

Ramón Muñoz Álvarez

Presidenta de la Cámara de Cuentas de
la Comunidad de Madrid

Formas de colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid



Debido, seguramente, a una concepción y a una terminología estancadas en el Siglo XIX, solemos repetir de forma mecánica y conclusiva, como si fuera una verdad absoluta, que el control de la actividad económico-financiera del Sector Público se clasifica, atendiendo a la naturaleza de las entidades que lo ejercen, en interno y externo. Lo cierto es que esta rígida distinción, que puede ser aceptada a efectos meramente pedagógicos, se desdibuja en la práctica como consecuencia de los principios que se han incorporado a la gestión de los bienes y derechos de titularidad pública en esta nueva “Sociedad del Conocimiento” en la que ya estamos y que se caracteriza, entre otros rasgos, por un avance convergente de dos procesos, aparentemente contradictorios, pero que en realidad son complementarios: Globalización y Descentralización. La evolución experimentada, en la República Federal de Alemania, en materia de fiscalización de la gestión pública es una prueba patente de ello. Las nuevas fórmulas de relación entre los órganos del antiguo control interno y el Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania dejan claro que la clasificación del control (más correcto sería hablar de fiscalización) en interno y externo exige una revisión de índole flexibilizadora.

En España actúan hoy por hoy tres tipos de Organismos de fiscalización externa.

Por un lado, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, que es una de las cinco instituciones comunitarias y que, regulado por los artículos 246 a 248 del Tratado de la Unión Europea¹, tiene como función principal la de

¹ Versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie C, número 340, de 10 de noviembre de 1997, tal y como resulta de las modificaciones operadas por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997.

fiscalizar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos del Presupuesto europeo. También fiscaliza la buena gestión financiera y todo ello con el fin de contribuir a la mejora de la administración de los fondos de la Unión y a la mayor transparencia de la misma de cara a los ciudadanos.

En segundo lugar, tenemos al Tribunal de Cuentas, que aparece contemplado en los artículos 136 y 153,d) de la Constitución Española y regulado por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo y por la Ley 7/1988, de 5 de abril. Tiene encomendadas las funciones de fiscalizar la actividad económico-financiera del Sector Público Español y de enjuiciar las responsabilidades contables derivadas del ilegal manejo de los caudales y efectos públicos por quienes los gestionan o tienen a su cargo.

Finalmente, están los Órganos de Fiscalización Externa de las Comunidades Autónomas, que se rigen por su propia normativa específica y que tienen atribuidas en todo caso funciones fiscalizadoras, a veces de asesoramiento en materia económico-financiera, y nunca jurisdiccionales de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque se trata de una materia controvertida e interesante cuyo estudio por investigadores del ámbito docente y del profesional me permitió el atrevimiento de aconsejar desde estas páginas.

Si a este complejo entramado institucional del llamado "control externo", añadimos el no menos enmarañado sistema de "control interno", podremos tener un panorama general de la complejidad de la normativa vigente en España en materia de fiscalización de la gestión económico-financiera del Sector Público.

De esta situación legal y fáctica podría decirse lo que expresó Alfonso X el Sabio respecto a la Creación del Mundo: Si el Señor Todopoderoso me hubiera consultado antes, le hubiera recomendado algo más sencillo.

Lo cierto es que los fenómenos de la Globalización y de la Descentralización, unidos al despegue tecnológico y a la abrumadora fluidez de la información, están creando una Sociedad inquieta y dinámica que ya empieza a exigir del Sector Público con apreciable intensidad un esfuerzo de modernización.

Y de este ambiente, resulta claro que también el diseño jurídico constitucional y la actividad práctica de las Entidades Fiscalizadoras van a tener que experimentar una evolución rápida para estar a la altura del nuevo Sector Público que ya se va configurando pero, sobre todo, del nuevo papel que la Sociedad Civil les va a exigir o les está ya exigiendo.

Esta evolución habrá de ir, aunque no sea más que por razones de mero sentido común, orientada en dos

direcciones: simplificación institucional y de los procedimientos fiscalizadores, y mayor colaboración entre las diversas Instituciones y órganos que la desarrollan.

Sin perjuicio de que algunas de las consideraciones de este trabajo puedan resultar extensibles a otros ámbitos institucionales, las ideas que en él se recogen van a limitarse, por razones evidentes, a estudiar la articulación práctica de la colaboración exigible a las relaciones entre el Tribunal de Cuentas Europeo y a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

En líneas anteriores ya nos hemos referido brevemente a los rasgos definidores del Tribunal de Cuentas Europeo. Conviene ahora, por tanto, aportar alguna información, siquiera sea sintética, acerca de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

La creación de esta nueva Entidad Fiscalizadora estaba prevista en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (de acuerdo con la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio). El régimen jurídico aplicable a la misma se contempla en la Ley 11/1999, de 29 de abril.



De acuerdo con la Ley 11/1999, la Cámara de Cuentas es el órgano dependiente de la Asamblea de Madrid al que corresponde ejercer el control económico y presupuestario del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Le corresponde la función fiscalizadora de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del Sector Público Madrileño, velando por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. Asimismo, a la Cámara de Cuentas le corresponde la función de asesoramiento en materia

Formas de colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

económica y financiera de la Asamblea de Madrid y del Gobierno autonómico. La Cámara de Cuentas ejercerá también las competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, en los términos previstos en su Ley Orgánica.

Todas las competencias y funciones de la Cámara de Cuentas reguladas en la Ley 11/1999, de 29 de abril, antes citada, se entienden atribuidas a aquélla, sin perjuicio de las que correspondan al Tribunal de Cuentas.

