

Roberto García Fernández
Eva Suárez Álvarez

Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad
 Facultad C.C. Económicas y Empresariales
 Universidad de Oviedo

El futuro control externo en el Principado de Asturias

Los Órganos de Control Externo, en adelante OCEX, han experimentado un importante desarrollo no sólo por el trabajo realizado sino también por la expansión de estas formas de control al haberse regulado recientemente en diversas Comunidades Autónomas que todavía no lo habían hecho.

El último OCEX creado ha sido la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias. El objetivo de este trabajo será analizar el marco jurídico que rodea a esta Sindicatura así como sus características básicas, funciones atribuidas y efectuar una comparación con el resto de OCEX.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los recursos públicos se debe basar en los principios de equidad, eficacia y economía tal como establece la Constitución Española. Para garantizar el grado de cumplimiento de estos principios y de otros aspectos relevantes en el sector público se establecen unos organismos de control. Entre ellos se encuentran los OCEX, integrados por el Tribunal de Cuentas y por los OCEX autonómicos.

Los entes públicos y sus gestores han de asumir una cultura de rendición de cuentas y presentación de información más transparente, cualitativamente distinta a la tradicional, oportuna en el tiempo, relevante y sometida a controles externos e independientes, garantes profesionales de la veracidad y adecuación de la información que se proporciona (Montesinos, 1999).

Con el paso del tiempo a través de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y diferentes leyes se ha conformado una estructura que permite efectuar el control del sector público español. Como es sabido existen dos tipos de control en las Administraciones Públicas; el control interno y el control externo. Este trabajo se centrará en el segundo, es decir, el realizado por órganos dependientes exclusivamente de los respectivos Parlamentos en función del ámbito en el que extiendan sus competencias.

2. MARCO JURÍDICO

Los OCEX autonómicos no se encuentran previstos en la Constitución Española de 1978 pero tampoco niega su existencia. En esta norma sólo se reconoce al Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público. El art. 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas establece que este Tribunal es único en su orden y extiende su ju-

jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Por lo tanto, se reconoce la posibilidad de que las Autonomías puedan crear sus propios órganos de control para realizar la fiscalización dentro de su ámbito territorial.

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas son los encargados de regular la creación de órganos de control externo, dentro del ámbito de su competencia, siendo desarrollados posteriormente por Leyes de los respectivos Parlamentos Autonómicos o Asambleas Legislativas.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, sólo contemplaba en el Título II como Órganos Institucionales del Principado la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente no realizando mención alguna a ninguna Cámara de Cuentas autonómica.

No fue hasta la promulgación de Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, cuando se añadió el Título II Bis referente a los órganos auxiliares del Principado de Asturias. En este nuevo Título se adicionó el artículo 35 ter, que viene a crear la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias remitiendo para la regulación de su composición y funciones a una Ley del Principado.

También se establece en el segundo apartado del artículo citado anteriormente que la Sindicatura dependerá directamente de la Junta General del Principado y ejercerá sus funciones por delegación de ella en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado.

Estas referencias del Estatuto de Autonomía al OCEX autonómico han tenido su continuación con la promulgación de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas donde se han establecido aspectos tales como la estructura, organización, competencias y otros que serán objeto de análisis a lo largo de este trabajo.

3. DESTINATARIOS DEL CONTROL Y FUNCIONES A DESEMPEÑAR

Como se ha comentado y al igual que otros OCEX españoles, la Sindicatura de Cuentas de Asturias dependerá de la Junta General del Principado de Asturias aunque gozará de independencia funcional para el cumplimiento de sus fines.

Corresponde a la Sindicatura realizar el control externo de la actividad económico-financiera del sector público asturiano, dentro de las competencias que tiene atribuidas y sin perjuicio de las competencias que tenga atribuidas el Tribunal de Cuentas. También será objeto de control por parte de la Sindicatura de Cuentas:

- Las aportaciones a consorcios, fundaciones participadas o controladas mayoritariamente por el Principado o a otras entidades procedentes del sector público asturiano
- Las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas de contenido económico concedidos por los órganos integrantes del sector público autonómico a personas físicas o jurídicas.
- Los fondos públicos provenientes de los entes pertenecientes al sector público asturiano que sean administrados por cualquier entidad, consorcio, organismo o empresa pública.
- Las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales.

