

Los OCEX y los medios de coerción

Jorge Lozano Miralles

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Los mecanismos de coerción tienden a asegurar la normal ejecución de la función fiscalizadora en el caso de que se vea obstaculizada por los fiscalizados. Son instrumentos que presionan a las personas y entes que han de colaborar para que pueda llevarse a cabo la fiscalización. En este sentido, los mecanismos de coerción pueden ser considerados como una parte o un elemento de la función fiscalizadora: son el contrapunto necesario para un correcto desempeño de la misma, ya que tienden a orientarse a evitar posibles obstrucciones.

reconocimiento legal de los mismos implica dotar a la entidad fiscalizadora de un teórico instrumento para llevar a cabo su cometido. Desde la perspectiva de la independencia no es tan importante su efectividad como su simple regulación, su reconocimiento. El mero hecho de que la normativa reguladora del OCEX refleje un mecanismo de coerción conlleva el reconocimiento de la autonomía funcional del órgano o, mejor dicho, implica el reconocimiento de una parte de la autonomía funcional.

En términos generales hay que señalar la falta de consistencia de los mecanismos de coerción reflejados en las leyes constitutivas de los OCEX.

Podemos agrupar en tres los distintos mecanismos o fórmulas empleados:

◆ Por una parte, **los mecanismos de coerción más enérgicos**, consistentes en la imposición de multas coercitivas en la posibilidad de deducir testimonio como delito de desobediencia a la autoridad en caso de negativa a colaborar. (Consejo de Contas de Galicia, arts. 27 y 28, y el Tribunal de Cuentas, art. 30.5).

◆ Una segunda fórmula es la que establece **mecanismos de tipo persuasivo**, basados en la comunicación de la falta de colaboración al Parlamento y a los órganos de gobierno de la Administración de la comunidad autónoma, así como la exigencia de responsabilidades a quien corresponda. Ninguno de los mecanismos citados posee un efectivo poder de coerción. De esta fórmula disponen las Cámaras de cuentas andaluza (art. 10) y navarra (art. 10 apartados 3 y 4), y las Sindicaturas balear (art. 11), castellano-manchega (art. 17) y valenciana (arts. 6 y 10.2).

43. LEY 1/1988, DE 17 DE MARZO, DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA
(BOE núm. 83, de 6 de abril)

TÍTULO PRELIMINAR
Definición, ámbito de actuación, competencias y funciones

1. Por la presente Ley se crea la Cámara de Cuentas de Andalucía, órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía, al que, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1).

2. 1. A los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía (2).

Sin embargo, también pueden ser considerados como un elemento de la independencia del órgano de control externo; es decir: el mero

47. LEY DE 3 DE MARZO DE 1984 DE LA SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA
(BOE núm. 83, de 6 de abril)

TÍTULO PRIMERO
Competencias y ámbito de actuación

1. La Sindicatura de Cuentas es el órgano de fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Cataluña. Depende orgánicamente del Parlamento de Cataluña (1).

Lo que dispone el párrafo anterior debe entenderse de acuerdo con lo que establece el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de las competencias que la Constitución confiere al Tribunal de Cuentas (2).

La Sindicatura de Cuentas podrá actuar por delegación del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en la

◆ Una tercera **fórmula, a caballo entre las dos**, aunque más cercana a la segunda que a la primera, es la utilizada la Audiencia de Cuentas de Canarias, cuyo art. 24 señala que "en el ejercicio de sus funcio-

Los **problemas** surgen (y han surgido), principalmente, en dos campos: las fiscalizaciones extraordinarias o singulares y las fiscalizaciones de las corporaciones locales.

