

Reflexiones sobre la sociedad civil ante el control sobre el sector público¹

Ciriaco de Vicente Martín²

Consejero del Departamento de Seguridad Social y Acción Social de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas

1. DELIMITACIÓN DE LAS REFLEXIONES

«Delimitaré el ámbito de estas reflexiones sobre las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y la sociedad civil, señalando que analizaré esas relaciones refiriéndome exclusivamente al control externo del sector público realizado por el Tribunal de Cuentas.

Dicho en otras palabras, me voy a referir exclusivamente a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. No voy, por tanto, a referirme al control interno, *del que, por su ubicación orgánica, y por sus funciones, podemos decir que es muy poco conocido por la sociedad civil.*

Dentro de la función fiscalizadora del Tribunal me referiré especialmente a las fiscalizaciones especiales, entendiéndolo por tales aquellas cuya realización no está mandatada en una norma con rango legal.

2. ALCANCE DE LAS REFLEXIONES

Delimitado el ámbito de estas reflexiones, señalaré que *son cuatro las principales cuestiones que podemos plantearnos en relación a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas:*

¹ Este artículo está elaborado a partir de la ponencia presentada por el autor en el Curso «El control de las cuentas y de la gestión pública. Perspectiva internacional».

² Economista y abogado. Funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social.

1. Qué grado de conocimiento tiene la sociedad del Tribunal de Cuentas.
2. Qué espera la sociedad civil del Tribunal de Cuentas.
3. Qué da el Tribunal de Cuentas a la sociedad civil.
4. Y qué opinión tiene la sociedad civil del Tribunal de Cuentas.

3. GRADO DE CONOCIMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS POR LA SOCIEDAD CIVIL

– En cuanto al grado de conocimiento que la sociedad civil tiene del Tribunal de Cuentas, conviene dejar constancia de que no existe ninguna encuesta del CIS (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) en la que se haya preguntado a los ciudadanos:

- sobre el conocimiento que tienen del Tribunal de Cuentas;
- sobre el conocimiento que tienen sobre las dos funciones del Tribunal de Cuentas: la fiscalizadora y la jurisdiccional;
- o sobre si los ciudadanos saben, o no, para qué sirve el Tribunal de Cuentas.

Partiendo de estas carencias, es obvio recordar que el conocimiento, cualquiera que sea su grado, que la sociedad civil tiene del Tribunal de Cuentas depende de la información que sobre el Tribunal de Cuentas recibe la sociedad civil, indirectamente a través de los medios de comunicación, o directamente a través de la página web del Tribunal de Cuentas.

3.1. El Tribunal de Cuentas y los medios de comunicación social

Los medios de comunicación españoles se ocupan con frecuencia del Tribunal de Cuentas. En el año 2003, la prensa ha publicado una media de 50 informaciones mensuales sobre el Tribunal, la mayor parte referidas a Informes de fiscalización, aunque también hay algunas referidas a procedimientos en tramitación en la Sección de Enjuiciamiento.

En buena medida esta creciente presencia del Tribunal en los medios de comunicación tiene su origen en que cuando el Pleno del Tribunal de Cuentas aprueba un Informe de fiscalización, la Oficina de Prensa del Tribunal da una nota para los medios de comunicación

que prácticamente se limita a decir que el Informe de Fiscalización ha sido aprobado, y poco más.

Este proceder o pauta de conducta del Tribunal se inició en 1982. Por tanto, no es una pauta establecida por el actual Pleno del Tribunal de Cuentas (2001), ni por el anterior (1990), sino por el Pleno anterior al anterior.

Ello significa que nos encontramos ante una pauta mantenida a lo largo de veintiún años que limita la autonomía del Tribunal, que se ha explicado, señalando que el Tribunal no puede difundir el contenido de un Informe de fiscalización en tanto el Parlamento no lo haya conocido y sido presentado por el Presidente del Tribunal a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Esta práctica, unida a los irregulares ritmos de trabajo de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, determina que la sociedad española apenas reciba información de lo que fiscaliza el Tribunal:

- porque, como la Comisión Mixta analiza los Informes con retraso, el retraso desactualiza los Informes, que por ello pierden interés para los medios de comunicación como potenciales contenidos informativos;

- y porque la Comisión Mixta con frecuencia ve en cada sesión un alto número de Informes de fiscalización del Tribunal, lo que determina una acumulación de Informes que perjudica la posibilidad de que *los medios se hagan eco suficiente de todos ellos*.