El ámbito de actuación de estos Órganos de Control lo constituye el sector público autonómico, realizándose en cada una de las leyes de creación un detalle de todas aquellas instituciones, organismos y entidades que serán objeto de control. Si se analizan las normativas de los distintos OCEX se puede comprobar que no existen grandes diferencias en la definición del concepto de sector público autonómico.

En el caso del Principado de Asturias el sector público asturiano estará integrado, tal como establece el art. 2.a) de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, por:

- La Administración del Principado de Asturias y sus organismos, entes, entidades, fundaciones y empre-

sas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, del Principado, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.

- Las Entidades Locales situadas en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y sus organismos, entes, entidades, fundaciones y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, de las Corporaciones Locales, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.
- Las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma, así como sus organismos, entes, entidades fundaciones y empresas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.

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 (Ordoqui, 1996, pág. 66).

Para conocer cuáles son las funciones que tienen atribuidas los OCEX se debe acudir a las leyes autonómicas de creación de cada uno de ellos. La Sindicatura de Cuentas del Principado tiene atribuida como función principal la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público asturiano, vigilando su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Esta función es quizás la más amplia ya que implica el desarrollo de los siguientes trabajos:

- El examen, comprobación y fiscalización de la Cuenta General del Principado.
- El examen, comprobación y fiscalización de las cuentas de los demás sujetos integrantes del sector público autonómico.

- La fiscalización de los contratos celebrados por los distintos integrantes del sector público autonómico.
- El análisis y evaluación de la situación y las variaciones del patrimonio del sector público autonómico.
- El examen, comprobación y fiscalización de las cuentas y documentos relativos a las ayudas de contenido económico concedidas por los integrantes del sector público asturiano.
- La fiscalización de la contabilidad electoral en los términos previstos en la legislación electoral.

Con un carácter secundario, aunque no por ello menos importantes, también se encuentran el asesoramiento a la Junta General del Principado y Entidades Locales autonómicas en materias de su competencia y el desempeño de aquellas funciones y competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas.

4. COMPARATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS OCEX

Las estructuras organizativas de estos Órganos varían en función de la Comunidad Autónoma de que se trate pero podrían agruparse en dos formas básicas de organización:

- Aquellos OCEX cuyo órgano fiscalizador se basa en un modelo unipersonal, es decir, las funciones atribuidas están centralizadas en órganos individuales pudiendo delegar a su vez según el caso en otros.
- Aquellos OCEX cuyo órgano fiscalizador se centra en un modelo mixto, donde coexisten uno o varios órganos colegiados (Pleno, Consejo, Comisión de Gobierno) con otros unipersonales (Presidente, Vicepresidente, Síndico Mayor) ejerciendo los primeros las funciones más relevantes asignadas al mismo.

En España, la mayoría de las Comunidades Autónomas han adoptado un modelo mixto, sólo la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y la Cámara de Cuentas de Aragón tienen un modelo unipersonal.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 1 dentro de los OCEX con un modelo mixto existen diferencias pudiendo distinguir los siguientes grupos:

- Las que poseen un Pleno o Consejo, un Presidente o Síndico Mayor y los Auditores, Síndicos o Consejeros. Este modelo corresponde a la Audiencia de Cuentas de Canarias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares y la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.
- Un segundo grupo en el que se encuentran la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y el Herri-Kontuen Euskal Epaitegia donde, además de los órganos comentados en el punto anterior, se añade un órgano de gobierno unipersonal de apoyo al Presidente como es el Vicepresidente.
- En último lugar se encontrarían la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consello de Contas de Galicia y la Sindicatura de Comptes de Catalunya que poseen dos órganos colegiados, como son un Pleno y una Comisión de Gobierno, y unipersonales, con un Consejero Mayor o un Síndico Mayor y los Consejeros o Síndicos.

