

ENTREVISTA

Antonio López Díaz

Conselleiro

Consello de Contas de Galicia

“Es necesario abordar una nueva regulación del control externo de las cuentas públicas”



PERFIL

Nacido en San Xulián de Cabarcos, (Barreiros) Lugo, el 23 de enero de 1964, ha sido Conselleiro del Consello de Contas de Galicia (2007-2014), desempeñando el cargo de Conselleiro Maior (2007 -2010).

Licenciado en derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, premio extraordinario de licenciatura, Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago y Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela.

Desempeñó diversos cargos académicos como:

- Director del Departamento de Derecho Público Especial de la Universidad de Santiago
- Secretario de la Comisión de Doctorado de la Universidad de Santiago.
- Vicerrector de Coordinación del Campus de Compostela y Vicerrector de Gestión de Infraestructuras de la Universidad de Santiago de Compostela (1998-2002).
- Decano de la Facultad de Derecho (2005-2007)

Autor de numerosas publicaciones relacionadas con su área de conocimiento, tanto monografías como artículos en revistas especializadas. Son de resaltar sus aportaciones en cuestiones referidas a procedimientos tributarios, especialmente el de recaudación, así como sus estudios sobre aspectos materias de diversos tributos. A lo largo de su carrera realizó estancias de investigación en centros de Europa y América.

Dirigió, como investigador principal, diversos proyectos de investigación de convocatorias estatales y autonómicas sobre fiscalidad de la vivienda y sobre las instituciones de previsión social en el ordenamiento tributario español.

Miembro de asociaciones relacionadas con su especialidad: Asociación Española de Profesores de Derecho Financiero, Asociación Española de Derecho financiero, Asociación Española de Asesores Fiscales, *European Association of Tax Law Professors*.

Auditoría Pública.- ¿Cree que, tanto en España como en Galicia, el número de ayuntamientos es desproporcionado? En su caso, ¿cuáles podrían ser los criterios adecuados para su reducción?

La media de población por municipio en España es de 5.500 habitantes, mientras que en Galicia se eleva hasta 8.874. Si nos comparamos con los países de nuestro entorno, especialmente de la zona del mediterráneo, el tamaño de nuestros ayuntamientos resulta inferior a las medias de tales países. A su vez, las medias resultan en parte engañosas ya que existe una gran diferencia poblacional entre los territorios del interior peninsular, donde se sitúan los municipios de menor tamaño, mientras que los más grandes en cuanto a población se sitúan en la franja costera.

Sobre cuales sean los criterios más adecuados para su reducción pienso que el elemento central de la decisión debe situarse en buscar una estructura adecuada para la mejor prestación de los servicios de su competencia, sin que se pueda sustentar su concentración en razones estrictamente presupuestarias.

AP. - Considera adecuado que, en un supuesto de reducción del número de ayuntamientos de Galicia, su fusión sea de carácter voluntario?

La realidad nos demuestra que la tendencia de los últimos años, con la excepción de la fusión de Oza-Cesures, ha sido a la segregación de municipios. Si se considera que el mayor tamaño de los municipios resulta esencial para la mejor prestación de los servicios, y en función de ese criterio se rediseña un nuevo esquema de mapa municipal considero que su implantación efectiva no puede quedar al albur de las decisiones de los entes afectados, sino que debe aplicarse con carácter general, sea a través de una decisión normativa, sea mediante la aplicación de incentivos económicos que puedan resultar determinantes.

AP. - ¿Qué medidas serían necesarias para modernizar la Administración local?

No resulta fácil definir en pocas palabras por donde debería ir la modernización de la Administración local. Asumiendo dicha dificultad parece que tal modernización, y mejora de su gestión, pasaría por la adopción de las siguientes medidas: A) En primer lugar sería necesario una definición clara de sus competencias para eliminar cuestiones problemáticas como la de los gastos impropios. Relacionado con ello habría debatir el modelo de Administración local que necesitamos, centrado especialmente en la conveniencia de mantener o no las Diputaciones como entes locales de segundo nivel. B) Resulta también esencial dotar a las entidades locales de los recursos económicos necesarios para hacer frente a sus competencias. C) Desde el punto de vista de la

gestión y el control es muy importante reforzar el papel de los habilitados nacionales, en cuanto encargados del asesoramiento y el control de la gestión económica local. Al mismo tiempo habría que tender a la implantación de herramientas de contabilidad analítica que suministren la información necesaria para la adecuada toma de decisiones por los responsables políticos. Y, finalmente, habría que asegurar la rendición de cuentas y la máxima transparencia para el acceso de la ciudadanía a dichas informaciones.