Considero que es llegada la hora de superar esta pauta porque: la Ley Orgánica del Tribunal (*art. 12.1*) y la Ley de Funcionamiento del Tribunal (*art. 28.2*) no sólo no prohíben, sino que permiten, que el Tribunal difunda los Informes a los medios de comunicación antes de que la Comisión Mixta los analice. Se trata, por tanto, de una práctica que, por carecer de apoyatura legal, puede ser superada.

Bien es cierto que no es la única pauta a superar. Señalaré dos prácticas, en este caso de las Cortes Generales, que tampoco tienen apoyatura legal:

- el que las Cortes Generales no publiquen con el Informe las alegaciones de los fiscalizados, a pesar de que son parte de los Informes aprobados por el Pleno del Tribunal (*art. 44.4 Ley 7/1988*);

- y el que las Cortes Generales no publiquen en el *BOE* conjuntamente con el Informe los votos particulares de los Consejeros del Tri-

bunal de Cuentas que los hayan formulado, a pesar de que también forman parte del Informe (*art. 5.2 Ley 7/1988*).

3.2. La página web del Tribunal de Cuentas

Otro elemento que condiciona la información sobre la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas es el actual contenido de la página web del Tribunal.

La página web:

- tendría que ofrecer información sobre todas las actividades del Tribunal, es decir, sobre el Programa Anual de Fiscalizaciones, sobre Sentencias, sobre la oferta pública de empleo, sobre las convocatorias de plazas en concurso o a libre designación, sobre las oposiciones, sobre las convocatorias de plaza para personal laboral y sobre las licitaciones del propio Tribunal, entre otras cuestiones;

- tendría que ofrecer los textos íntegros (*es decir, con alegaciones*) de todos los Informes de fiscalización aprobados desde 1982;

- tendría que ofrecer la jurisprudencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas,

- y tendría que ser interactiva para permitir que los ciudadanos puedan dirigirse al Tribunal, a través de la página web, solicitando informaciones.

Actualmente, la Comisión de Gobierno del Tribunal está trabajando en esta materia, trabajo que, cuando se culmine y ponga en práctica, permitirá que el Tribunal cubra un importante vacío en sus relaciones con la sociedad civil.

4. ¿QUÉ ESPERA LA SOCIEDAD CIVIL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS?

La segunda cuestión que anunciamos hace referencia a lo que espera la sociedad civil del Tribunal de Cuentas.

4.1. La ausencia de encuestas: una propuesta de áreas prioritarias de fiscalización

No conozco ninguna encuesta en la que se haya preguntado a los ciudadanos españoles sobre qué asuntos deberían ser prioritarios en las fiscalizaciones del Tribunal.

Constatada esta carencia, no es irrazonable ni arriesgado formular una enumeración sobre lo que la sociedad civil espera del Tribunal de Cuentas, o al menos lo que cabe racionalmente considerar que la sociedad espera del Tribunal de Cuentas, si tenemos en cuenta los aspectos de la gestión pública que más preocupan a los ciudadanos.

Un estudio del CIS, realizado en septiembre de 2002, sobre “*Instituciones y autonomías*” arroja algunas luces sobre los principales problemas de la gestión de las Administraciones Públicas.

Se trata, entre otros, de:

- la gestión de la Seguridad Social, en particular las prestaciones por desempleo;
- el gasto en seguridad ciudadana;
- la financiación de los partidos políticos;
- la educación;
- la sanidad;
- el funcionamiento y cobertura de los servicios públicos;
- la vivienda;
- las infraestructuras, y
- la gestión del agua.