Partiendo de las diferentes competencias, subjetivas y objetivas, y de la distancia institucional entre ellas, ¿qué formas prácticas y concretas de colaboración podrían articularse entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid? La respuesta exige dos aclaraciones previas que, no por obvias, pierden importancia como mecanismos de prevención de malos entendidos e interpretaciones confusas.

La primera es la que se refiere a que, las iniciativas que se van a proponer, deben entenderse siempre dentro del respeto al marco de funciones de coordinación que, como "agente de enlace" con el Tribunal de Cuentas Europeo y como órgano necesario de colaboración, corresponden al Tribunal de Cuentas Español en virtud del artículo 248.3 del Tratado de la Unión Europea, antes mencionado.

La segunda consiste en que tales iniciativas están pensadas para aquellos casos en los que el ámbito de las fiscalizaciones de que se trate coincida total o parcialmente con el de las competencias de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

No debe olvidarse, en este sentido, que según datos del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid², ya en el trienio 1994-1996 los fondos europeos representaban porciones significativas de determinadas partidas presupuestarias, "alcanzando el 20% de los recursos presupuestarios destinados a la mejora de infraestructuras regionales públicas de carácter estructural, el 37% del presupuesto regional para la mejora del capital privado y productivo, y el 29% de los recursos destinados por la Comunidad a la mejora del capital humano".

Y, como decía el anciano al Cándido de Voltaire al final de la Obra, dado que lo importante no es argumentar, debatir y conversar, sino sembrar el huerto, vamos a pasar directamente a comentar las dos grandes líneas de cooperación que se estiman jurídicamente viables y fácticamente útiles entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas madrileña.

La primera, es la participación activa en las fiscalizaciones que realice el Tribunal de Cuentas Europeo en la Comunidad de Madrid.

Sería interesante conocer, con la mayor antelación posible, el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, con mención de los objetivos de las fiscalizaciones, áreas a fiscalizar, calendario de desarrollo de los trabajos, etc...

La Cámara de Cuentas, a la vista de dicha información, podría acordar la inclusión de las correspondientes fiscalizaciones en su propio Programa, de manera que los dos Organismos fiscalizadores pudieran trabajar de forma convergente y, si es posible coordinada, en la mayoría de los casos, también coordinada con el Tribunal de Cuentas.

El apoyo que la Cámara de Cuentas prestaría al Tribunal de Cuentas Europeo, se concretaría en las distintas fases de la fiscalización y puede sistematizarse y sintetizarse en los siguientes apartados:

En fase de planificación, la Cámara podría facilitar antecedentes, normativa legal aplicable, informes de fiscalización y, en general, la documentación de la que disponga.

En esta misma fase podría desarrollar una función de asesoramiento, a los funcionarios encargados de la fiscalización, sobre las características del Ente Público inspeccionado.

Poner a disposición del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea los resultados de trabajos preliminares (tales como realización de entrevistas, recopilación de información, etc) realizados por la Cámara de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

La solicitud de documentación por el Tribunal de Cuentas Europeo podría anticiparse si se hiciera a través de la Cámara de Cuentas que, además, analizaría

² "La Comunidad de Madrid en la Unión Europea". Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset. Colección Estudios nº 6. Año 2000. Págs. 375 y 376.

la idoneidad de las respuestas recibidas agilizando así el procedimiento y evitando duplicidades.

Prestación de apoyo técnico al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea mediante la realización de trabajos "in situ" por funcionarios de la Cámara de Cuentas.

Intercambio de información entre ambas Entidades Fiscalizadoras mediante la puesta a disposición, por parte de cada una a favor de la otra, de los resultados de los trabajos efectuados sobre determinadas áreas o aspectos.

Ampliación de los trabajos a hechos producidos tras la terminación de aquellos, que puedan tener incidencia en las conclusiones de la fiscalización.

Si durante la fase de redacción del informe el Tribunal de Cuentas Europeo lo estimara necesario, podría encomendar a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid la realización de trabajos complementarios o el examen de hechos sobrevenidos que pudieran influir en las conclusiones del Informe.

Reuniones periódicas entre representantes de ambos organismos para estudiar el resultado de las fiscalizaciones, y para extraer conclusiones acerca de la planificación del Programa correspondiente al siguiente ejercicio.

En la medida en que la planificación lo permitiera y la normalización de procedimientos lo aconsejara, podrían formarse equipos de funcionarios, de ambas Entidades Fiscalizadoras, para el desarrollo de trabajos en común.

Impulso de la coordinación necesaria para evitar contradicciones entre los informes elaborados sobre

los mismos hechos, por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y el Organismo de Fiscalización Externa de la Comunidad de Madrid.

La segunda gran línea de cooperación que cabría activar entre ambas Instituciones es la relativa a la organización y participación en foros comunes de intercambio de ideas y experiencias. Cursos, Seminarios y publicaciones podrían constituir un medio eficaz de colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas Madrileña en un aspecto tan importante como el de la formación de los profesionales de la fiscalización. Y aprovecho la ocasión que me da la reflexión que se acaba de exponer, para clamar una vez más (y espero que no en el desierto) por la necesidad de facilitar y sistematizar la enseñanza de las materias que configuran nuestro ámbito de actuación profesional en una Escuela de Fiscalización respaldada por las Instituciones de este área y con la colaboración de la Universidad.

Espero haber conseguido transmitir al lector algunas ideas de índole práctica que han sido pensadas para promover una mayor eficacia en la actividad fiscalizadora y siempre a partir del respeto a las funciones y competencias del Tribunal de Cuentas Europeo, del Tribunal de Cuentas de España y de los Órganos de Fiscalización Externa de las Comunidades Autónomas. Debemos avanzar en el camino de colaboración entre las Instituciones e impregnarnos de esa "nueva ética que reclama relaciones de solidaridad y cooperación", a la que se ha referido el Profesor Velarde en diversas ocasiones.

