

Las relaciones entre los diferentes niveles de control externo en estados para-federales: El caso de España⁽¹⁾

Josep M. Carreras Puigdemolas

Síndico de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

“...la convergencia de valores, principios y objetivos que tiene lugar en los procesos de integración, y la creciente interdependencia, plantean a las EFS nuevas oportunidades de colaboración, en su labor de brindar el adecuado control de la gestión pública que demanda la sociedad civil en los estados modernos”⁽²⁾.

Introducción

Paralelamente a los procesos de integración que se desa-

rollan a nivel mundial nos encontramos con procesos simultáneos de descentralización del sector público. Existe un amplio consenso respecto a la falta de adecuación del Estado-nación para hacer frente a la globalización y a la necesidad de un nuevo modelo de integración, pero paralelamente y por razones diversas, pero fundamentalmente para mejorar la gestión de los servicios públicos, también se reclaman procesos de descentralización de dicha gestión. Estos procesos de reorganización de las administraciones públicas conllevan la necesidad de establecer entidades de control para cada nivel, lo que a su vez

genera la necesidad de crear mecanismos de relación, tanto para evitar duplicidades y potenciar los recursos dedicados al control, como para resolver problemas comunes y mejorar su eficiencia.

La tendencia internacional apunta hacia la generalización de sistemas de control externo del sector público con un mínimo de tres niveles. La Unión Europea sería un ejemplo de ello. En el nivel supraestatal encontramos el Tribunal de Cuentas europeo radicado en Luxemburgo, a nivel estatal existen las “entidades supremas de control” (SAI) y en muchos países existe un tercer nivel con entidades regionales

(1) Este artículo es una versión simplificada de la ponencia presentada en las Jornadas de Eurosai, Funchal, 31 de mayo/ 1 de junio de 2001.

(2) Fragmento de la primera conclusión de las Jornadas de Estudio Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Madrid, febrero 2000.

de control (RAI). Esquemas similares los encontramos en los países federales de gran extensión o en las uniones económicas que se están formando en diversas partes del mundo. La tendencia a la subsidiariedad en la gestión y la de acercar el controlador al controlado, hacen que en muchos casos exista incluso un cuarto nivel relacionado con la administración local.

Este artículo comenta las relaciones entre el segundo y el tercer nivel de control externo en el caso español y no comenta la existente entre los otros niveles, solo señalar que en Europa y para los niveles superiores, esta relación se contempla en el Tratado de la Comunidad, y como explica García Crespo⁽³⁾, se centra en

(3) GARCÍA CRESPO 2000 (pág. 61).

un Comité de Contacto, que lleva a cabo, además del intercambio de información y la puesta en común de experiencias, otras actuaciones específicas que incluyen fiscalizaciones conjuntas o coordinadas. También se trabaja en la homogeneización de las normas de fiscalización. El proceso es dinámico y como indicaba la mencionada autora, "hay que insistir en la búsqueda de fórmulas imaginativas de colaboración que respeten la independencia y la soberanía de las entidades fiscalizadoras superiores de los países y que simplifiquen el procedimiento de control".

Antes de examinar la relación existente en nuestro país entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control autonómicos (OCEX) y establecer algunas propuestas para su mejora, será útil resumir los

mecanismos existentes en otros países con estructuras administrativas y niveles de desarrollo similares al nuestro, como puede ser el caso de los estados federales de Europa o del resto del mundo. En Europa los casos más relevantes pueden ser Alemania, Suiza y Austria⁽⁴⁾.

En el caso alemán, rige el principio constitucional del "federalismo cooperativo", ello impulsa a los órganos de control externo a trabajar conjuntamente, aunque esta colaboración se establece de forma voluntaria. Para potenciar y organizar la cooperación existe la "Conferencia de Presidentes de los Tribunales de Cuentas Federal y Regionales" que establece grupos

(4) La descripción de estas relaciones en cada uno de los países europeos reseñados puede encontrarse en EURORAI (1998).



de trabajo o comisiones para desarrollar sus actividades. En el caso de Austria las relaciones están menos formalizadas, cada año las instituciones regionales de control se reúnen para debatir cuestiones relacionadas con el control financiero y se relacionan con el Tribunal de Cuentas federal de forma bilateral. En Suiza existe un nivel aún menor de coordinación, existen organizaciones profesionales de auditores del sector público para el intercambio de experiencias. Los órganos de control de lengua alemana, junto con el de Liechtenstein, se agrupan en una asociación y participan en las reuniones del Instituto alemán de control interno; mientras que los órganos de control de lenguas "latinas" se relacionan entre ellos mediante una conferencia de presidentes.

