

El trámite de alegaciones en los procedimientos de fiscalización

Víctor M. Cano Fernández

Auditor de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha

El trámite de alegaciones en los procedimientos de fiscalización encuentra su fundamento jurídico originario en la Constitución Española, artículo 105.c), y en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), artículo 84, asimilándose al trámite de audiencia de los interesados y de alegaciones conclusivas, trámite inexcusable porque responde a un principio esencial del procedimiento según el cual *“nadie puede ser condenado sin ser oído”*.

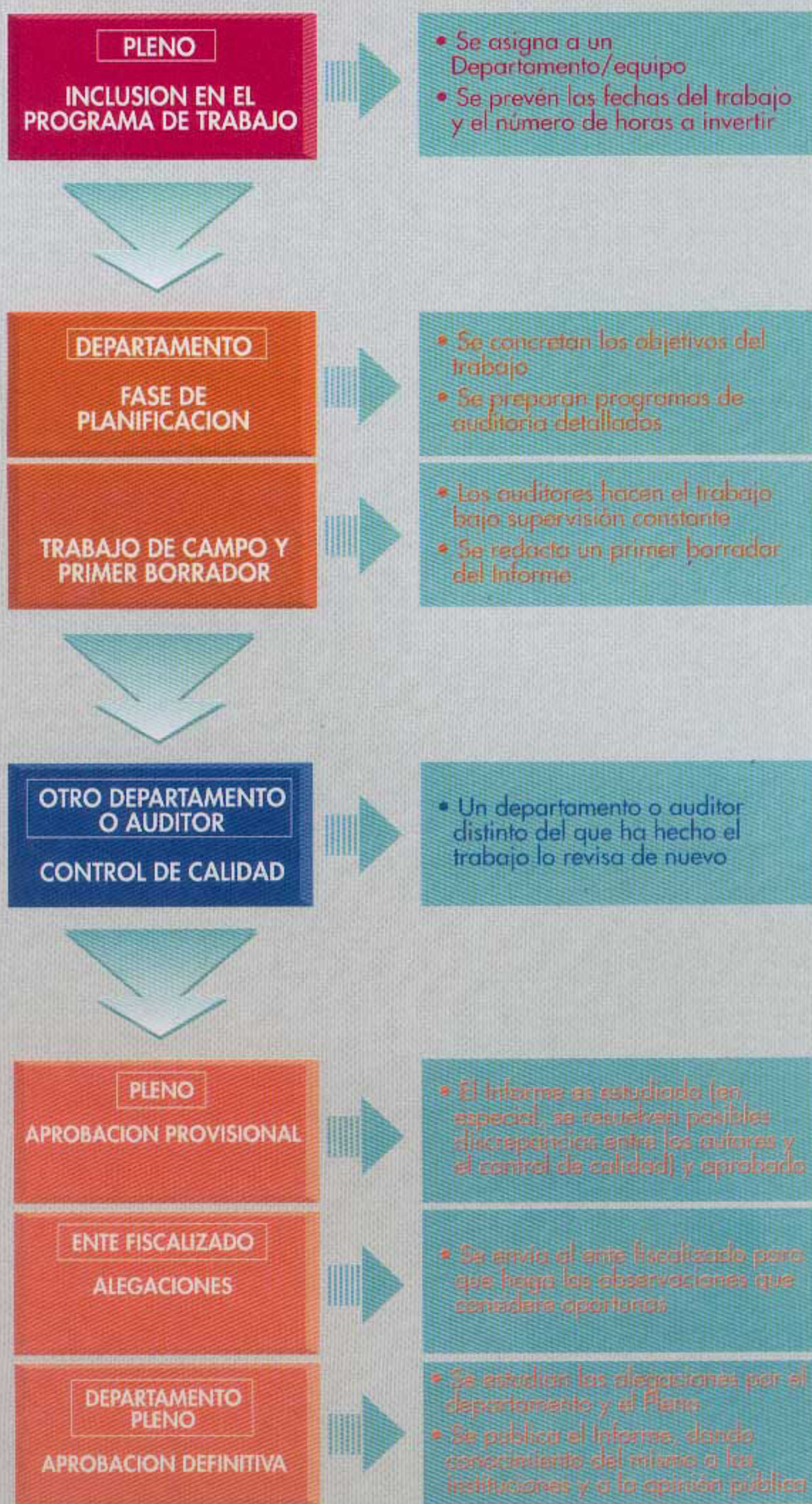
Este trámite, sacralizado por la doctrina y la jurisprudencia, tiene por finalidad primordial permitir al interesado la valoración crítica del expediente (en nuestro caso del Informe provisional) y la remisión de cuantos documentos y justificantes estime pertinentes. A modo de anécdota, Entrena Cuesta señala, en su *Manual de Derecho Administrativo*, que los tribunales ingleses subrayaron sobre este trámite que “incluso Dios no dictó sentencia respecto de Adán sino des-

