

Problemas y retos del ejercicio del control desde la perspectiva de la Constitución española

Luis Muñoz Garde

Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra

«En primer lugar quiero mostrar mi agradecimiento a los organizadores de este Curso –especialmente a D^a Ana María Pérez Tórtola y a D. Manuel Núñez Pérez– por haberme invitado a participar en el mismo como Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra.

Estoy convencido de que cualquier excusa es buena para reflexionar sobre los problemas y los retos del control. Y, desde luego, el vigésimo quinto aniversario de nuestra Carta Magna es una ocasión propicia para hacerlo, ya que la democracia recuperada por dicha constitución está íntimamente ligada al control. De tal forma que, en mi opinión, la calidad del sistema de control y el grado de aceptación de esta labor son indicadores fiables respecto a la madurez democrática de una sociedad.

La Constitución española, en su Disposición Adicional primera, garantizó el respeto de los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra, entre los que estaba el control de la gestión de los recursos públicos. Un año más tarde, en 1979, se aprobó el Decreto que ordenaba la configuración institucional de Navarra y ya se citaba a la Cámara de Comptos como órgano fiscalizador de la Comunidad Foral. Al año siguiente se aprobó la norma de restablecimiento a través de la cual se recuperó el antiguo Tribunal de Cuentas del Reino de Navarra, creado en 1365 y desaparecido con el centralismo liberal del siglo XIX.

En 1982 la institución que tengo el honor de presidir inició su labor de fiscalización y asesoramiento, convirtiéndose en el primer ór-

gano autonómico de control. Ese mismo año se aprobó la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero que reconoce la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos de Navarra para fiscalizar el sector público de la Comunidad Foral, salvaguardando el carácter de supremo órgano fiscalizador del Tribunal de Cuentas a través de la remisión al mismo de los informes de la institución navarra.

La Cámara de Comptos fiscaliza la gestión económico-financiera del sector público de Navarra y asesora al Parlamento en esas materias. Esa función fiscalizadora se extiende a todos los fondos, incluyendo también el sector local, todas las entidades públicas y cualquier ayuda que beneficie al sector privado.

Al hablar de las particularidades del control ejercido por la Cámara de Comptos hay que remitirse nuevamente a la autonomía económica y fiscal de nuestra Comunidad. Navarra mantiene en manos de su Gobierno la gestión integral de los fondos públicos, tanto los gastos como los ingresos.

A través del convenio económico –que es un pacto entre Navarra y el Estado– se fija el cupo que Navarra paga al Estado por las cargas generales no asumidas por la Comunidad Foral. De aquí se derivan los derechos históricos de Navarra en esta materia de control y las competencias exclusivas de la Cámara de Comptos para fiscalizar el sector público de la Comunidad Foral.

La primera consecuencia de esto es que la Cámara de Comptos también fiscaliza la gestión de ingresos, siendo con el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el único órgano autonómico que tiene dicha competencia, porque ambas Comunidades son las únicas con hacienda propia.

En los últimos años hemos realizado informe sobre gestión de IVA; Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Impuesto de Sociedades; Impuestos de Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuestos Especiales, y también uno sobre el órgano de Resolución en Materia Tributaria (Tribunal Económico-Administrativo Regional).

Desde el punto de vista del auditor, los ingresos constituyen una especie de horizonte abierto que nada tiene que ver con el espacio acotado y cerrado de los gastos. En éstos tenemos unas cifras exactas, unos importes limitados cuya gestión debe revisarse. Al hablar de ingresos sólo contamos con una estimación presupuestaria y, posteriormente, con la cifra recaudada. Pero no deja de ser muy difícil saber

la diferencia entre lo recaudado y lo que debería haberse recaudado si hubiese habido una eficacia total en la gestión.

Aceptando la dificultad de la fiscalización de ingresos, no deja de ser una labor muy importante porque ahí –en la capacidad de gestionar adecuadamente sus fuentes de ingresos– una Comunidad como Navarra se está jugando su futuro. Y, además, porque existe un mandato social que debemos asumir: que los ciudadanos contribuyan, cada uno en la medida de lo establecido, en la financiación de los gastos públicos.

En cuanto al capítulo de gastos, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, hablamos de unos 3.000 millones de euros, de los que la mayor parte (un 75%) van dirigidos a las áreas de salud y educación.

Lógicamente, la importancia presupuestaria de estos departamentos nos obliga a prestarles una especial atención.

En lo que se refiere a salud, la opinión de los expertos y la percepción del ciudadano coinciden: la calidad del servicio en Navarra es muy alta. Desde el punto de vista del control, la sanidad es un asunto complejo por muchas razones, entre otras porque la mayor eficacia en la gestión aumenta la demanda y eso puede hacer entrar en una espiral sin fin.

“La salud no tiene precio”, es uno de los dichos más repetidos al hablar de esta materia. Yo creo que, efectivamente, todo lo que se invierte en salud es positivo, pero no es cierto que no tenga precio. Precisamente porque tiene un precio elevado, el más alto de las competencias asumidas por Navarra, hay que prestarle una atención especial, tratando de que nuestros informes sirvan para avanzar hacia una mejor gestión.