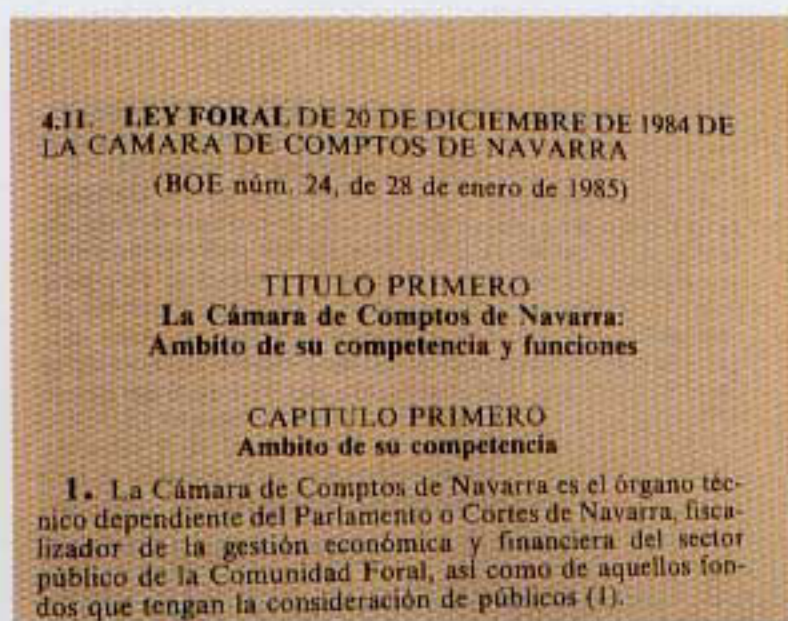
▲ Las **fiscalizaciones extraordinarias** son aquellas que se llevan a cabo al margen del programa anual de trabajo, bien como consecuencia de la iniciativa de oficio del OCEX, bien como consecuencia de un impulso ajeno (Parlamento, Consejo de Gobierno o Corporación Local). El caso más típico de fiscalización extraordinaria es el de los organismos autónomos o empresas públicas (por ejemplo, la Sociedad Expo-92) y los partidos políticos (el caso *Filesa*).

plazo superior al mandato de los representantes políticos locales).

● Por el elevado nivel de endeudamiento de las entidades locales, que conduce a no respetar la legalidad ni contable ni presupuestaria para hacer frente a las exigencias de los acreedores y a la realización de los programas políticos expuestos durante la campaña electoral.

Todo ello, junto con la inercia administrativa (mucho más patente a nivel local que nacional) y la falta de colaboración política de los responsables municipales, produce serias reticencias a la hora de entregar las cuentas y de colaborar con los funcionarios y miembros de los OCEX. Resistencia que aumenta de grado -pues encuentra un cierto amparo legal- en los supuestos de competencia fiscalizadora limitada. Es decir, el control no afecta a la totalidad de las cuentas sino sólo a materias transferidas o delegadas de acuerdo con el estatuto de autonomía, o sobre las que tengan competencia propia las instituciones de autogobierno; así como a las subvenciones recibidas de los órganos de gobierno de la comunidad autónoma. En este supuesto están la mitad de los OCEX: Cámara de Cuentas de Andalucía, y Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Valencia.