Las alegaciones enriquecen el nivel y calidad de los informes de fiscalización

pués de llamarle y proporcionarle la ocasión para que se defendiera... Adán, dijo Dios, ¿has comido la fruta del árbol prohibido?”.

El derecho de los entes fiscalizados a conocer y examinar los informes provisionales de fiscalización y a formular las alegaciones oportunas tiene como objetivos principales: en primer lugar, garantizar la seguridad jurídica en el procedimiento fiscalizador, al otorgar la posibilidad de que los interesados

FASES DE LA FISCALIZACION



dotar de mayores elementos de juicio a los órganos legislativos cuando tomen en consideración los informes de los OCEX, y adopten sus propuestas de resolución.

Por otro lado, en cuanto a su tipología, las alegaciones al contenido de los informes de fiscalización se pueden clasificar de acuerdo a las finalidades que persigan, que básicamente pueden ser:

- ◆ Rebatir las observaciones y conclusiones reflejadas en el informe provisional, manifestando las consideraciones y aportando los justificantes o documentos que sustentan la argumentación del ente fiscalizado.

- ◆ Atenuar las observaciones, refiriendo circunstancias, hechos o condicionantes que ofrezcan los elementos necesarios para una comprensión más ajustada de las circunstancias causantes de las anomalías, incorrecciones, etc.

- ◆ Adherirse a las recomendaciones propuestas en el informe provisional para corregir las deficiencias observadas y reflejadas en el mismo.

- ◆ Señalar que las deficiencias apuntadas han sido corregidas.

- ◆ Indicar las medidas a desarrollar destinadas a corregir los defectos advertidos.⁽¹⁾

Respecto a su tratamiento, es necesario conocer en primer término el momento de inicio del trámite de alegaciones. La normativa de los distintos órganos de control, en consonancia con lo preceptuado en la LRJAP y PAC, señala que el trá-

puedan aducir los argumentos que consideren convenientes en su defensa. En segundo lugar, suponen un medio para elevar la calidad y exactitud en la elaboración de los

informes de fiscalización, pues debido a la existencia de trámite debe extremarse, si cabe, el rigor en la ejecución de los trabajos de fiscalización. En tercer lugar, permiten

(1) Carlos Medina López: "Las alegaciones a los Proyectos de Informes de los Tribunales de Cuentas: Comunidades Europeas y España".

mite ha de iniciarse en el momento inmediatamente anterior a la redacción del *informe definitivo*, es decir, lo que se debe poner en conocimiento de los entes organismos fiscalizados es el *informe provisional*, documento éste que se encuentra sujeto a revisión. Sin embargo, conviene, a este respecto, indicar algunas matizaciones o excepciones a la regla general.

En algún caso (Cámara de Comptos de Navarra) se establece la posibilidad de que el borrador de informe sea entregado a los órganos fiscalizados para que expongan sus opiniones sobre el mismo. A la vista de las mismas, el auditor podrá introducir las correcciones oportunas y redactará el informe provisional que nuevamente se enviará a aquéllos para alegaciones.

En otro caso (Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha), el legislador ha querido que junto a las alegaciones al informe provisional, se permita un nuevo trámite de alegaciones respecto al informe definitivo.