Si examinamos países federales no europeos, como EEUU, Canadá o Australia, vemos que en ellos existe una relación entre los organismos de control externo de diferentes niveles, mediante organizaciones de carácter voluntario. En general se trata de entidades que agrupan órganos de todos los niveles, la afiliación es voluntaria y su objetivo es el de facilitar el intercambio de informaciones y de experiencias y solventar problemas de interés común. Sus actuaciones son diversas y llegan incluso al desarrollo de fiscalizaciones de forma coordinada y a realizarse auditorías entre ellos ("peer review")⁽⁵⁾.

(5) Pueden verse las características en la dirección de Internet de algunas de estos organismos: "Australasian Council of Auditors-General" <http://www.acag.org.au> "Canadian Council of Legislative Auditors" <http://www.ccl.ca> del "National Intergovernmental Audit Forum Charter" <http://www.auditforum.org>.

Aunque estos países son diferentes a los europeos en muchos aspectos, vemos similitudes en los mecanismos de cooperación de los diversos niveles de control. En todos los casos analizados, la colaboración es voluntaria y por tanto no limita la autonomía de los organismos, aunque lógicamente se supone que estos llevarán a cabo las actividades que voluntariamente acuerdan realizar. Los objetivos también son similares en todos los países, siempre tratan de colaborar para mejorar la eficiencia y la eficacia del control, tanto a nivel individual como del conjunto.

Las características del caso español

En España la Constitución de 1978 ha convertido la anterior estructura administrativa centralizada en una de las más descentralizadas de Europa. Su reflejo en el control externo fue la aparición, junto al Tribunal de Cuentas (SAI), de unos órganos de control externo (RAI) en diversas Comunidades autónomas⁽⁶⁾, lo que originó una serie de rasgos propios del sistema español.

En primer lugar una superposición de competencias, puesto que el Tribunal de Cuentas mantuvo su función fiscalizadora en todo el sector público. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional, al confirmar la coexistencia de los controles, señala que ello debe ser sin perjuicio del empleo "de las técnicas tendentes a reducir

(6) Estaban en funcionamiento a mediados del 2001, nueve OCEX de las CCAA. de: Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

a unidad la actuación de uno y otros, y evitar duplicidades innecesarias que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución española"⁽⁷⁾. Es decir, existe la obligación legal de actuar de forma eficiente, evitando actuaciones superpuestas, pero para ello se requiere establecer algún tipo de relación entre los órganos de control.

Una segunda característica propia de la estructura fiscalizadora española es la heterogeneidad de los órganos de control existentes, ya que tienen normas reguladoras diferentes y también son distintas su organización, su estructura, sus recursos y lo que es más importante, sus competencias, especialmente en lo que hace referencia al control externo de la administración local. Esta diversidad comporta que la relación entre ellos solo pueda basarse en el común de sus funciones fiscalizadoras, sin perjuicio de la posibilidad de establecer acuerdos de colaboraciones bilaterales.

Finalmente, un tercer elemento propio de la situación española es su dinámica. El proceso de establecimiento de los órganos fiscalizadores autonómicos se ha llevado a cabo a lo largo de diecisiete años y seguramente seguirá en el futuro. Ello ha producido las lógicas diferencias en los niveles de desarrollo de dichos organismos, lo que también incide en sus posibilidades de colaboración.

(7) Sentencias números 187/1988 y 18/1991.

La búsqueda de la colaboración

Prácticamente desde 1984, los órganos control plantean la necesidad de establecer algún tipo de relación con el Tribunal de Cuentas. Ello también fue considerado por el legislador, que estableció un posible mecanismo de coordinación, en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 5 de abril de 1988, pero, como ha sido señalado por diversos autores⁽⁸⁾, ni el instrumento ni el ámbito legal eran los adecuados para lo que se intentaba regular. Alguno de los puntos que dicha ley establecía ya se realizaban voluntariamente, como la remisión al Tribunal de Cuentas de los informes de fiscalización que realizaban los OCEX, pero otros eran de muy difícil cumplimiento e incluso de dudosa legalidad⁽⁹⁾.

