO hace un seguimiento posterior de la implementación de las recomendaciones y, en este sentido, es de destacar que alrededor de un tercio de los informes de la NAO se dedican, actualmente, a esta finalidad.

Por su parte, en *Hungría*, la Secretaría General del Parlamento gestiona un registro de las recomendaciones relativas a las modifica-