Por último, otros órganos de control (Tribunal de Cuentas, Cámara de Cuentas de Andalucía y Consello de Contas de Galicia) ofrecen la posibilidad de reiterar el trámite de alegaciones en caso de que tras el examen de los documentos y justificantes presentados se acordaran nuevas comprobaciones y diligencias.

En segundo término, respecto a la duración del trámite de alegaciones, hay que señalar que ésta no es homogénea a la vista de las disposiciones de los diferentes OCEX, ya que pueden darse cuatro alternativas distintas:

Un primer grupo de órganos de control señala en su normativa la

concesión de un plazo máximo de 30 días para formular alegaciones. Un segundo grupo señala un plazo similar pero ofreciendo la posibilidad de prórroga del plazo citado por igual periodo siempre que concurra una causa justa. Un tercer grupo indica a este respecto que los plazos se señalarán en la respectiva comunicación a los entes controlados, sin fijarlo explícitamente. Por fin, un cuarto grupo no señala nada al respecto, debiéndose acudir a la normativa supletoria (LRJAP y PAC y Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

- **Resultado de la fiscalización para alegaciones y justificaciones**
- **Alegaciones a las conclusiones de la fiscalización**
- **Informe de fiscalización**
 - **Introducción**
 - **Conclusiones**
 - **Recomendaciones**
 - **Alegaciones**
 - **Anexos**

Una vez recibidas las alegaciones, junto con los documentos y justificantes que las puedan acompañar, es necesario conocer el proceso que arbitran los OCEX para su tratamiento. En primer lugar, hay que señalar que no existe una metodología reglada en este sentido y, en segundo lugar, es necesario diferen-

ciar el proceso según se trate de órganos de control colegiados o unipersonales.

En los OCEX colegiados, la tramitación comienza con el examen y análisis de las alegaciones por el ponente del informe provisional. Ese análisis se materializa posteriormente en un informe sobre las alegaciones y una propuesta de modificación del informe provisional.

Estos documentos, junto al propio informe y al texto íntegro de las alegaciones pasan, para su revisión, a una *comisión técnica* del departamento, que discute con el ponente el alcance de las modificaciones introducidas. Posteriormente, los mencionados documentos se elevan al consejero correspondiente, que como ponente los defenderá en el pleno del órgano de control, consiguiendo como resultado final el informe definitivo.

En los órganos de control externo unipersonales, la tramitación comienza, de manera similar, con el examen de las alegaciones por el auditor responsable, el cual elabora un informe sobre las alegaciones y propone las correcciones y modificaciones a introducir en el informe provisional, que se eleva al presidente del órgano de control para su consideración, discutiéndose y aprobándose por último el informe definitivo por el presidente con audiencia de los auditores.

Junto a los aspectos generales analizados anteriormente, merecen especial consideración determinadas cuestiones puntuales, que si bien sólo pueden ser catalogadas como incidentales, producen en la práctica distorsiones en la tramitación de la materia que nos ocupa, ya que pueden ser objeto de distintas interpretaciones.

Interesados

Tienen la condición de interesados en el procedimiento fiscalizador los responsables de aquellos organismos que han sido objeto del control externo.

El artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas otorga esta condición no sólo a los legítimos representantes del ente fiscalizado en el momento de poner de manifiesto el informe provisional, sino también a los que hubieren ostentando la representación de dicho ente durante el periodo a que se hubiera extendido la fiscalización realizada. Esta distinción puede ser de enorme importancia en el momento en que nos encontramos, ya que, con los cambios acontecidos durante el presente año en la dirección de numerosas comunida-

des autónomas y corporaciones locales, la aplicación del precepto comentado va a ser muy habitual.

Tratamiento de alegaciones suprimidas

En el análisis de la alegaciones aducidas por los responsables de los organismos fiscalizados, en ocasiones puede ser conveniente suprimir determinados párrafos del informe provisional si los comentarios y justificantes aportados se consideran válidos para efectuar dicha supresión, siempre que se obtenga evidencia suficiente que soporte tal cambio de opinión.