El Principado de Asturias se ha decantado como la mayoría de OCEX por un órgano colegiado siendo el Consejo el que ostentará las funciones más importantes. La estructura orgánica de la Sindicatura de Cuentas del Principado estará compuesta por los siguientes órganos:

- El Síndico Mayor.
- La Secretaría General.
- Los Síndicos.
- El Consejo.

El Síndico Mayor será elegido entre los tres Síndicos por la Junta General del Principado y por una mayoría de tres quintos. Si no se obtuviese esa mayoría se celebrará una segunda votación dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la primera. Si tampoco se consiguiese la mayoría establecida será considerado Síndico Mayor el que figure en la

resolución del Pleno de la Junta General que haya elegido los Síndicos en primer lugar. El mandato del Síndico Mayor será el mismo que para los Síndicos, es decir, de seis años pudiendo ser reelegido una sola vez.

El Secretario General será nombrado por el Consejo a propuesta del Síndico Mayor, entre quienes posean una titulación superior y una reconocida competencia en esta materia con cinco años de experiencia como mínimo. Tendrá un mandato que irá vinculado al del Síndico Mayor que lo ha propuesto pudiendo ser cesado libremente por el Consejo.

La Secretaría General dependerá orgánicamente del Síndico Mayor siendo un órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo, los Síndicos y el propio Síndico Mayor. Será depositario de la fe pública de acuerdos y resoluciones adoptados por los mismos correspondiéndole organizar y coordinar el funcionamiento de los servicios de la Sindicatura y en particular:

- Prestar asesoramiento al Consejo y a los Síndicos.
- Autorizar con su firma todas las certificaciones que se expidan sobre los antecedentes que obren en la Sindicatura de Cuentas.
- Redactar las actas y realizar las actuaciones precisas para hacer efectivos los acuerdos del Consejo.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto.
- Redactar el proyecto de Memoria anual.
- Cualquier otra función que le asigne el Consejo o el Síndico Mayor.

La Junta General del Principado es la encargada de elegir a los tres síndicos que formarán el Consejo, por mayoría de tres quintos de la Asamblea, que desempeñarán su cargo para un período de seis años pudiendo ser reelegidos por una sola vez adquiriendo la condición de cargos inamovibles y sólo perderán su condición cuando:

- Finalice su mandato.
- Renuncia al cargo presentado a la Junta General.
- Incapacidad o inhabilitación declarado por sentencia judicial firme.



- Incompatibilidad sobrevenida o incumplimiento de los deberes de su cargo, apreciados una y otro por la Junta General con una mayoría de tres quintos.

Los Síndicos se encuentran sometidos al régimen de incompatibilidad establecido en la Ley del Principado de Asturias 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos, y además no podrán ser Síndicos:

- Las Autoridades o funcionarios que tengan a su cargo la gestión, inspección o intervención de ingresos, caudales o gastos en cualquiera de los sujetos integrantes del sector público autonómico.
- Quienes ostenten cargos con mandato de representación.
- Miembros del Tribunal de Cuentas o de Sindicaturas de Cuentas Autonómicas.
- Defensor del Pueblo o Instituciones análogas autonómicas.
- Miembros del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.
- Miembros de órganos consultivos de la Comunidad Autónoma.
- Quienes militen o ejerzan funciones directivas o ejecutivas en partidos políticos, centrales sindicales, organizaciones empresariales y colegios profesionales.

Se permite compatibilizar el cargo de Síndico con la realización de actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, la docencia universitaria en régimen asociado, así como la colaboración y la asistencia ocasional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios que supongan un menoscabo del cumplimiento de sus deberes.

El Consejo será un órgano colegiado integrado por tres Síndicos y contará con la presencia del Secretario General que actuará con voz pero sin voto. Para su constitución será necesaria la asistencia de la mayoría de sus miembros debiendo estar presente el Síndico Mayor o quien le sustituya legalmente.

En cuanto a las funciones asignadas a los órganos de gobierno (ver cuadro 2) se puede comprobar que son similares a las de otros OCEX que tienen una estructura similar.

- Confianza por parte de los ciudadanos asturianos en las instituciones.
Será necesario realizar la implementación de medidas legales que permitan introducir cambios en el sector público asturiano a medida que se vayan obteniendo los resultados del control realizado. Asimismo deberá adaptarse el control externo realizado a medida que se produzcan nuevos avances en esta materia.