Considerando, por tanto, que el Tribunal de Cuentas debería fiscalizar los aspectos de la gestión pública que más preocupan a los ciudadanos, los dos grandes campos de recomendable actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas serían:

- Un primer campo integrado por las áreas de gestión de servicios públicos básicos: educación, vivienda, sanidad, seguridad ciudadana, Seguridad Social, pensiones, desempleo, etc., y
- un segundo campo integrado por áreas funcionales en las que existe riesgo de corrupción en sentido amplio, áreas de riesgo, que son todas aquellas en que lo público es tangente, o secante, con lo privado, subvenciones, contratos (*especialmente de obras y de gestión de servicios*), privatizaciones de empresas públicas, financiación de partidos políticos, urbanismo y medio ambiente (*áreas de riesgo*).

Conviene, no obstante, tener presente, que la lucha contra la corrupción, dadas las múltiples e ingeniosas formas de actuación de corruptores y corrompidos, no es una tarea exclusiva del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Fiscalización Externa que existen en 11 Comunidades Autónomas. A luchar contra la corrupción están

llamados, ante todo, el Parlamento y, además, el Ministerio Fiscal, los Jueces y Tribunales, la Intervención General del Estado e incluso el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Los dos grandes campos señalados de la actuación fiscalizadora se caracterizan:

a) porque en las áreas que los integran se produce una presencia simultánea de lo económico-privado y de lo político-público;

b) porque cualquier decisión de las Administraciones Públicas tiene consecuencias económicas importantes, y en no pocas ocasiones extraordinariamente importantes, y

c) porque los particulares intentan influir en los gestores públicos para que las Administraciones Públicas adopten decisiones que pongan lo político-público al servicio de lo económico-privado.

Insistiré especialmente en la fiscalización de los contratos, un área que ofrece amplias posibilidades para satisfacer las demandas sociales de control.

Así lo ponen de manifiesto cuestiones como:

- las insuficientes justificaciones de la necesidad de contratar;
- la falta de objetividad en los criterios de adjudicación;
- la insuficiente ponderación de esos criterios en los concursos;
- la insuficiente justificación del reiterado recurso a los procedimientos “*abreviados*” (*negociado y viceversa*), que, como es sabido, tienen publicidad y concurrencia restringidas;
- la cautividad de la Administración en los contratos de contenido informático, y
- la “*alegre*” acumulación de contrataciones a final de ejercicio para agotar los saldos presupuestarios y justificar así el incremento presupuestario.

Pero la sociedad civil no sólo espera que el Tribunal de Cuentas fiscalice las áreas señaladas. Espera, además, que fiscalice con rapidez, que lo haga con rigor y que las fiscalizaciones sean útiles.

4.2. Fiscalizaciones rápidas

La rapidez, o inmediatez temporal, de un órgano como el Tribunal de Cuentas existe cuando éste emite un Informe de fiscalización

poco después, o al menos no mucho después, de que haya tenido lugar el proceso de gestión pública, o la gestión por particulares de fondos públicos (*subvenciones*).

La opinión general considera que el Tribunal de Cuentas podría ser más rápido. Hay quienes piensan incluso que el Tribunal es muy lento. A veces es posible encontrar opiniones publicadas que hablan de “*la desesperante lentitud del Tribunal de Cuentas*”.

Para no incurrir en fáciles exageraciones, dejaremos constancia de que la rapidez es posible, en general, en todas las fiscalizaciones que no parten de la rendición de una cuenta pública.

Por tanto, la rapidez es posible en:

– las fiscalizaciones *de cumplimiento*, muy especialmente en las de contratos, y

– las fiscalizaciones *operativas*, es decir:

– las de economía y eficiencia;

– las de programas, y

– las de sistemas y procedimiento.

Lógicamente, la rapidez no es fácil de lograr en las fiscalizaciones financieras, que son fiscalizaciones de regularidad cuya finalidad es que el Tribunal de Cuentas emita un pronunciamiento sobre si la contabilidad general, las cuentas anuales, y los demás estados financieros, del ente u órgano fiscalizado, expresan, o no, fielmente el resultado de la gestión y la realidad patrimonial de dicho ente u órgano.