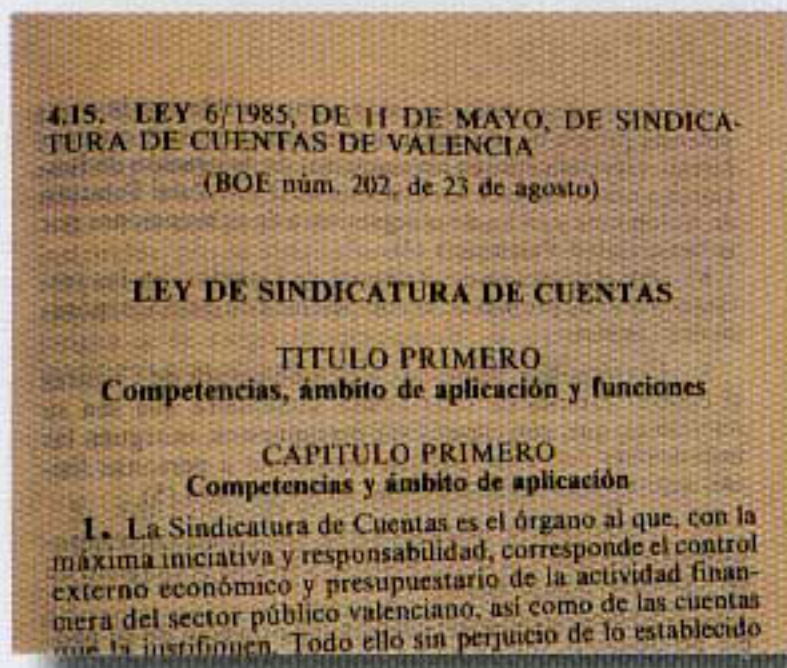
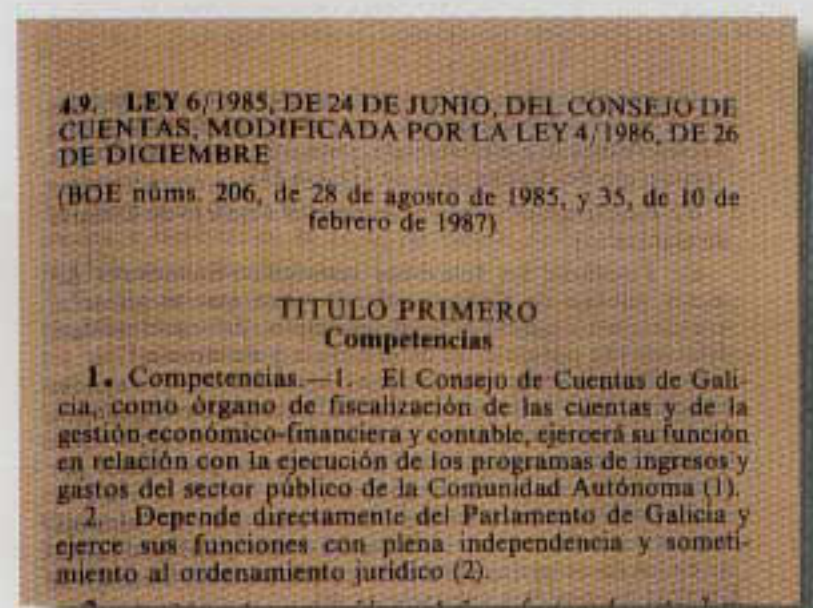
Independientemente de la utilización de otras técnicas para fomentar la colaboración de los sujetos y personas fiscalizadas (publicidad, información, etc.), desde la perspectiva



▲ La fiscalización sobre las **corporaciones locales** se puede ver afectada por tres razones:

● Las cuentas locales se han presentado desde mediados de siglo ante el extinto (1982) Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales, localizado en el Tribunal de Cuentas de España.

● Desde 1982 hasta la fecha, las entidades locales no han sido, prácticamente, objeto de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas (vgr. el Informe del Tribunal de 1989 revela que sólo se han fiscalizado un 5 por 100 de todas las entidades que componen el sector público local), y cuando se han fiscalizado ha sido con retraso (vgr. el informe 1989 se presentó ante las Cortes Generales en 1994,

