

Isabel Pozuelo Meño
 Presidenta comisión mixta para
 las relaciones con el Tribunal de Cuentas

Las relaciones del poder legislativo y las instituciones de control externo

Conferencia pronunciada con motivo de la celebración del curso de verano sobre *La transparencia y las instituciones de control externo* organizado en Santander por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Conference given as part of the summer course “La transparencia y las instituciones de Control Externo” (Transparency and external control institutions) organised in Santander by the Menéndez Pelayo International University and the Audit Chamber of Andalusia.

La Constitución española de 1978 en el Art. 136 consagra al Tribunal de Cuentas como órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, establece su dependencia de las Cortes Generales, y asegura la independencia e inamovilidad de sus miembros, remitiendo su desarrollo funcional y organizativo a la aprobación de una Ley Orgánica.

En febrero de 1982, el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, decía al presentar el Proyecto de Ley en el Congreso:

“La finalidad de esta Ley, en armonía con el propósito constitucional, es la de poner a disposición de las Cortes Generales un instrumento cualificado e idóneo para el necesario control de la gestión económica y financiera del Estado y de todo el sector público, de forma que queden plenamente garantizadas la transparencia y la correcta aplicación en la disposición y efectividad del gasto.”

El ponente socialista de la Ley fue Enrique Barón que manifestó:

“Ahora que tenemos una Constitución que trata de la separación de poderes, lo que hay que hacer es empezar a reformar lo que es el poder y hay un viejo axioma que dice que nunca se reforma a sí mismo, es decir, que no tiene tendencia a autocontrolarse.” Y también decía:

“Es importante consagrar la dependencia del Tribunal de Cuentas con respecto al Legislativo y frente al Ejecutivo. Definir y ampliar el ámbito en el que el Tribunal debe desarrollar y ejercitar sus funciones de control y fiscalización, articular su trabajo con las Comunidades Autónomas y hacer real el control sobre los Ayuntamientos y que no se quede en los Gobiernos Civiles como se planteaba en el proyecto inicial.”

La Ley Orgánica fue aprobada finalmente con una amplia mayoría de la Cámara y aún hoy sigue vigente.

Me he permitido hacer esta referencia al debate parlamentario para la aprobación de la Ley porque creo que siempre es ilustrativo el recuerdo histórico de los hechos, en este caso de cómo se gestó la creación del Órgano de Control Externo del Estado, que fue decisivo para la consolidación del Estado democrático de Derecho en nuestro país y porque allí se plantearon cuestiones que aún hoy siguen preocupándonos y necesitando respuestas.

Sin duda la creación de los órganos de control externos con independencia funcional y dedicados en exclusiva a realizar esta función, garantiza el principio democrático de control efectivo por parte del Poder Legislativo.

Para conseguir una administración más transparente y más eficaz en la gestión de los fondos públicos, el principal mecanismo que tiene el Estado Democrático de Derecho es la fiscalización de la ejecución del presupuesto del Sector Público, previamente autorizado tras la aprobación de La Ley Presupuestaria por el Parlamento.

Para tener un control completo y efectivo, el Parlamento debe dotarse de una autoridad fiscalizadora que pueda seguir el destino del dinero recaudado a través de Impuestos y comprobar que haya sido gastado de acuerdo a La Ley. Es fundamental seguir el principio de separación de poderes para controlar eficazmente el gasto público:

Francesc Vallés Vives explica así el proceso en su libro *El control externo del gasto público*:

-El ejecutivo elabora el proyecto de Ley de Presupuestos estableciendo la priorización de sus programas que van a conformar el gasto público, dando así cumplimiento a sus objetivos políticos.

-El Legislativo aprueba La Ley de Presupuestos como representantes de la soberanía popular, habilita así al gobierno para que actúe respetando el principio de legalidad.

- El Gobierno gestiona y ejecuta ese presupuesto, y

-Finalmente el Parlamento comprueba que la ejecución del Presupuesto se ha realizado por el Gobierno conforme a La Ley.



Pero la función de control político del Legislativo no puede convertirse en ningún caso en una supervisión de las competencias ejecutivas del Gobierno de tal manera que llegue a sustituir o interferir su capacidad de actuación.

El Estado democrático garantiza así los mecanismos mediante los cuales el poder legislativo canaliza y establece un efectivo control económico-financiero ejercido por y en el Parlamento con posterioridad a la ejecución presupuestaria.

Esta función es la que el Parlamento encarga al Tribunal de Cuentas como órgano de control externo que actúa por delegación y con dependencia orgánica de aquél. Es decir, el Tribunal actúa auxiliando al Parlamento en el desarrollo de su potestad de control económico-financiero del gobierno, ya que las Cámaras no están en condiciones de desarrollar una tarea de especialización técnica de esta naturaleza.