Pero en este caso... la rapidez es posible siempre que el proceso fiscalizador se anticipe a la rendición formal de las cuentas y goce de la suficiente flexibilidad para adaptarse a ellas una vez sean rendidas; sólo puede ser real si el Tribunal aplica una planificación flexible de las actuaciones fiscalizadoras, es decir, si a lo largo de la vigencia del correspondiente Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal se introducen modificaciones para responder a las demandas sociales.

4.3. Fiscalizaciones rigurosas

Como hemos dicho, la sociedad civil espera que el contenido de los Informes de fiscalización sean rigurosos, requisito que cumplen las fiscalizaciones del Tribunal.

La información es rigurosa cuando se apoya en datos y ofrece conclusiones coherentes con los resultados obtenidos de los trabajos de

fiscalización, y formula recomendaciones para mejorar la gestión de posible asunción por las Administraciones y demás entidades fiscalizadas.

4.4. Fiscalizaciones útiles

La sociedad civil espera del Tribunal de Cuentas que, como hemos dicho, los Informes sean útiles.

Un Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas es útil cuando:

- el Tribunal ha fiscalizado lo que interesa a la sociedad;
- el Tribunal ha fiscalizado la gestión reciente;
- el Tribunal ha fiscalizado con rapidez;
- la fiscalización permite comparar la gestión de un mismo servicio público por distintas Administraciones (*fiscalizaciones horizontales*) o por distintos órganos de una misma Administración Pública, y
- las Administraciones Públicas y las empresas públicas no ignoran las recomendaciones del Informe.

Otro requisito indispensable para que una fiscalización sea útil es que no suponga duplicidad (*es decir, identidad de objetivos e identidad del período fiscalizado*) respecto de otra fiscalización realizada por un Órgano de Fiscalización Externa (OFEX) de una Comunidad Autónoma.

Esta cuestión se sitúa en el campo de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los OFEX, muy insuficientemente regulada por el artículo 29 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Se ha dicho hasta la saciedad que sería muy útil contar con un órgano de coordinación, legalmente institucionalizado, al modo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La creación de un órgano de esta naturaleza no impide que señalemos que el gran instrumento para lograr unas relaciones armoniosas entre el Tribunal de Cuentas y los OFEX es la realización por el Tribunal de Fiscalizaciones Horizontales.

Las fiscalizaciones horizontales constituyen una fórmula propia de los Estados compuestos, como es nuestro Estado, y son los Estados Federales (*Alemania, Austria y Bélgica entre otros*).

Estas fiscalizaciones permiten cubrir cuatro objetivos:

1^{er} objetivo: Determinar si existe, o no, igualdad en el acceso de los españoles a los servicios públicos que el Estado y las Comunidades Autónomas prestan con el gasto público que realizan (*art. 149.1.1^a CE*).

2^o objetivo: Determinar si a través del gasto público realizado por el Estado, y por las distintas Comunidades Autónomas, se realiza, o no, una asignación equitativa de los recursos (*art. 31 CE*).

3^{er} objetivo: Determinar si el gasto público realizado por el Estado y por las distintas Comunidades Autónomas es, o no, eficiente, analizando para ello, comparativamente, la gestión de un mismo servicio público por distintas Comunidades Autónomas (*art. 31 CE*).

4^o objetivo: Determinar si el Estado, del que las Comunidades Autónomas son partes, garantiza, o no, en cada servicio público, el principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas (*arts. 2 y 138 CE*).

4.5. Fiscalizaciones comprensibles

Finalmente, la sociedad civil espera del Tribunal de Cuentas información comprensible.

Los Informes de fiscalización son comprensibles cuando, siendo jurídica y económicamente rigurosos, pueden ser comprendidos no sólo por los parlamentarios (*destinatarios directos de los Informes*), sino también por los ciudadanos (*destinatarios indirectos*).

