

Elogio a la distancia.

Lejanía y lentitud en la acción de los OCEX

Es muy habitual que nuestros diarios quehaceres nos obliguen a centrarnos en el día a día, sin tiempo para reflexiones de carácter general ni para dedicarnos a meditar acerca de los aspectos que, de una manera abstracta e indeterminada, constituyen el ser de las instituciones a las que nos dedicamos. Las líneas que siguen contienen unos cuantos pensamientos, más o menos ordenados, sobre el modo de desempeñar la función de los Órganos de Control Externo, desde la perspectiva de quien hace pocos años que se dedica a ello, aunque los suficientes para aventurar algunas ideas, con la única intención de hacernos pensar un poco a todos (y, de paso, poner los pensamientos en una papel –o en un pc–, que suele ayudar mucho a aclarar y ordenar la mente).

A menudo cuando se habla de la función que desarrollan los Órganos de Control Externo se hace referencia a que los mismos tienen por cometido la verificación de cumplimiento, en la actuación del sector público, de los principios que se conocen como las tres es (eficacia, eficiencia y economía), a los que se agrega, últimamente, otra e (la de ecología), sobre ello se ha escrito ya mucho, por lo que creo que vale la pena que ahora reflexionemos un poco acerca de la influencia de lo que podemos llamar las dos es: lejanía y lentitud como marcos necesarios en los que ha de moverse la actuación de los OCEX. Con una advertencia previa: no se trata de que en el ejercicio de su actividad estos órganos deban ser lejanos y lentos, sino de poner de relieve que en esa función es muy aconsejable que intervengan componentes dotados de esas características. Trataré de explicarme.

Hoy en día se echan en falta en muchas ocasiones planteamientos o posicionamientos que pretendan visión de globalidad o generalidad, de manera que la mayoría de opiniones se limitan a examinar una cuestión desde un ángulo concreto y determinado, con objeto de resolver el problema planteado en cada caso, pero sin la necesaria perspectiva que se precisa para hacerse una idea global del asunto. Así como para apreciar adecuadamente una obra de arte, es imprescindible situarse a una distancia de la misma que sea proporcional a su tamaño,



grado de complejidad y otras variables (ya que, de otro modo, se corre el riesgo de no ver nada más que manchas cercanas, de pintura u otro material), y cuanto más grande y complicado sea el cuadro, más alejados nos deberemos situar, pues lo mismo sucede en otros ámbitos de la vida social, económica o política, en los que el bregar diario y el ejercicio de la actividad de modo cercano y “a pie de obra”, impiden hacerse una verdadera idea de cómo son las cosas, lo que conduce, en ocasiones, a que los análisis de los hechos y situaciones sean demasiado sesgados y carentes de valor como referentes de las conductas que puedan desencadenar.

Del mismo modo, en un partido de fútbol o cualquier otro deporte similar, no cabe duda de que se ven con más claridad las cosas desde fuera del campo que en el seno de la refriega (de ahí que los jugadores que alcanzan mayores triunfos lo hagan gracias a su facilidad o aptitudes para la visión del juego del equipo más que por sus dotes atléticas o balompédicas; y, en general, ese tipo de jugadores suele ser mucho más útil para el equipo que los cracks o estrellas de tipo individual carentes de aquella característica). También desde la barrera se ven mejor las corridas de toros, y no sólo por el peligro que conlleva estar en el coso; o, a veces, los

árboles no nos dejan ver el bosque. En todos estos casos, para hacerse una idea del asunto, ha de observarse éste con cierta perspectiva y distanciamiento.

Pues bien, en el caso de las actividades que desarrollan las administraciones públicas, dos de los principios que imperan son la descentralización y la desconcentración (ex artículos 103.1 CE y 3.1 LRJ, entre otros muchos preceptos que los recogen); de tal forma que, de conformidad con los mismos, el centro de decisión en cada caso debe estar lo más cerca posible –física y jurídicamente– del lugar en que se vaya a desarrollar la actividad o ejercer la potestad (y ello, se dice, para conseguir un mejor conocimiento por parte de los órganos decisorios de la realidad sobre la que se va a mover la actuación administrativa, y por ser más acorde con un estado democrático de derecho en el que los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos han de poder ejercer sobre los mismos un control más intenso que si éstos les llegaran de la lejanía, sobre la base de decisiones de no se sabe quién).

Y si ello es cierto en muchas ocasiones, ya que, efectivamente, permite a la administración conocer mejor la situación que ha de atender (la proximidad de los inputs que proporcionan los ciudadanos hará, sin duda, que el gestor público esté más atento a los

resultados de su actividad; pensemos en determinados servicios públicos que exigen respuesta inmediata, como los de tipo sanitario, abastecimiento de aguas, recogida de basuras, o similares, en los que el conocimiento próximo de la situación es fundamental), resulta que en otras ocasiones esa proximidad o cercanía se va a convertir en desvalor o lastre para una buena gestión. Por ejemplo, en caso de ejercicio de potestades de intervención administrativa sobre actividades particulares, disciplinarias o sancionadoras o, en general, de regulación y control que se ejerzan sobre la vida privada o la de otros centros administrativos; en todos esos supuestos, el alejamiento –distancia– se hace imprescindible, si se pretende llevar a cabo una actuación objetiva e imparcial, lo cual también deriva de principios constitucionales y legales.