Para que las tareas del órgano de control externo sean eficaces y relevantes deben estar coordinadas con las labores de control interno que realiza la propia administración.

Tenemos así un control externo al poder ejecutivo que coordinado con el control interno y con el control político que realiza el poder legislativo, permite fiscalizar con eficacia la totalidad del gasto público estatal.

Este control debe garantizar, además, que los gastos y los recursos cumplan la finalidad para los que el Parlamento los autorizó mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos. De ahí la importancia otorgada a los órganos de control externo que mediante su colaboración con el Parlamento permiten con posterioridad un control político más fundamentado.

La mayoría de los países prevén en sus textos constitucionales la existencia de órganos de control externo de la gestión de los fondos públicos que efectúa la Administración.

Es un factor común en los países de nuestro entorno el reconocimiento de la necesidad de esta acti-

vidad de control de la ejecución presupuestaria y de la actividad económico-financiera desarrollado por la Administración. Los Órganos de Control Externo han adquirido una enorme importancia y protagonismo en los sistemas democráticos en la medida que su razón de ser está relacionada con una función de equilibrio entre los poderes del Estado.

Los Órganos de Control Externo cumplen una función técnica imprescindible para poder cerrar el ciclo presupuestario, sin la cual difícilmente los parlamentarios podrían aprobar la Cuenta General del Estado donde se refleja el resultado definitivo de la gestión pública.

Esta función fiscalizadora de los Órganos de Control Externo es lo que permite garantizar el equilibrio entre los dos grandes poderes, el legislativo y el ejecutivo.

El poder Constituyente ha dotado de especial protección a los Órganos de Control Externo y a los funcionarios que desarrollan y aseguran que éste actúe de acuerdo con el poder legislativo, siendo el Ejecutivo el principal sometido a su actividad de control.

LA RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO

El papel otorgado a la Comisión Parlamentaria encargada de canalizar las relaciones con el Órgano de Control Externo, consiste en recibir los informes de fiscalización, investigar las principales cuestiones que en ellos se plantean y proponer actuaciones o decisiones al ejecutivo.

Así el Órgano de Control Externo elabora sus informes de acuerdo a los hechos y se deja a los Parlamentarios la tarea de interpretación política de aquellos resultados. El Parlamento debate en torno a los informes técnicos presentados por el Órgano de Control Externo que no son vinculantes.

Estos informes suponen un elemento fundamental, pero no el único de los que dispone el Parlamento para ejercer un control político.

Si los informes de los Órganos de Control Externo fueran vinculantes desaparecería la diferencia entre control externo y control político.

LA IMPORTANCIA DE LA OBJETIVIDAD Y LA CALIDAD TÉCNICA DE LOS INFORMES

Es muy importante que la objetividad en el trabajo de los Órganos de Control Externo prevalezca, ya que si no fuera así la eficacia de los informes elaborados, sería mucho menor. No se valoraría la alta calidad y autoridad técnica de los informes de fiscalización, sino la posibilidad de encontrar argumentos políticos para desautorizar dichos informes.

La separación entre control externo y control político debe ser nítida para que el control externo no se inmiscuya en el proceso de decisión política del ejecutivo. Los Órganos de Control Externo están habilitados para fiscalizar la gestión económico-financiera de la Administración, pero no están autorizados para realizar juicios de valor sobre los resultados conseguidos ni sobre la previa programación o priorización de los programas que elabora la Administración.

Las observaciones que puedan efectuarse en los informes de fiscalización tienen que estar fuera de toda sospecha de tinte político o partidista.

Los informes realizados mediante una fiscalización objetiva gozarán inevitablemente de autoridad para que el Gobierno y Parlamento puedan considerarlos como definitivos y difícilmente rebatibles con otros argumentos técnicos. Para ello es imprescindible la independencia del órgano y la alta credibilidad y calidad técnica de sus informes.

DEPENDENCIA DEL PARLAMENTO Y AUTONOMÍA FUNCIONAL

Los Órganos de Control Externo tienen una doble característica:

Son Instituciones con una dependencia orgánica de las asambleas legislativas, pero al mismo tiempo son autónomos e independientes en su funcionamiento y organización.

Esta independencia es uno de los pilares básicos en los que se fundamenta el modelo de fiscalización de las cuentas públicas dentro de un Estado Democrático. Dos cuestiones básicas para conseguirlo:

a. Los Órganos Externos no pueden tener en su fun-

cionamiento ningún tipo de influencia, ni presión externa que perturbe o condiciones su función fiscalizadora.

b. Los Órganos Externos deben trabajar con el más alto grado de objetividad e imparcialidad por parte de los miembros que los componen para conseguir una actividad fiscalizadora no cuestionable.