No pueden ser calificados como comprensibles los Informes del Tribunal que sólo pueden ser entendidos por los expertos, y a veces sólo por quien redactó en origen cada apartado.

Por ello, el Tribunal de Cuentas debe cuidar el lenguaje de sus Informes, lo que requiere compatibilizar rigor técnico y claridad expositiva, pues, no en vano, todas las realidades económicas, por complejas que sean, pueden ser expuestas con claridad.

5. ¿RESPONDE EL TRIBUNAL DE CUENTAS A LAS EXPECTATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL?

La tercera cuestión que abordamos nos lleva a preguntarnos ¿qué da el Tribunal de Cuentas a la sociedad civil?, o si se prefiere: ¿cómo responde el Tribunal de Cuentas a las expectativas de la sociedad civil?

No creo exagerar si digo que son muchos los asuntos que, preocupando a la sociedad civil, no son fiscalizados por el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas podría dar respuestas rápidas a las demandas sociales urgentes, siempre que se interiorizara el concepto y el alcance de la planificación flexible.

No es exagerado señalar que la respuesta del Tribunal de Cuentas a las expectativas sociales no es tan rápida como sería deseable, por lo que, en no pocos casos, los Informes llegan tarde.

Tampoco es exagerado poner de manifiesto que el lenguaje de los Informes es oscuro; a veces, muy oscuro.

Finalmente creo que puede afirmarse que, sin lugar a duda, los Informes del Tribunal de Cuentas son rigurosos.

Esta afirmación de que los Informes son rigurosos es cierta. Pero exige que haga una matización, pues hay un Informe, el de la Declaración de la Cuenta General del Estado, en el que cuanto dice el Tribunal es cierto y fundado, pero en el que se podía decir más, profundizar más.

Campos concretos de profundización son, entre otros: 1) los relativos al impacto en el déficit y el endeudamiento de operaciones económicas, como las aportaciones de capital, los préstamos y los avales a empresas públicas estatales (*el denominado "déficit oculto"*); 2) la situación patrimonial de la Seguridad Social, los préstamos recibidos por ésta y el Fondo de Reserva, y 3) los aspectos de eficacia, eficiencia y economía de la gestión de los recursos públicos registrados en las cuentas analizadas³.

6. ¿CÓMO VALORA LA SOCIEDAD CIVIL AL TRIBUNAL DE CUENTAS?

Finalmente, la cuarta cuestión nos lleva a preguntarnos ¿qué opinión, que valoración, tiene la sociedad civil del Tribunal de Cuentas?

La única encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas en la que se preguntó a los ciudadanos por su opinión sobre el Tribunal de Cuentas es una elaborada en 1998, relativa a "*La Democracia y sus instituciones*".

En la valoración ciudadana, el Tribunal de Cuentas es la décima institución entre 10 instituciones, estando precedido, en los lugares 7,

³ Ver a este propósito las *Preliminary Conclusions* (punto 8) del Informe del Fondo Monetario Internacional sobre España, de 17 de noviembre de 2003, en <http://www.imf.org/external/np/ms/2003/111803.thm>.

8 y 9, por el Tribunal Constitucional, los Parlamentos autonómicos, y el Consejo General del Poder Judicial.

En otra encuesta sobre instituciones, de septiembre de 2002, ya no se preguntó sobre el Tribunal de Cuentas.

En las encuestas del CIS sobre instituciones públicas nunca se pregunta por el Tribunal de Cuentas: sí por la Corona, sí por las Cortes, sí por el Tribunal Constitucional, sí por el Consejo General del Poder Judicial y sí por el Defensor del Pueblo.

Ello debe llevar al Tribunal a preocuparse por el grado de conocimiento que los ciudadanos tengan de sus actuaciones fiscalizadoras, pues este conocimiento constituye, sin duda, el primero –aunque no el único– de los indicadores de la percepción que los ciudadanos tienen del quehacer del Tribunal, y a través de los Informes de fiscalización del rigor (*o en su caso, falta de rigor*) con que se aplican los recursos públicos que ellos financian por vía impositiva.»