Una vía más adecuada se inició en mayo de 1989 con la firma de un acuerdo por parte del Presidente del Tribunal de Cuentas y los de los Órganos de Control Externo de Valencia, el País Vasco y Cataluña. Del mismo se ha derivado una fructífera relación, canalizada por medio de la "Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español", que tiene como objetivo el establecimiento de criterios y técnicas comunes de control. También se creó otra comisión dedicada a las actividades de formación, que

(8) DE VICENTE y OTROS (pág. 108) así como para GARCÍA CRESPO (pág. 65).

(9) El mencionado artículo 29 fue recurrido en junio de 1988 por el Parlamento de Cataluña por considerarlo anticonstitucional, aunque en febrero de 1989, retiró dicho recurso.

ha dado lugar a la realización de diversos cursos.

Durante algunos años también se establecieron reuniones sectoriales, con la finalidad de coordinar las actuaciones en temas específicos. Tuvieron su mayor desarrollo las referidas a la fiscalización del sector local y sus mejores resultados en la definición del contenido y el calendario de realización del Informe anual (Cuenta general) de dicho sector. En estas reuniones la función de coordinación fue asumida por el Tribunal de Cuentas, que fue su máximo beneficiario, y de la misma forma que actuó como impulsor fue también el causante de su actual inactividad.

Por su parte, los Presidentes de los OCEX también acordaron realizar reuniones periódicas de colaboración que han dado como resultado el establecimiento periódico de convenios que reflejan los acuerdos sobre distintos proyectos. El fruto más destacado ha sido la creación, en 1995, de la Revista de Auditoría Pública, de la que se han publicado veinticuatro números y es ya un elemento importante de colaboración técnica e intercambio de experiencias.

Por tanto podemos constatar que en los últimos quince años se han producido diversas actividades de colaboración entre los órganos de control y ello se ha realizado sin utilizar ninguna base legal, ni creando estructuras administrativas. Señalar también que a pesar de que la mayoría de los órganos de control son de tipo colegiado, la coordinación ha tenido en general un carácter presidencialista y normalmente los

acuerdos se han establecido sin mediar aprobación alguna de los respectivos plenos.

Hay que subrayar igualmente que durante todos estos años, la superposición de competencias no ha producido casos de superposición de fiscalizaciones, que era uno de los motivos específicos para establecer mecanismos de relación. El Tribunal de Cuentas, según uno de sus miembros, "por prudencia institucional o simplemente para cortar de raíz posibles duplicidades en las actuaciones fiscalizadoras", no ha actuado, salvo en algún caso excepcional, en los campos de competencia de los Órganos de Control Externo Autonómico. Igualmente, solo excepcionalmente algún OCEX ha fiscalizado elementos relacionados con el sector público estatal. También hay que señalar que se han producido poquísimas delegaciones o "encomiendas" de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas⁽¹⁰⁾.

Posibles mecanismos de relación

Como hemos visto tanto en España como en otros países, no es necesario para el establecimiento de relaciones entre los órganos de control la utilización de las figuras previstas en el derecho público, pero posiblemente parece más adecuado a nuestra cultura administrativa el utilizar esta posibilidad y buscar en la legislación que regula la relación entre las administraciones públicas, la forma y los principios a aplicar.

(10) DE VICENTE, pág. 99.

La solución debe tener en cuenta las características de los entes y ver que en la relación se pueden contraponer dos principios constitucionales, el de la unidad, representado por el carácter supremo del Tribunal de Cuentas y el de autonomía, que define a los OCEX en sus ámbitos de actuación⁽¹¹⁾. En nuestra legislación existen dos posibles fórmulas para regular dicha relación: la coordinación y la cooperación. Para garantizar el principio de unidad parecería adecuada la coordinación, mientras que para el caso de la autonomía el mecanismo más adecuado sería la cooperación⁽¹²⁾.