La cuestión por tanto es como hacer compatible los principios de dependencia orgánica del Parlamento con la independencia funcional.

Esta aparente contradicción no es tal si tenemos en cuenta que la dependencia del Parlamento no significa una integración funcional dentro del poder legislativo sino que lo que se pretende con esa dependencia es garantizar que se trata de una institución independiente del gobierno y de la Administración sobre la que tiene que ejercer su función fiscalizadora.

La esencia de la actividad de control requiere mantener el principio de exterioridad al órgano controlado con lo cual cualquier vínculo con el ejecutivo va necesariamente en detrimento de la independencia de las funciones fiscalizadoras.

Se trata por tanto de que la independencia funcional de estos órganos queda mejor garantizada con la ubicación en el ámbito legislativo que en el ejecutivo.

Esta dependencia además no lo configura como un Órgano Parlamentario, sino como una institución auxiliar del Parlamento en el control del gasto público.

Pero la independencia y autonomía de funcionamiento no se consigue sólo con la adscripción a un poder u otro, sino por las garantías que se le atribuyen para el ejercicio de sus funciones de fiscalización.

¿Cómo compatibilizan la dependencia parlamentaria de los Órganos de Control y su independencia funcional? ¿Cuáles son las bases de esa dependencia?

Francesc Vallés ordena las bases de esa dependencia de la siguiente manera:



1. Porque el Parlamento es el principal interlocutor de los órganos de control en el ejercicio de su función fiscalizadora.
2. El Órgano de Control ejerce sus funciones por la delegación que le ha hecho la Asamblea Legislativa, que ha establecido el procedimiento de nombramiento y destitución de los miembros del Órgano de Control y de los mecanismos que permitan unas relaciones fluidas entre ambas instituciones, de manera que el Parlamento esté periódicamente informado de sus actividades, y además tiene la potestad de adoptar acuerdos solicitando la realización de informes de fiscalización a las Entidades Fiscalizadoras.
3. La dependencia se manifiesta también en el destino de los informes fiscalizados que se remiten al Parlamento una vez aprobados por el Órgano de Control para su conocimiento, examen y aprobación de las propuestas de resolución que el Parlamento apruebe o considere oportuno.
Las asambleas legislativas tienen un papel relevante en esta tarea de análisis y posicionamiento, dentro de su labor de control al Ejecutivo, de todos los informes de fiscalización que se remiten al órgano de control y por supuesto del informe sobre la Cuenta General del Estado.

- Las asambleas legislativas tienen potestad plena para aprobar resoluciones, bien sea por el Pleno o por la Comisión competente, basadas en las conclusiones remitidas por el Órgano de Control, o introduciendo sus propias recomendaciones y conclusiones al informe. Asimismo tienen la competencia para asegurar que estas resoluciones se dirijan a los organismos públicos afectados para su cumplimiento.
4. La dependencia orgánica consiste en la capacidad del Parlamento de aprobar la liquidación de los presupuestos contenido en la Cuenta General del Estado. En su capacidad para examinar y aprobar la memoria de actividades del órgano de control y en su capacidad de iniciativa para sugerir actuaciones fiscalizadoras en siguientes ejercicios presupuestarios.

De todas formas es imprescindible y así está constitucional y jurídicamente establecido, garantizar la independencia funcional y la capacidad de organización interna de los Órganos Externos de Control.

Esa independencia y autonomía funcional se establece básicamente en la libertad que tienen los Órganos del Control Externo para ejercer sus funciones de fiscalización económico-financiera de la

gestión de los fondos públicos que realiza la Administración.

Y se concreta en la potestad para elaborar un plan anual de trabajo de las fiscalizaciones que va a realizar.

- En la capacidad de decisión para elegir los organismos objeto de fiscalización.
- En establecer las orientaciones, los criterios y los ámbitos de investigación.
- En adoptar los métodos y los criterios de evaluación, en elaborar las conclusiones finales, de los informes de fiscalización, y en su capacidad de difusión pública.

Pero sobre todo los Órganos de Control Externo tienen garantizados por la Constitución y por las Leyes que regulan su funcionamiento orgánico y funcional, su independencia, autonomía y adscripción.

Pero la independencia también debe manifestarse en el justo y equilibrado ejercicio de la función fiscalizadora por parte de los miembros de los Órganos de Control.

La finalidad de la independencia es la imparcialidad. Esto es, que los trabajos, las investigaciones, informes y conclusiones que emiten sean absolutamente imparciales.

Esta imparcialidad es, además, absolutamente imprescindible para que la sociedad mantenga la confianza debida en el funcionamiento de los Órganos de Control Externo.