AP. - La responsabilidad contable, ¿cumpliría mejor sus objetivos si en vez de configurarse como un subtipo de responsabilidad patrimonial se plasmase como una responsabilidad de carácter sancionador?

Efectivamente la responsabilidad contable esta configurada como una modalidad de la responsabilidad civil que se exige a quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o fondos públicos, cuando se produce un menoscabo de los mismos como consecuencia de la violación de la normativa contable o presupuestaria. Esta responsabilidad es compatible con la responsabilidad penal o disciplinaria, donde se incorpora esa faceta sancionadora. Y, si hasta ahora no existía un régimen sancionador para las conductas determinantes de responsabilidad contable llevadas a cabo por autoridades o altos cargos, el título del buen gobierno de la reciente ley de estabilidad ha venido a cubrir esa posibilidad a través de la tipificación de infracciones referidas a conductas en materia de gestión presupuestaria, que, además de generar responsabilidad contable, conllevan sanciones para autoridades o altos cargos, como la inhabilitación.

AP. - Ante una hipotética reforma constitucional, ¿conservaría la jurisdicción contable?

De llevarse a cabo una reforma constitucional que afectase a las funciones del Tribunal de Cuentas, considero que debiera abrirse una profunda reflexión sobre la jurisdicción contable y valorar su continuidad. En cualquier caso habría que solucionar algunos de los problemas que como jurisdicción puede tener planteados en la actualidad, como el hecho de que la ley no contempla como requisito que los consejeros que integran la sección de enjuiciamiento deban ser necesariamente juristas, o la pérdida de imparcialidad que puede derivarse del hecho de que los mismos consejeros que en el Pleno aprueban los informes de fiscalización, luego decidan en la fase jurisdiccional, tomando como elementos probatorios esos mismos informes previamente votados por ellos. Al margen de estas cuestiones, creo que, de mantenerse la jurisdicción contable, debiera limitarse a la revisión de los expedientes de exigencia de responsabilidad instruidos por las Administraciones afectadas.

AP. - ¿Reformaría la función fiscalizadora de los órganos externos de fiscalización y, en su caso, ampliaría sus facultades de investigación y control para aproximarlas a las que posee la Agencia Tributaria?

De cara al futuro la función fiscalizadora de los órganos de control debe proceder a integrar en mayor medida los controles internos y cualesquiera otros efectuados con anterioridad, para evitar reiterar las mismas verificaciones, y funcionando en relación a algunas de estas cuestiones como un control de segundo nivel. Al mismo tiempo, y sin abandonar los controles de legalidad, debe avanzarse en las auditorías operativas de eficacia, eficiencia y economía, evaluando así las políticas públicas y sus resultados, pero prestando una especial atención a las cuestiones financieras. Resulta también de interés incorporar nuevas cuestiones a la actividad fiscalizadora ordinaria, como el cumplimiento de principios como estabilidad o sostenibilidad, períodos de pago, fiabilidad de las herramientas informáticas para la gestión de recursos públicos, y un mayor interés por la gestión de los ingresos públicos. Por otra parte, resulta indispensable para el buen desempeño de sus funciones la posibilidad de acceder a las distintas fuentes de información financiera relevante para las actividades de control, como ya se ha demandado por el Tribunal de Cuentas. Por poner

“resulta muy importante la aprobación de normas de procedimiento que deben seguirse a la hora de llevar a cabo las fiscalizaciones y que se convierten así en garantía de su fiabilidad”

un ejemplo no resulta admisible que los órganos de control externo solo puedan acceder a la central de información de riesgos del Banco de España, si cuenta con la autorización del ente cuyos datos pretende consultar.

AP. - ¿Sería partidario de crear una oficina anti-fraude, semejante a la de la Unión Europea, que complementase la labor de los órganos superiores de fiscalización?

A mi entender, y sin perjuicio de reconocer el papel que pueden jugar estas instituciones, de las que, además de la experiencia europea, tenemos también ejemplos en Cataluña, puede resultar de mayor interés la integración de las distintas instituciones que tienen que ver con materias relacionadas con la lucha contra el fraude (Órganos de control, Fiscalía, control interno, etc.) para diseñar políticas de prevención del fraude, que pueden pasar, entre otras medidas, por la elaboración por los distintos entes de planes de prevención en aquellas áreas de especial riesgo, de las que se puede tomar como ejemplo la creada en Portugal.