La existencia de cierto grado de alejamiento, entendido como capacidad para ver la situación desde la distancia, contemplando en toda su extensión las diversas facetas de que se nutre la realidad, y sin involucrarse en exceso ni dejarse influenciar por los agentes intervinientes o por hechos y circunstancias demasiado próximos, es así imprescindible en la actividad de órganos destinados al control y la fiscalización de la actuación de la Administración pública. No cabe duda de que si el órgano controlador tiene pocas posibilidades de ser “contaminado” por la actividad del sujeto a examen, éste se va a desarrollar en mejores condiciones de objetividad e imparcialidad (pruritos imprescindibles, pues si el control no es objetivo ni imparcial carece de toda credibilidad y de todo valor virtual). Convengamos, pues, que –a salvo de lo que diremos más adelante– la existencia de esa distancia o lejanía es un elemento crucial en el papel que desempeñan los Órganos de Control Externo (de ahí el calificativo de “externos”), como instituciones dedicadas al control de la actividad del poder ejecutivo, insertos en la órbita del legislativo.

En un estado descentralizado, como el configurado en la Constitución de 1978, y respecto del Órga-

no de Control Externo de ámbito estatal (Tribunal de Cuentas), es fácil cumplir esa regla del alejamiento en relación a los entes y órganos administrativos no radicados en el centro de decisión, pues la realidad geográfica y de distribución territorial del poder conlleva que el órgano central de control se halla lejos de los entes descentralizados y de los órganos periféricos; el Tribunal aparece (ha aparecido históricamente), como una entidad lejana en el espacio (y en el tiempo también, como luego veremos), con lo que, en principio, aquel queda al margen de cualquier posible contaminación derivada de situaciones acaecidas en las zonas alejadas, aunque, por otro lado, ese alejamiento ancestral también supone inconvenientes (como la incapacidad de abarcar tan vasto territorio y tan variada gama de entidades e instituciones administrativas).

En cambio, los órganos de control externo de ámbito autonómico han de tener, en principio, mayores dificultades para abstraerse de los hechos y agentes bajo su control, ya que están más cerca y se conocen mutuamente mucho más; y ello, sobre todo en el caso de comunidades autónomas con territorios de escasa extensión en los que han de convivir, literalmente, con un elevado grado de conocimiento de las situaciones sometidas a su fiscalización (ello que va dificultar esas necesarias dosis de distancia y va a hacer más complicado hacerse un idea general de la situación, como si estuviéramos observando un cuadro impresionista desde demasiado cerca). Ese efecto, como es lógico, es inversamente proporcional a la extensión del territorio de la comunidad autónoma y al grado de implicación que mantenga el propio OCEX; en las Comunidades Autónomas de mayor tamaño y población seguramente se cumple la regla del alejamiento de modo más sencillo, por la propia realidad geográfica y sociológica. Cuanto más pequeño sea el territorio de la Comunidad Autónoma, mayores serán las dificultades a la hora de lograr esa abstracción.

Siendo esto así, no cabe duda de que los OCEX radicados en territorios de reducidas dimensiones

han de arbitrar sistemas o métodos que les permitan gozar de esa situación de observador privilegiado (como de mirar lejos estando cerca, o algo así). Y ello pueden lograrlo poniendo cierta distancia entre la labor del OCEx y los sujetos sometidos a su ámbito de actuación, lo que exige una elevada dosis de diplomacia y buen hacer, pues esa actitud puede ser fácilmente confundida con displicencia, soberbia o afán de superioridad. O sea, se trata de conseguir que el OCEx pueda llevar a cabo sus funciones manteniéndose distanciado de los sujetos fiscalizados, no tanto físicamente, sino en el modo de abordar los asuntos (de forma desapasionada, global, lo más objetiva posible y mediante visión de conjunto). No hay duda de que en toda tarea de fiscalizar —o juzgar, si se quiere— hay una importante componente de formalidad y distancia intelectual entre quien controla y el que está sometido a esa actividad, pues al fin y al cabo ello es inherente a la posición que ocupa cada uno (y no estamos hablando aquí de jerarquía o superioridad, ya que no se trata de eso, sino de una especie de auctoritas, a la manera romana). Se trata, por tanto, de evidenciar esa situación y hacerla patente.