La coordinación, como indica el Tribunal Constitucional, "implica un cierto poder de dirección"⁽¹³⁾, pero ello no puede conducir a establecer a los coordinados una uniformidad de acción obligada y como que dicha actuación puede normalmente significar una limitación a la autonomía de los organismos, su establecimiento requiere un sistema normativo "rigurosamente tasado", en lo que se refiere a esta modulación del principio de autonomía en aras de la eficacia. Por ello la coordinación requiere ser establecida por una ley, que en el caso que nos ocupa posiblemente debería tener el carácter de orgánica.

Es muy distinta la relación de cooperación, ya que ésta se basa en el principio de lealtad constitucional y autonómica

para resolver la contradicción entre centralismo y autonomía. Este aparente conflicto, inherente al desarrollo de nuestro modelo constitucional, se ha propuesto solucionarlo mediante diversos instrumentos⁽¹⁴⁾, como conferencias sectoriales, convenios, acuerdos, etc. La colaboración se establece por mutuo acuerdo, normalmente comporta la creación de un órgano de participación y las actividades que se decidan realizar conjuntamente se recogen en programas que vinculan únicamente a los firmantes de los mismos.

Algunas propuestas a guisa de conclusión

Observando la situación en el caso español y con el objetivo de incrementar la eficacia del sistema global de control externo existente, en base a las consideraciones anteriores, parece que se pueden plantear algunas ideas para posibles mejoras de los mecanismos de relación existentes entre los organismos competentes en la materia.

En primer lugar, mientras no se promulgue legislación al respecto, la relación debe establecerse, como se ha venido haciendo, por acuerdo entre las partes. En segundo lugar, las actuaciones que se han llevado a cabo parecen en general adecuadas y, por tanto, deben proponerse básicamente elementos para su desarrollo, mejora e incluso recuperación. Con independencia de, como ya se ha dicho, que siempre pueden

establecerse relaciones bilaterales. Asimismo, debido a las características que hemos señalado, parece igualmente adecuado que, como sucede a nivel internacional, existan dos ámbitos de colaboración, por un lado entre niveles y por otro entre organismos de un mismo nivel.

En esta línea de mejora, podrían establecerse con mayor rigor las relaciones existentes, transformando los "valores compartidos"⁽¹⁵⁾ en reglas más formalizadas e incluso estableciendo una cierta estructura administrativa. Por otro lado podría ser útil desarrollar y explicitar con mayor detalle los objetivos de la relación, de forma que permita ampliar en su conjunto la cooperación actual. Estos objetivos podrían agruparse en tres vertientes, los orientados hacia las relaciones externas, los relacionados con la actividad fiscalizadora y los destinados a mejorar el funcionamiento interno.

En el caso de las actuaciones externas parece necesario divulgar la naturaleza, el ámbito y la independencia del conjunto del sistema de control externo. Identificar y dar a conocer al público las opiniones comunes en materia de contabilidad, auditoría, financiación o demás aspectos del ámbito público. Se debería asegurar de forma coherente la representación exterior del colectivo e intentar unificar opiniones sobre cuestiones de interés común.

Respecto a la actividad fiscalizadora, además del intercambio de información y metodologías

(11) DE VICENTE, pág. 106.

(12) COBOS (1999).

(13) Tribunal Constitucional, Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre.

(14) Desarrollado en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, art. 5, 6 y 7.

(15) GARCÍA CRESPO (2000), pág. 65.



de fiscalización de cada sector, se podrían establecer comparaciones de resultados. Igualmente se debería avanzar hacia el establecimiento de unas normas comunes de auditoría pública y en el desarrollo de metodologías, manuales y programas de fiscalización genéricos, que den lugar a una mayor coherencia de los informes de los distintos órganos al tratar temas similares. Un objetivo posterior podría ser el desarrollo coordinado de fiscalizaciones, en ámbitos comunes. Ya actualmente parece imprescindible establecer una mínima planificación respecto a la fiscalización de informes, como por ejemplo la Cuenta General, aunque sea solo por la necesaria "sincronía temporal" y por la homogeneidad de la presentación.

Finalmente, en el campo de los objetivos tendentes a mejorar el funcionamiento interno de los propios organismos, se debería incrementar la coheren-

cia de las acciones para la formación continuada de los técnicos, así como establecer el intercambio de información sobre cuestiones de gestión (organización, personal, presupuesto, etc.) y a más largo plazo la realización de auditorías entre órganos ("per review").