AP. - ¿El control interno cumple adecuadamente sus funciones o debería reformarse para reforzar la prevención de irregularidades y malas prácticas?

Nuestro sistemas de control, y en particular el control interno, está conformado como un control de legalidad del procedimiento, siendo mucho menor el interés que se presta a los criterios de eficacia, eficiencia o economía. Sin embargo, cuando hablamos de las prácticas especialmente graves, como sobrepagos, pagos excesivos con desviación de fondos, etc., resulta difícil que puedan ser detectados a través de un control estricto del expediente de gasto. Es por ello que considero que para reforzar la prevención de este tipo de irregularidades, además de los controles de legalidad, es preciso incidir a todos los niveles, tanto en el control interno como en el externo, en verificaciones materiales, comparativas de precios unitarios, etc., ya que a través de este tipo de auditorías es como se pueden detectar tales conductas. Es decir, habría que superar el control del expediente mediante otros controles materiales y de la realidad de los bienes o servicios objeto de los expedientes de gasto.

AP. - ¿Los órganos de control externo están a la altura de lo que piden los ciudadanos? ¿Los casos de corrupción están incidiendo en su cuestionamiento? ¿Fallaron los controles?

Es un hecho que la realidad nos pone de manifiesto casos de corrupción, fraude y mala gestión de los fondos públicos, lo que lleva a que se cuestione la efectividad de los controles, tanto interno como externo. Sin embargo, no puede hacerse recaer sobre las instituciones de control la responsabilidad por la no evitación de tales conductas. Debe tenerse en cuenta que esa no es su finalidad específica, ni tampoco disponen de los instrumentos, ni en muchos casos, del acceso a la información precisa para poder detectar y evitar estos comportamientos. En

particular, en el caso de los órganos de control externo, su actuación *a posteriori* hace que sus resultados, también en relación a estas cuestiones, vayan más orientadas hacia el futuro que hacia el pasado, formulando las oportunas recomendaciones para evitar la repetición de conductas indeseadas. De todas formas, es de justicia reconocer que en buena parte de los informes de fiscalización que elaboran los órganos de control externo, se ponen de manifiesto actuaciones contrarias al ordenamiento o irregularidades que, en muchos casos, alertan de la posibilidad de que se generen esas situaciones de corrupción, las cuales debieran ser objeto de mayor análisis en la tramitación de los mismos.

AP. - ¿Comparte la idea de la necesidad de evitar duplicidades y ahorrar recursos en las tareas de control del sector público? ¿Sería sustituible la labor de los OCEX por la fiscalización del Tribunal de Cuentas?

Lo primero que conviene dejar claramente sentado es que de la convivencia entre Tribunal de Cuentas y OCEX no se puede afirmar sin más la existencia de duplicidades. Aunque la normativa reguladora no contempla adecuadamente esta realidad, se ha llegado de facto a un reparto de funciones en el que los OCEX asumen el control del sector autonómico y local correspondiente mientras que el TC, además de fiscalizar el sector estatal, asume la fiscalización de CCAA y CCLL allí donde no existen órgano autonómico, y, al mismo tiempo, elabora informes generales sobre el sector autonómico y local y otros específicos de carácter transversal, pero sin que se pueda hablar en ningún caso de duplicidades. Por eso lamentamos profundamente la supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, ya que, además de la no existencia de duplicidades, tampoco se puede justificar por sustanciales ahorros de gasto público ya que la asunción de esas funciones por el Tribunal de Cuentas requerirá nuevos recursos materiales y personales. En definitiva, y teniendo en cuenta la labor desarrollada por los OCEX en el control y la mejora de la gestión de fondos públicos, no creo que la relación coste/ beneficio mejore sin más por la simple atribución de sus funciones al Tribunal de Cuentas.

AP. - ¿Cómo valora el grado de coordinación de la actividad de auditoría pública entre los OCEX y el Tribunal de Cuentas?