LEGISLACIÓN

Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas (B.O.E. nº. 83, de 6 de abril de 1984).

Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas (B.O.E. nº. 202, de 23 de agosto de 1985).

Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas (B.O.E. nº. 206, de 28 de agosto de 1985).

Ley 4/1986 de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas (B.O.E. nº. 35, de 10 de febrero de 1987).

Ley 1/1987, de 18 de febrero, de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (B.O.E. nº. 88, de 13 de abril de 1987).

Ley 1/1988, de 15 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (B.O.P.V. nº. 44, de 3 de marzo de 1988).

Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (B.O.E. nº. 83, de 6 de abril de 1988).

Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (B.O.E. nº. 84, de 7 de abril de 1988).

Ley 10/1988, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas (B.O.E. nº. 24, de 28 de enero de 1989).

Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias (B.O.E. nº. 133, de 5 de junio de 1989).

Ley 8/1991, de 29 de marzo, de modificación del artículo 21.1 y de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (B.O.E. nº. 106, de 3 de mayo de 1991).

Ley 15/1991, de 4 de julio, de modificación de la Ley 6/1984, de 5 de marzo de la Sindicatura de Cuentas (B.O.E. nº. 189, de 8 de agosto de 1991).

Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº. 51, de 1 de marzo de 1994).

Ley 2/1996, de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (B.O.E. nº. 195, de 13 de agosto de 1996).

Ley 3/1996, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Medidas de Gestión y Organización de la Generalitat Valenciana (B.O.E. nº. 33, de 7 de febrero de 1997).

Ley 5/1997 de 30 de mayo, que regula la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (B.O.P.V. nº.119, de 24 de junio de 1997).

Ley 9/1997, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias (B.O.E. nº. 189, de 8 de agosto de 1997).

Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de Medidas de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana (B.O.E. nº. 83, de 7 de abril de 1998).

Ley 26/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (B.O.E. nº. 186, de 5 de agosto de 1997).

Ley 11/1999, de 29 de abril, reguladora de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº. 172, de 20 de julio de 1999).

Ley 4/2001, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (B.O.E. nº. 152, de 26 de junio de 2001).

Ley 10/2001, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón (B.O.E. nº. 164, de 10 de julio de 2001).

Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León (B.O.E. nº. 116, de 15 de mayo de 2002).

Ley 7/2002, de 25 de abril, de modificación de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, modificada por la Ley 15/1991, de 4 de julio (B.O.E. nº. 123, de 23 de mayo de 2002).

Ley 20/2002 de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (B.O.E. nº. 157, de 2 de julio de 2002).

Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas (B.O.E. nº. 112, de 10 de mayo de 2003).

Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra (B.O.E. nº. 24, de 28 de enero de 1985).

Ley Foral 6/1991, de 26 de febrero, de adición de un nuevo apartado al artículo 26 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra (B.O.E. nº. 225, de 19 septiembre de 1991).

Ley Orgánica 1/1994 de 24 de marzo de 1994 de reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias (B.O.E. nº. 72, de 25 de marzo de 1994).

Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (B.O.E. nº. 7, de 8 de enero de 1999).

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (B.O.E. nº. 121, de 21 de mayo de 1982).

Ley Orgánica 3/1991 de 13 de marzo de 1991 de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Asturias (B.O.E. nº. 63, de 14 de marzo de 1991).

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (B.O.E. nº. 9, de 11 de enero de 1982).1.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Carrillo, I ; Tejada Ponce, A.y Pérez Morote, R. (2001): “El control externo en la Administración Pública Local”, *Técnica Contable*, nº. 631, pp. 537-552.

López Díaz, A. y Pablos Rodríguez, J. L. (2000): “Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº. 106, pp. 931-964.

Montesinos Julve, V. (1999): “Nuevos Ámbitos de la Fiscalización de las Entidades Públicas”. *VI Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo* (Toledo).

Ordoqui Urdalci, L. (1999): “El alcance de las funciones fiscalizadoras y del control de legalidad de los Ocex”, *Auditoría Pública*, nº. 16, pp.65-69.