Por otra parte —y en sentido inverso a lo que se acaba de decir— hay que reconocer que el papel que juegan los OCEx en el estado autonómico en relación con las administraciones territoriales demanda una relativa implicación de aquellos en la estructura institucional de las comunidades autónomas y un papel distinto al que ha tenido tradicionalmente el Tribunal de Cuentas, lo que significa que están llamados a convertirse en órganos quasi-asesores de aquellas, dado su mejor conocimiento de la realidad sobre la que actúan que el que podría tener un órgano totalmente alejado de su ámbito territorial (y, por tanto, ignorante de la situación política, social y económica de la comunidad). El mejor conocimiento de la realidad socio-política ha de servir para realizar más adecuadamente los análisis y ajustar más la función del OCEx a aquella realidad.

Conciliar esas dos necesidades, tratando de aprovechar ese mejor conocimiento del terreno, por un lado, y aplicando planteamientos de globalidad, por otro, es tarea de los OCEx autonómicos, que han de aprovechar esa privilegiada dualidad para ser útiles a las respectivas comunidades autónomas, mediante la emisión de informes que sirvan para la mejora de la calidad de los servicios que éstas prestan a las respectivas colectividades, a la vez que contribuyendo al perfeccionamiento del Estado de Derecho, como consecuencia del control que se realiza sobre el poder ejecutivo por un órgano dependiente del legislativo.

Otra circunstancia a destacar es el notable aumento de entes instrumentales en las diversas administraciones mediante la creación de toda clase de entidades y organismos (bajo una variada tipología: empresas públicas, entes empresariales, agencias, fundaciones, consorcios, etc.), lo que ha dado lugar a que cada nivel administrativo esté integrado por gran cantidad de esos entes con abundantes relaciones jurídicas y económicas entre sí. Ello hace imprescindible que alguien, desde fuera, se encargue de elaborar y evaluar el mapa institucional, el cual, la mayoría de las veces, se ha ido haciendo día a día, sin visión de conjunto, con objeto de dar solución a problemas puntuales que puedan haber surgido, pero con escaso planteamiento integral. Y para llevar a cabo esa función no hay duda de que es necesario observar la situación desde el exterior de la misma, como corresponde a cada OCEx en relación con las administraciones de su ámbito territorial. Y en ese sentido las observaciones y recomendaciones del OCEx han de ser, sin duda, de gran utilidad para los poderes públicos correspondientes, a la hora de adoptar decisiones al respecto.

Además, el hecho de que el control que ejercen los OCEx sea a posteriori produce, por sí mismo, un alejamiento temporal entre el momento en que se produce la gestión y su fiscalización, ya que el tiempo que media entre la actuación del sujeto administrativo y su examen por parte del órgano de



control también va a contribuir a esa mejor perspectiva del asunto, lo que completa la necesaria lejanía a que nos hemos venido refiriendo hasta ahora.

En cuanto a la lentitud en el actuar de los OCEX (la otra ele a que nos referíamos al principio), ha de partirse del hecho de que una actuación lenta y pausada no tiene porqué ser sinónimo de ineficacia o incorrección, sino, al contrario, determinadas actividades deben ser realizadas despacio y con buena letra, es decir, sin apresurarse y tratando de afinar al máximo el acierto en la decisión.

Para completar lo dicho hasta ahora, hay que decir que cualquier procedimiento de fiscalización *ex post* requiere la formalización de una serie de trámites y comprobaciones que, por su propia naturaleza, son muy variados y han de llevarse a cabo de manera precisa y exacta. Ello conduce a que, inevitablemente, el tiempo que ha de invertir un OCEX en la elaboración, tramitación y aprobación de cualquier informe no puede ser demasiado breve, sino que necesita de los adecuados períodos de reflexión y análisis (digamos, como de asentamiento y maduración). De ahí que nos refiramos a la actuación de los OCEX como una actuación necesariamente lenta; ahora bien, ello no significa que no debamos intentar aproximar, en la medida de lo posible, las

fechas de aprobación de los informes a los períodos fiscalizados, pues una excesiva dilatación en su emisión puede llevar a la pérdida de todo su valor, por referirse a situaciones tan alejadas en el tiempo que los haya convertido en algo inútil y desfasado.

Como es lógico, cuanto más complejo y amplio sea el contenido de un informe, mayor será la duración de su procedimiento de aprobación, pero lo que aquí quiere destacarse es que, en cualquier caso, ha de huirse de una elaboración y aprobación precipitadas, pues ello pondría en peligro la calidad y categoría del informe. Evidentemente, la existencia de plazos a los efectos de cumplimentación de los trámites es también imprescindible, pues no se trata de eternizarlos, siendo sabido que hay que señalar calendarios de actuaciones, aunque sea para incumplirlos.

Aquí también han de conseguir los OCEX moverse entre esa actuación pausada y meditada (lenta, al fin y al cabo) y la conveniencia de celeridad en el ofrecimiento de resultados a los respectivos parlamentos, sujetos fiscalizados y población en general. Se trata, pues, de no perder la perspectiva de lejanía y lentitud, conjugándolas con la cercanía y rapidez que se han de predicar de toda actuación de los poderes públicos.