Considero que se ha alcanzado un razonable nivel de cooperación y colaboración entre Tribunal de Cuentas y OCEX autonómicos, y ello a pesar de que la normativa reguladora del control externo, contiene un único artículo, el 29 de la Ley de Funcionamiento, dedicado a esta coordinación, lo que se explica por el hecho de que tal norma fue aprobada cuando apenas se habían implanta-

do OCEX. A falta de regulación legal, se ha ido avanzando en la cooperación y colaboración a través de acuerdos entre Tribunal de Cuentas y OCEX, de los que puede considerarse como una muestra los convenios para la implantación de una plataforma de rendición telemática de las cuentas locales y la eliminación de la doble rendición, o las reuniones periódicas entre Presidente del Tribunal de Cuentas y Presidentes de los OCEX, así como las distintas comisiones sectoriales. De todas formas considero que es llegado el momento para adaptar la legislación a la nueva realidad recogiendo con carácter normativo estos y otros instrumentos de cooperación y coordinación.

AP. - El control de las cuentas públicas que desarrollan los órganos de control externo se encuentra condicionada por su ejercicio "a posteriori" y cuestionada por la dilación de sus procesos de revisión y presentación de resultados. ¿Qué modificaciones considera prioritarias para aproximar este control a la actividad económico-financiera del sector público?

Como se acaba de señalar, considero que es necesario abordar una nueva regulación del control externo de las cuentas públicas, teniendo en cuenta nuestra realidad institucional, compuesta por el Tribunal de Cuentas y 12 OCEX autonómicos, y articulando la función de control externo de la forma que mejor contribuya a la mejora de la gestión pública. A mi entender, entre las medidas que debieran incorporarse yo situaría las siguientes: A) Un reparto de los ámbitos de fiscalización reservando al Tribunal de Cuentas el sector público estatal, y encomendando, allí donde existe OCEX, el control del sector autonómico y local correspondiente al órgano de control autonómico. B) Definir, a través de los procedimientos de colaboración oportunos, el intercambio de información entre los distintos entes del control externo, para, entre otras misiones, poner a disposición de los ciudadanos información sistematizada, ordenada y comparable, tanto del Estado, como de las CCAA y Corporaciones locales. C) Prever mecanismos para la concentración de la información financiera en una única base de datos, accesible por todos los entes de control, simplificando así las obligaciones de los obligados a soportar la información y garantizando la integridad de la misma. D) Establecer instrumentos que integren las distintas fases del control, tanto interno como externo, para evitar la repetición de actuaciones de verificación. E) Habilitar nuevos procedimientos para el acceso a la información financiera a través de las herramientas informáticas que permitan adelantar las tareas de fiscalización sin esperar a la rendición formal de la cuenta, lo que aproximaría el control a la gestión. F) Y, finalmente, deberían pre-



verse consecuencias graves frente al incumplimiento del deber de rendir cuentas, al menos de la misma contundencia que las ya previstas para el incumplimiento de ciertas remisiones de información contable al Ministerio correspondiente.

AP. - En el marco del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, ¿cuál considera que debería ser el papel de los órganos de control externo en relación con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal?

A mi entender con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal se ha perdido una ocasión para reforzar el papel de los órganos de control externo, tal como ha ocurrido en otros países de nuestro entorno como el caso de Francia. Sin perjuicio de que seguramente sería necesario crear unidades especiales dentro del Tribunal de Cuentas, o consorciadas entre este y los distintos OCEx, para poder hacer frente a los requerimientos de inmediatez y plazos en los que se deben emitir los informes, la independencia y el rigor estarían garantizadas.

AP. - ¿Cuáles son los retos de la auditoría pública en los próximos años y qué medidas considera nece-

sarias para reforzar la confianza en estas instituciones de control?

Uno de los grandes retos de la auditoría pública, especialmente en momentos de crisis económica como la que estamos atravesando, es acreditar la fiabilidad de las cuentas públicas, tanto en relación a los ciudadanos como ante las instituciones supranacionales. Al mismo tiempo la auditoría pública debe implicarse en la mejora de la gestión de los fondos públicos para lo que resulta esencial profundizar en auditorías de eficacia, eficiencia y economía prestando atención especial a la formulación de propuestas de mejora.

Para el logro de estos objetivos debe mejorarse la forma de presentación de los resultados de fiscalización facilitando la visibilidad por parte de los ciudadanos así como su accesibilidad. Por otra parte, desde el punto de vista de los procedimientos y para la fiabilidad de los resultados resulta muy importante la aprobación de normas de procedimiento que deben seguirse a la hora de llevar a cabo las fiscalizaciones y que se convierten así en garantía de su fiabilidad.