Hay que evitar que el Órgano de Control se convierta en instrumento al servicio de un solo partido político, y que el ejercicio de sus actividades pueda diferir en función del objeto o sujeto que está fiscalizando, abandonando criterios técnicos y objetivos para basarse en elementos subjetivos e intereses políticos.

Para eso es fundamental que la Asamblea Legislativa establezcan criterios proporcionales en base a la representación política en los Parlamentos, para la elección y tipo de mandato de los miembros de los Órganos de Control, haciendo especial esfuerzo

en que los miembros propuestos y elegidos sean independientes de los partidos y actúen de acuerdo a principios deontológicos.

EL ESTADO AUTONÓMICO

El desarrollo del modelo territorial del Estado que ha concluido en el Estado de las Autonomías actual, la constitución de los Parlamentos Autonómicos, la renovación de gran parte de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, plantean sin duda la necesidad de algunos ajustes que garanticen y perfeccionen la coordinación y eficiencia de las relaciones del Tribunal de Cuentas del Estado y los creados por los Parlamentos Autonómicos. Esta será sin duda una nueva tarea de futuro.

Sería lógico plantear una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y revisarlas para adaptarlas al desarrollo que han tenido los órganos de control de las comunidades autónomas, sobre todo después de la aprobación de los Estatutos de Autonomía que los configuran como organismos de naturaleza estatutaria, lo que significa mayor garantía de autonomía.

Hay que adaptar la naturaleza y funcionamiento del Tribunal de Cuentas a esta nueva realidad:

Las Comunidades Autónomas han ido incorporando a sus normas institucionales la existencia de los Consejos de Cuentas.

A ello ayudó sin duda la interpretación del Tribunal Constitucional, del artículo 136 de la Constitución, cuando estableció que la supremacía que corresponde al Tribunal de Cuentas en nuestro ordenamiento no es incompatible con la pluralidad en la fiscalización del sector público.

Las últimas reformas en los Estatutos de Comunidades Autónomas, el desarrollo de la estructura territorial del Estado y los nuevos sistemas de financiación autonómica, con una mayor corresponsabilidad fiscal y suficiencia financiera, hace que sea conveniente revisar algunos problemas que afectan al funcionamiento de estas Instituciones y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Paloma Viglino en su libro *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas* dice:

Han pasado casi 25 años de desarrollo autonómico y las Instituciones de las Comunidades Autónomas han adquirido una gran experiencia y madurez en el autogobierno.

Los Nuevos Estatutos consideran sus Órganos de Control Externo como Instituciones de las Comunidades Autónomas, y no sólo como Órganos Externos de Fiscalización de los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas, lo que afecta a su configuración jurídica.

El trabajo de los órganos autonómicos no ha supuesto una limitación de las atribuciones del Tribunal de Cuentas Estatal. Por eso se ha producido una superposición de los controles que puede crear cierta disfunción.

Al elaborarse la Constitución, el Estado de las Autonomías estaba en sus inicios, aún así la Constitución confirma al Tribunal de Cuentas como una Institución del conjunto del orden territorial, definiéndolo como “supremo órgano fiscalizador”.

La Ley Orgánica de 1982 establece que el Tribunal de Cuentas puede ejercer su función fiscalizadora sobre la Comunidad Autónoma. Esto se corresponde con el modelo de financiación autonómica existente en el que las Comunidades Autónomas carecían de autonomía financiera y sus recursos provenían de la participación en los Presupuestos Generales del Estado, su capacidad de decisión sobre sus ingresos era muy limitada. Esta situación ha cambiado sus-

tancialmente al aumentar de manera considerable las competencias de las Comunidades Autónomas y, al modificarse profundamente el modelo de financiación autonómica, incrementando su capacidad recaudatoria y normativa sobre los impuestos.

Actualmente las Comunidades Autónomas manejan un presupuesto y una capacidad de gasto similar o superior al del Estado. Sin embargo, no se ha producido una modificación legislativa en el modelo de relaciones o en el reparto de competencias y funciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos autonómicos.

Si añadimos el control que ejerce el Tribunal de Cuentas Europeo sobre los fondos que reciben las Comunidades Autónomas, resulta que son tres organizaciones las que fiscalizan las cuentas de una comunidad.

Algunas de las Órganos de Control Externos Autonómicos cuentan ya con 25 años de existencia por lo que reivindican un reconocimiento más claro de su posición institucional, y la desaparición de su subordinación jerárquica al Tribunal de Cuentas.

No se trata sólo de un cambio terminológico, sino de cambiar el modelo de relación entre ambos organismos, que debe basarse más en la cooperación que se encuentra implícita en la propia esencia del modelo de organización territorial del Estado, establecido en nuestra constitución y que ha evolucionado a lo largo de todos estos años hasta conformar el actual cuerpo constitucional surgido de los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados.