

# El alcance de las funciones fiscalizadoras y del control de legalidad de los Ocx

**Luis Ordoqui Urdaci**

*Secretario General de la Cámara de Comptos de Navarra  
Nafarroako Kontuen Ganbara*

## **I. Planteamiento del problema**

Los Órganos de Control Externo (OCEx), con ligeras variaciones según las diferentes normas de ámbito estatal o autonómico reguladoras, se definen como órganos técnicos dependientes orgánicamente de sus respectivos parlamentos a los que corresponde la fiscalización de la gestión financiera del sector público.

El ejercicio de estas funciones fiscalizadoras por los OCEx se lleva adelante a través del programa de fiscalización que anualmente elaboran estas instituciones. En estos programas no es extraño que, bien desde su inicio o bien mediante incorporaciones puntuales a lo largo del ejercicio, se incluyan peticiones de fiscalización formuladas por los respectivos parlamentos.

Estas solicitudes parlamentarias no solo son correctas sino deseables y positivas desde un punto de vista institucional, en la medida en que los legislativos respectivos se interesan por el control de determinados aspectos de la gestión pública y por tanto los informes que su órgano técnico de control realice sobre ellos han de tener un mayor grado de interés y utilidad para el Parlamento.

El problema se plantea cuando las solicitudes de informes formuladas por este a su órgano de control, en un afán de extender la fiscalización a nuevas áreas de la gestión administrativa, pueden exceder del ámbito competencial propio de estas instituciones como ha ocurrido en los últimos años en el caso de la Cámara de Comptos de Navarra.

¿Es competente un OCEx para fiscalizar el ajuste a la legalidad de un

decreto? ¿Le corresponde fiscalizar la legalidad del procedimiento de rescisión de un contrato? ¿Puede controlar en ejercicio de sus funciones la legalidad de una propuesta de adjudicación de emisoras de frecuencia modulada realizada por el ejecutivo, que carece de cualquier tipo de contraprestación económica?

Estas y otras cuestiones similares se han planteado recientemente en la Cámara de Comptos en el contexto de peticiones de fiscalización que le ha formulado el Parlamento de Navarra sobre esas materias. Como puede verse estas peticiones, básicamente, pretenden la realización de fiscalizaciones de legalidad de distintos ámbitos de la actividad administrativa.

Es por ello que las cuestiones anteriores bien pudieran resumirse bajo la fórmula genérica de cual sea el al-

cance de las funciones fiscalizadoras que corresponde a los OCEX y por ende del control de legalidad que deben ejercer o, dicho de otra forma, y por tratar de sistematizar más la cuestión ¿Sobre qué materias y en qué forma debe ejercerse la fiscalización y el control de legalidad que compete a los OCEX?

## **II. Ámbito competencial de los Órganos de Control Externo**

La respuesta a dar a las preguntas anteriores sobre cual sea el alcance de las funciones fiscalizadoras y del control de legalidad que corresponde a los OCEX la encontramos en la legislación reguladora de cada OCEX, que contiene un tratamiento muy similar de estas materias. Por ello, y aunque me refiera fundamentalmente al marco regulador de la Cámara de Comptos, las conclusiones alcanzadas son plenamente válidas para cualquier OCEX de nuestro país.

**1 Materias sobre las que debe versar el control que corresponde a los OCEX.** La delimitación del ámbito material sobre el que debe versar el control que ejercen los OCEX viene dado desde un comienzo y de forma clara por la propia definición de estos organismos y por el objeto sobre el que deben recaer sus funciones. Sus leyes reguladoras señalan de forma reiterada que son órganos técnicos dependientes de sus respectivos parlamentos a quienes corresponde la fiscalización de la **gestión económico-financiera pública**. Su creación responde a la necesidad de los legislativos de contar con órganos técnicos especializados en materias económico financieras que les respalden con sus informes técnicos sobre estas materias en su función genérica de control al gobierno. Es por tanto en este contexto y sobre ese objeto so-

bre el que debe recaer el control que corresponde a los OCEX.

Así y por citar algunas disposiciones, el artículo 1 de la ley foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos la define como el **órgano fiscalizador de la gestión económica y financiera del sector público**. Su artículo 4 señala que las funciones de la Cámara de Comptos son las de controlar las cuentas y la gestión económica del sector público de Navarra y asesorar al Parlamento en materias económico-financieras. Por su parte su artículo 9.1 c) señala que la Cámara de Comptos en sus informes, entre otros aspectos, **analizará la actividad económica financiera del sector público de la Comunidad Foral** atendiendo a la legalidad y racionalidad del gasto público. Por su parte el citado artículo 9 en su párrafo 2 señala, que por control de legalidad ha de entenderse, **el que tiene por objeto la adecuación de la actividad financiera de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente**.

En definitiva el ámbito competencial de control de los OCEX viene dado por la actividad económica y financiera del sector público. Este ámbito según la doctrina tradicional de la hacienda pública y del derecho financiero hace referencia, fundamentalmente, a la actividad administrativa dirigida a la gestión del patrimonio público, la obtención de ingresos, la realización de gastos por parte de los entes públicos y el adecuado reflejo contable de todas esas operaciones.

En consecuencia, no toda actividad administrativa está sujeta a la fiscalización y control de los OCEX sino tan solo aquella que se refiere a la actividad hacendística de los entes públicos y, en consecuencia, el control de legalidad que realizan los OCEX ha de ceñirse también a estas materias.

**2 De qué manera debe enfocarse el control de legalidad en las fiscalizaciones.** De la normativa reguladora de los distintos OCEX se desprende también de forma clara que estos deben efectuar el control de la actividad económica de los entes públicos desde un punto de vista financiero, de eficacia y de eficiencia y que, dentro de esos enfoques, la legalidad es uno de los aspectos a tener en cuenta a la hora de efectuar los controles de la actividad financiera de esos entes. Esto nos lleva a una segunda reflexión en esta materia cual es la de considerar que el control de legalidad que corresponde a estos organismos, además de venir delimitado por el ámbito hacendístico citado, tiene un carácter accesorio del control económico que ejercen estos organismos y tiene que darse en ese contexto.

Los OCEX por su regulación son órganos a quienes corresponde el control de las cuentas y de la gestión económico-financiera de los entes públicos, no órganos a quienes les sea atribuida la función de enjuiciar la legalidad de la actuación administrativa, con la excepción de la competencia jurisdiccional contable que ejerce el Tribunal de Cuentas.

**No toda actividad administrativa está sujeta a la fiscalización y control de los OCEX, sino tan sólo aquella que se refiere a la actividad hacendística de los entes públicos**

Por tanto, en mi opinión, el control de legalidad que deben realizar los OCEX en ejercicio de su función fiscalizadora no es un fin en sí mismo sino que debe situarse en el contexto y al servicio del control económico-financiero del sector público como un componente más de aquel. Este control de legalidad debe de ir dirigido, básicamente, a detectar incumplimientos legales que puedan tener materialidad o producir contingencias que puedan afectar a las cuentas y a la gestión de fondos públicos, pero entiendo no debe descender a la calificación o enjuiciamiento legal de actos administrativos concretos en la medida en que esta es una función propia de los órganos jurisdiccionales.

**3 El alcance del control de legalidad que corresponde a los OCEX en las fiscalizaciones de contenido exclusivamente jurídico.**

La cuestión sobre el alcance y contenido a dar al control de legalidad que compete a los OCEX, aparentemente, puede plantear más dificultades en el caso no infrecuente de que se realicen o soliciten de estos organismos fiscalizaciones exclusivamente jurídicas.

Hemos analizado en los epígrafes anteriores cómo en el supuesto habitual de fiscalizaciones más amplias, el control de legalidad debe estar al servicio de la ellas y analizar globalmente la adecuación de la actividad financiera de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente sin descender al enjuiciamiento legal de los actos administrativos. Pero ¿qué ocurre cuando se plantea la realización de una fiscalización puramente jurídica? ¿qué alcance ha de darse en esos casos al control de legalidad que corresponde a los OCEX?

En estos supuestos entiendo que siguen siendo válidos los criterios anteriores por lo que cuando se realicen

por los OCEX fiscalizaciones de contenido exclusivamente jurídico, además de referirse al marco jurídico hacendístico, deberán analizar desde una perspectiva general el ajuste a la legalidad del procedimiento, expediente o actuación de que se trate evitando de nuevo el enjuiciamiento o calificación jurídica de los actos administrativos revisados pues de lo contrario estarían interfiriendo en las funciones que corresponden a los tribunales de justicia.

**III. Análisis de dos peticiones de informes de fiscalización efectuadas por el Parlamento de Navarra a la Cámara de Comptos.**

En los últimos años se ha incrementado notablemente el grado de relación y colaboración entre el Parlamento de Navarra y la Cámara de Comptos, dándose de esta forma un reforzamiento recíproco del papel que ambas instituciones desempeñan. El Parlamento se interesa cada vez más por la correcta gestión económica de los fondos públicos en Navarra y solicita de la Cámara de Comptos la realización de informes de fiscalización y asesoramiento en materias de su interés. De esta forma, los informes de la Cámara tienen un mayor grado de interés y utilidad para el legislativo y sus conclusiones y recomendaciones una mayor repercusión.

Este notable incremento de las peticiones parlamentarias ha planteado también cuestiones interesantes sobre el alcance de las competencias de la Cámara de Comptos y de sus informes fiscalizadores en relación con algunas peticiones de trabajos realizadas por el legislativo foral que han podido ir más allá del ámbito competencial propio de aquella.

*El control de legalidad que deben realizar los OCEX en ejercicio de su función fiscalizadora debe situarse en el contexto y al servicio del control económico-financiero del sector público como un componente más de aquel*

El problema es importante en la medida en que al ser los OCEX organismos dependientes de sus respectivos parlamentos, la negativa de aquellos a la hora de atender peticiones formuladas por estos puede originar situaciones conflictivas y enrarecer las normales relaciones que deben presidir el trabajo de ambas instituciones, por lo que es importante buscar una solución a estos supuestos o cuando menos establecer criterios claros sobre el alcance de las funciones fiscalizadoras de las instituciones de control.

Partiendo de los criterios generales establecidos en el apartado anterior y con el fin de extraer conclusiones al respecto, analizaremos brevemente a continuación, dos supuestos de petición parlamentaria de fiscalización sometida a la Cámara de Comptos que han sido finalmente retiradas por entender que excedían del ámbito competencial propio de esta.

**1ª.- Solicitud de fiscalización sobre el ajuste a la legalidad de un decreto foral.**

La primera solicitud de este tipo fue acordada por la Mesa del Parlamento de Navarra en su reunión de 21 de diciembre de 1992.

En esta petición se recababa de la Cámara de Comptos la realización de un informe de fiscalización que se pronunciara sobre el ajuste a la legalidad de un decreto foral al entenderse que esta disposición era de dudosa legalidad en alguno de sus artículos. La materia sobre la que versaba tanto la ley como el decreto que la desarrollaba hacía referencia a régimen de retribuciones del personal sanitario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

En este caso el presidente de la Cámara de Comptos declinó la petición formulada por entender que no correspondía a la Cámara de Comptos con arreglo a sus funciones fiscalizar la adecuación de una disposición reglamentaria a la ley que desarrolla aunque de ella se derivasen obligaciones económicas. En este supuesto lo que estaba en juego no era fiscalizar la legalidad de una determinada actividad económica sino la legalidad de la actividad reglamentaria de la administración función que no corresponde a un órgano de control externo sino que es propia de los tribunales de justicia.

Por otra parte, la función de informar con carácter previo sobre la conformidad o no al ordenamiento jurídico de las disposiciones reglamentarias corresponde a órganos como el Consejo de Estado u órganos consultivos similares constituidos en las comunidades autónomas.

En consecuencia la Cámara de Comptos consideró en este caso que fiscalizar la adecuación a la ley de un reglamento excedía de sus compe-

tencias para entrar en la de otras instancias por lo que declinó la petición parlamentaria. Sus razones fueron entendidas por el legislativo foral que aceptó la negativa de la Cámara a realizar este trabajo.

**2ª.- Solicitud para fiscalizar la legalidad de una propuesta de concesión de emisoras de frecuencia modulada efectuada por el Gobierno de Navarra.**

Más reciente ha sido la solicitud formulada a la Cámara de Comptos por acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 8 de septiembre de 1998, para que aquella fiscalizara la legalidad de una propuesta de concesión de emisoras de frecuencia modulada efectuada por el Gobierno de Navarra, en la que no había existido ningún tipo de contraprestación económica.

En este supuesto, el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para la concesión de estas emisoras en la Comunidad Foral se configuró como un expediente de contratación para la gestión indirecta,

mediante concesión, del servicio público de radiodifusión sonora. Esto parecía asimilar la petición parlamentaria y por tanto el trabajo de la Cámara a la revisión de un expediente de contratación de gestión indirecta de servicios.

Sin embargo, y dejando a un lado el tratamiento que la radiodifusión sonora de frecuencia modulada ha tenido y tiene en la legislación de telecomunicaciones y su configuración o no como servicio público o simplemente como servicio de interés general, la Cámara de Comptos tras estudiar la solicitud formulada consideró que, en este supuesto, lo que de ella se demandaba por el Parlamento era la fiscalización de la legalidad de una actividad administrativa de concesión de emisoras de radio carente de cualquier tipo de contraprestación económica, lo que planteaba serias dudas sobre sus competencias para fiscalizar una actuación que nada tenía que ver con la gestión económico financiera.

Tras las objeciones planteadas por la Cámara de Comptos la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, mediante acuerdo de 29 de septiembre de 1998, requirió de sus servicios jurídicos la elaboración de un dictamen sobre la competencia de la Cámara de Comptos para emitir el informe de fiscalización que aquella le solicitó.

El informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra fue emitido el 16 de octubre de 1998 y en el mismo se daba la razón a la Cámara de Comptos concluyendo que esta institución no era competente para emitir el informe de fiscalización solicitado sobre la legalidad de la adjudicación provisional de las emisoras de FM acordada por el Gobierno de Navarra.