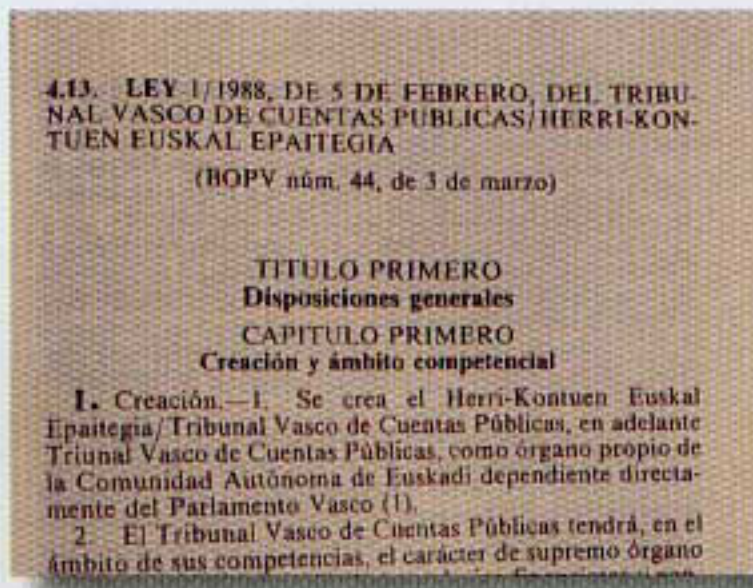


nes, los Auditores tendrán la consideración de autoridades públicas", de lo que podría deducirse que la falta de colaboración puede ser considerada como delito de desobediencia. También el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-HKEE, cuya Ley reguladora en el art. 6.2 determina la posibilidad de sancionar la obstrucción del ejercicio de la función fiscalizadora, pero remite los tipos de sanciones a ulteriores normas aprobadas por el Parlamento Vasco. En otras palabras, establece el supuesto pero no regula la coerción.

Como puede observarse, el legislador autonómico se ha apartado en esta materia del modelo del Tribunal de Cuentas del Estado. Pero esta novedad no puede ser considerada, en absoluto, como beneficiosa, positiva o digna de destacar. Dejando de lado el aspecto teórico de la independencia funcional que, como hemos dicho, se salva por el mero hecho del establecimiento de medios de coerción, la realidad es bastante negativa.

Hay que tener presente, además, que los mecanismos de coerción no suelen ser de aplicación en la hipótesis del control de la cuenta general de la comunidad autónoma, pues ésta se realiza sobre una información muy amplia y centralizada que la hace bastante objetiva. Las posibles negativas serán puntuales y es difícil que afecten a todo el conjunto.

jurídica interesa el establecimiento de medidas concretas y efectivas que permitan llevar a cabo la función de fiscalización sin trabas ni dilaciones. Por esta razón, es necesario dotar a todos los OCEX, como mínimo, de los mismos medios de coerción establecidos para el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Cuentas de Galicia.



Asimismo, hay que subrayar una **carencia**, prácticamente, **generalizada** (la única excepción la constituye la Ley reguladora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-HKEE): la falta de previsión de mecanismos coercitivos en los casos de obstrucción. El concepto de *obstrucción* es más frágil o difuso que el de la pura negativa a la entrega de las cuentas, ya que se trata de un supuesto donde el funcionario o responsable público no se niega a colaborar pero, en la práctica, no coopera.

Un ejemplo burdo y exagerado, pero ilustrativo y posible, podría ser la cesión de un trastero o un cuarto de baño como oficina temporal de los miembros o del personal del OCEX para que lleven a cabo sus inspecciones *in situ*, o la cesión de un local mejor dotado que los anteriores pero sin electricidad. En estos casos no se puede hablar de resistencia, pero sí de reticencia a colaborar. La obstrucción debería ser, igualmente, motivo determinante para la posible aplicación de meca-

nismos de coerción. En otras palabras, la obstrucción tendría que estar regulada como uno de los supuestos específicos que den lugar a la imposición de medidas coercitivas.

Como **conclusión**, estimamos necesario establecer mecanismos de coerción, que no sólo dependan enteramente del OCEX en su determinación, aplicación y ejecución, sino también que sean realmente efectivos; es decir, que tengan capacidad de coaccionar. Con ello no estamos negando el establecimiento de medios de persuasión (a nuestro juicio muy importantes, porque la coacción es el último de los elementos que debe aplicarse), sino la necesidad de unir la persuasión a otros elementos que generen un mayor grado de presión, de tal forma que cuando la primera no funcione entren en acción los segundos. Por último, debería incluirse expresamente una referencia a la obstrucción como supuesto capaz de generar la imposición de medios de coacción. ■