Para avanzar en estos campos, además de las reuniones de presidentes, se puede dar forma jurídica a las comisiones existentes y crear otras que se consideran necesarias. Dichos foros podrían desarrollar sus actividades mediante reuniones sectoriales u otras figuras que se consideran adecuadas. Esta formalización podría mejorar la transparencia y la participación de los organismos, teniendo en cuenta sus características propias.

En caso de considerar conveniente, para lograr mayor eficacia, la promulgación de una norma reguladora de la rela-

ción, debería tenerse en cuenta que la iniciativa legislativa respecto a la misma puede provenir de las instancias autonómicas. Un precedente para un problema similar, que ha dado resultados satisfactorios, es el referido a las relaciones entre los Defensores del Pueblo. La vigente ley reguladora de tales relaciones fue promovida por los parlamentos de Aragón, Andalucía y Cataluña⁽¹⁶⁾.

En todo caso creemos que por parte de todos los organismos que forman el sistema de control externo del sector público español a todos los niveles, se debe iniciar un proceso conjunto de reflexión sobre las formas de relación existentes y su necesaria mejora en aras de conseguir un necesario mejor nivel de fiscalización de los recursos.

(16) RODRÍGUEZ GÓMEZ (1995), pág. 33.

BIBLIOGRAFÍA

ARNEDO ORBAÑOS, M. A. (1999). "Las funciones, competencias y obligaciones del Tribunal de Cuentas del Estado, con relación a las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Control Externo*, nº 1.

BIGLINO CAMPOS, P. (1999). "La posición institucional de los Consejos de Cuentas". *Revista de las Cortes Valencianas*, nº 7.

BISBAL ARÓZTEGUI, PEDRO (1995). "El Tribunal Constitucional y los OCEX autonómicos". *Auditoria Pública*, nº 2.

CARRETERO PÉREZ, ADOLFO (1991). "Las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control de las comunidades autónomas" (en Cámara de Cuentas de Andalucía "Los órganos de control externo y el sector Público" Sevilla, 1992).

CASAMORT COMAS, ELISENDA (1989). "Les relacions entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern creats per les Comunitats Autònomes". *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, nº 10, julio.

COBOS RUIZ DE ADANA, PILAR (1999). "Los principios de coordinación y cooperación como marco en las relaciones del Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo". (Ponencia presentada en los VI Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo, Toledo, 14-16 de abril).

"Conclusiones generales y recomendaciones de las Jornadas de Estudio Euroamericanas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores" Madrid 17 y 18 de febrero de 2000. GAPP, nº 16 septiembre-diciembre 1999.

CORTELL GINER, ROBERTO P. (1996). "Órganos autonómicos de control y responsabilidad contable". *Auditoría Pública*, nº 4.

EURORAI (1998). "Public Finance Control at Regional Level: A comparative study", 2nd ed. Valencia.

FUENTE DE LA CALLE, M^a JOSÉ DE LA (2000). "La fiscalización del sector público autonómico. Especial análisis de la cámara de cuentas de la Comunidad de Madrid". *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 8, mayo-octubre.

GARCÍA CRESPO, MILAGROS (2000). "La Coordinación entre las instituciones de control: una respuesta necesaria a los nuevos planteamientos de la mundialización". *Revista Española de Control Externo*, Vol. II, nº 6.

Notes et Études Documentaires (1998). "La répartition des compétences entre la Cour et les chambres régionales des comptes, et ses relations organiques et fonctionnelles", nº 5081-82, noviembre.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, ANTONIO (1995). "Las relaciones Tribunal de Cuentas - OCEX autonómicos. Una propuesta para su ordenación". *Auditoría Pública*, nº 1, abril.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencias: - 76/1983 de 5 de agosto. - 187/1988 de 17 de octubre (Sindicatura de Cuentas de Cataluña). - 18/1991 de 31 de enero (Consejo de Cuentas de Galicia).

VICENTE MARTÍN, CIRIACO DE, Y OTROS (1999). "La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: La cooperación y la encomienda de gestión". *Revista Española de Control Externo*, nº 2, mayo ■