En su conclusión previa este informe señalaba que, careciendo las ad-

*La legalidad de la actividad reglamentaria de la administración no corresponde a un órgano de control externo, sino que es propia de los tribunales de justicia*

judicaciones cuestionadas de contenido financiero, la Cámara de Comptos no tiene competencia para informar sobre la legalidad de los referidos actos administrativos, según su ley reguladora. La Cámara de Comptos no es un órgano de control de la legalidad de la actividad administrativa sin consideración a su implicación financiera, ni como órgano consultivo, función propia del Consejo de Estado, ni como órgano declarativo de su ajuste a derecho, función que corresponde a los Juzgados y Tribunales.

A la vista de este informe la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra revocó su petición y acordó constituir una comisión de investigación para revisar el proceso de concesión de estas emisoras de radio.

Aunque han existido dudas en otros supuestos de peticiones parlamentarias, han sido en definitiva en estos dos, quizá por ser los más claros, en los que la Cámara de Comptos declinó atender las peticiones de fiscalización formuladas por el legislativo. En ambos casos, por entender que la petición formulada excedía del ámbito competencial propio de la institución al solicitarse la fiscalización de actuaciones administrativas ajenas a la gestión económico-financiera sujeta a su control.

Entre las razones que dan lugar a la formulación de este tipo de peticiones señalaría la facilidad que supone para el Parlamento encomendar estos trabajos a su órgano fiscalizador frente a la complejidad y lentitud que supone resolver esas cuestiones mediante el oportuno dictamen de los correspondientes órganos consultivos o pronunciamiento de los tribunales de justicia, razones que en ningún caso justifican encomendar estas funciones a quien no tiene competencias para desempeñarlas.

## Conclusiones

En relación con la cuestión expuesta sucintamente en este trabajo sobre el alcance de las fiscalizaciones de los OCEx y del control de legalidad que deben ejercer en relación con peticiones parlamentarias que pueden exceder del ámbito de trabajo propio de aquellos, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1ª.- No toda actividad administrativa de las entidades públicas está sujeta al control que ejercen los OCEx, sino solo la que se refiere a la gestión económico y financiera de las mismas. Dentro de esta actividad económica se incluirían materias como las relacionadas con la gestión patrimonial de dichas entidades, la obtención de ingresos, la realización de gastos por parte de los entes públicos y el reflejo contable de todas esas operaciones. En definitiva, el ámbito del control de los OCEx no es extensible a toda actividad administrativa de las entidades públicas sino que debe recaer sobre su actividad hacendística y, en consecuencia, el control de legalidad que les corresponde dentro del ejercicio de sus funciones fiscalizadoras debe referirse también al marco legal regulador de esa actividad.

2ª.- El control de legalidad que ejercen los OCEx., además de venir delimitado por el ámbito hacendístico citado, debe enmarcarse en el contexto de la función de control financiero que aquellos ejercen. Los OCEx, dejando a salvo la función jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas, no son órganos de control de la legalidad administrativa, por lo que el control de legalidad que realizan debe estar al servicio de su función de fiscalizadora y dirigirse a detectar incumplimientos legales que puedan tener materialidad o producir contingencias que afecten a las

cuentas y a la gestión económica de los fondos públicos. Por tanto no debe descender al enjuiciamiento legal de los actos administrativos revisados, función propia de los tribunales de justicia, sino que ha de ser un control más amplio, que analice en el contexto del control económico la adecuación de la actividad financiera de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente.

3ª.- Siguiendo con el criterio anterior, en el caso no infrecuente de que se realicen o encomienden a los OCEx fiscalizaciones de contenido exclusivamente jurídico, además de referirse al marco jurídico hacendístico, deberán analizar desde una perspectiva general el ajuste a la legalidad del procedimiento, expediente o actuación de que se trate evitando el enjuiciamiento o calificación jurídica de los actos administrativos concretos pues de lo contrario estarían interfiriendo en las funciones que corresponden a los tribunales de justicia.

4ª.- Los OCEx, en definitiva, en ejercicio de sus funciones de control no son ni tribunales de justicia que deban enjuiciar la legalidad de los actos administrativos, ni órganos consultivos semejantes al Consejo de Estado que deban dictaminar sobre la legalidad de disposiciones generales, ni cortes de arbitraje que deban mediar en la resolución de conflictos entre partes, sino órganos que controlan la gestión económico-financiera de los entes públicos. En consecuencia cuando se recabe de los OCEx la realización de trabajos que puedan exceder de su ámbito competencial, como ha sido el caso de las dos solicitudes parlamentarias analizadas en este trabajo, deberían declinar este tipo de encomiendas y remitir a los peticionarios a las instancias competentes. ■