En estos casos parece recomendable mantener la estructura y contenido del informe provisional, introduciendo en el texto la referen-

cia "párrafo suprimido en virtud de alegaciones". Con ello se alcanza la necesaria coherencia entre el informe provisional y el definitivo, y se consigue una mayor claridad al realizar la confrontación entre las observaciones contenidas en el informe y las alegaciones al mismo, facilitando su consideración por el legislativo.

Apreciaciones a las alegaciones

Otro aspecto a destacar es la facultad de algunos OCEX para incluir en el texto del informe los comentarios o apreciaciones que les merezcan las alegaciones presentadas por los entes fiscalizados.

Esta práctica, utilizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, suscita ciertos recelos entre los



organismos fiscalizados, por considerar que una réplica a sus respuestas constituye una nueva observación. Sin embargo, para los órganos de control resulta, en ocasiones, necesario clarificar sus posiciones cuando las alegaciones introducen elementos de confusión que complicarían el juicio en vía parlamentaria del informe.

Acompañamiento al informe y publicación

La cuestión referida al acompañamiento de las alegaciones al informe definitivo a remitir al Parlamento y su publicación, junto con éste, en los *Diarios Oficiales*, no viene suficientemente aclarada en la normativa de numerosos OCEX. En este sentido existen dos criterios contrapuestos:

✦ Uno que señala que las alegaciones del órgano fiscalizado son un instrumento que refleja la valoración crítica del informe provisional, que tienen por finalidad última introducir las necesarias correcciones y modificaciones, que dan como resultado el informe definitivo de fiscalización que es enviado al Parlamento. Este criterio manifiesta que las alegaciones efectuadas no recogidas por el informe definitivo pueden ser reproducidas por los responsables de los órganos fiscalizados cuando comparezcan ante las comisiones de los órganos legislativos para discutir los informes de fiscalización.

✦ Otro criterio, que parece ser el que ha triunfado en la práctica habitual, señala que para que las comisiones de los órganos legislativos cumplan su función adecuadamente necesitan conocer no sólo el contenido de los informes definitivos de fiscalización, sino también las respuestas de los órganos fiscalizados a las observaciones y conclusiones

que realizan los órganos de control. Este criterio ha sido recogido en la normativa de diferentes OCEX.

Alegaciones a informes globales con pluralidad de interesados

Cuando los informes provisionales inciden sobre aspectos globales de fiscalización y se refieren a una pluralidad de interesados, como ocurre con los informes relativos a la fiscalización de las corporaciones locales, los principios de economía y celeridad consagrados en la legislación administrativa parecen ir en contra de la concesión de este trámite. Ahora bien, si en estos informes se incide sobre aspectos puntuales referidos a determinadas entidades, la no aplicación del trámite podría conculcar lo señalado en las disposiciones antes referidas. Por ello, es necesario arbitrar un procedimiento adecuado que dé solución a ambos requerimientos.

Conclusiones

Las conclusiones que se pueden extraer de este somero análisis sobre el trámite de alegaciones en los procesos de fiscalización, pueden resumirse en las siguientes:

* El trámite de alegaciones ha de considerarse, en la mayor parte de los casos, como un trámite inexcusable en todo procedimiento fiscalizador.

* En términos generales, las alegaciones enriquecen el nivel y calidad de los informes de fiscalización.

* Como ya se ha apuntado, existen marcadas diferencias en la normativa del Tribunal de Cuentas y de los OCEX respecto a la tramita-

ción de las alegaciones (Inicio y duración del trámite, etc.).

* El cumplimiento del trámite puede producir dificultades prácticas en el proceso de elaboración de informes de fiscalización.

* Sería necesario arbitrar una metodología común que responda a las cuestiones incidentales apuntadas y a otras que pudieran surgir. ■

Nota: Este trabajo ha sido adaptado a partir de una ponencia presentada en noviembre de 1995 en Toledo, con ocasión de una reunión de coordinación de los responsables de los departamentos de corporaciones locales de los órganos de control externo.