En este sentido, la Cámara de Comptos ha fiscalizado todos los hospitales de la Comunidad; ha realizado informes sobre el sistema de compras, sobre el sistema de facturación y recientemente hemos publicado uno –realizado a petición del Parlamento– sobre la evolución del gasto sanitario durante los últimos años.

Educación es la otra área de gestión cuya partida presupuestaria destaca sobre el resto. Y al igual que la anterior, también tiene un componente social que el controlador no puede olvidar.

En este ámbito, la Cámara de Comptos ha realizado, a petición del Parlamento, un informe sobre la enseñanza no universitaria, anali-

zando la situación y la evolución de los últimos años, ofreciendo datos económicos y también ratios de aulas, alumnos y profesores.

Ya por propia iniciativa de la Cámara de Comptos se hizo un informe sobre las enseñanzas universitarias en el que se ponía de manifiesto la tendencia de reducción del número de alumnos y la necesidad de ser prudentes en la expansión de la Universidad Pública de Navarra.

Y siguiendo en este ámbito, la Cámara de Comptos fiscaliza anualmente las cuentas de la Universidad Pública de Navarra.

En materia de justicia, como saben, la asunción de transferencias por las Comunidades Autónomas es reciente y muy limitada. En la práctica, las Comunidades hacen frente a los gastos de la justicia, pero no tienen capacidad de gestión, salvo en el personal no judicial. Esto, lógicamente, también limita la capacidad del fiscalizador autónomo en la materia.

De la experiencia de la Cámara de Comptos en los últimos años destacaría también el esfuerzo en fiscalizar obras públicas. Ésta es una materia cuya importancia desde el punto de vista del control deriva tanto del montante económico de los contratos como de la necesidad de garantizar la máxima transparencia, pues no debemos olvidar que en este ámbito han abundado las irregularidades e incluso la corrupción.

En este sentido hemos realizado informes de todas las grandes infraestructuras realizadas en Navarra durante los últimos años y, en algunos de esos trabajos, hemos solicitado la colaboración externa para poder pronunciarnos sobre calidad, precios, etc.

También me parece importante destacar que la institución que presido fiscaliza anualmente las cuentas tanto del Parlamento como de los órganos parlamentarios, como el Defensor del Pueblo, así como el Consejo de Navarra, máximo órgano consultivo de la Comunidad. En el caso del Parlamento, se trata de una fiscalización ordinaria a la que, no obstante, se denomina “informe de asesoramiento” porque tradicionalmente la doctrina se ha manifestado en contra de que los Tribunales de Cuentas puedan fiscalizar al Parlamento del que dependen.

Siguiendo con este repaso por el control de la gestión de la Hacienda Foral de Navarra, me gustaría citar algunos informes de asesoramiento, solicitados por el Parlamento de Navarra.

Como decía al inicio de mi intervención, la Cámara de Comptos tiene una doble competencia: la fiscalización de los fondos públicos y el asesoramiento al Parlamento en materias económico-financieras.

En los últimos años han aumentado considerablemente las peticiones de informes de asesoramiento, algo, en mi opinión, positivo porque demuestra la confianza del legislativo en la institución de control.

Entre los temas sobre los que nos hemos pronunciado figuran el cambio de modelo de pensiones de los funcionarios de Navarra; el coste de la liberalización de una autopista, y otro referido a la situación de la vivienda de protección oficial, en el que se pedía opinión sobre el módulo económico aplicable a ese tipo de vivienda.

También me gustaría citar dos informes recientes sobre el seguimiento de las recomendaciones, tanto del ámbito de la Administración Foral como de los entes locales. Se trata de informes cuya publicación coincide con el cambio de legislatura y tienen como objetivo ofrecer a los nuevos gestores una visión global sobre los aspectos mejorables en la gestión pública.

En estos trabajos se recopilan todas las recomendaciones pendientes, se cita el departamento responsable de su aplicación y el grado de dificultad de poner en marcha la recomendación, destacando aquellas que, en opinión de la Cámara de Comptos, tienen carácter prioritario. Creo que son informes que pueden ser de gran utilidad para animar a los responsables políticos a avanzar hacia una gestión más eficaz, eficiente y transparente.

Finalmente, haré una breve referencia al ámbito local.

En Navarra, a pesar de contar con unos 570.000 habitantes, existen casi 800 entidades locales, la mayoría de una escasa población.

El objetivo de la Cámara de Comptos en este ámbito es fiscalizar anualmente todos los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, y así lo hacemos desde el año 1998 con la colaboración de firmas privadas que nos ayudan en el trabajo de campo.

Con esto conseguimos que alrededor del 70% del presupuesto local esté fiscalizado de manera recurrente. Esta fiscalización anual es la que permite avanzar y comprobar la evolución en la calidad de la gestión.

La experiencia de estos últimos años ha sido muy positiva. Los principales Ayuntamientos de Navarra, en general, administran correc-

tamente sus presupuestos, cumplen la legalidad y, a partir de ahora, sus gestores tienen que avanzar por el camino de la eficacia.

Ese reto nos incumbe también a nosotros, los fiscalizadores. La Cámara de Comptos, tanto en el ámbito de la Administración Foral como de los entes locales, tratará en el futuro de que su labor ayude a avanzar en el gran reto actual de la gestión pública: la eficacia.

Éstas son las ideas que quería trasladarles acerca del trabajo de la Cámara de Comptos de Navarra.

Muchas gracias.»