

Luis M^a Ordoki Urdazi

Secretario General

Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbera

La necesidad de una transformación radical de las Instituciones de Control Financiero Externo en España

RESUMEN/ABSTRACT:

El presente artículo plantea la importancia que en un sistema democrático tienen las instituciones de control financiero externo, para mejorar la transparencia, el control y la gestión financiera pública. Por ello, frente a quienes se plantean prescindir de ellas, con la excusa de pretendidas duplicidades entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones autonómicas de control y de falsos ahorros que se producirían con su eliminación, defiende su existencia, reforzamiento y transformación profunda. Para ello, partiendo de un análisis crítico del funcionamiento de estas instituciones, que no han estado, en muchas ocasiones, a la altura de lo que de ellas se esperaba, señala las líneas de reforma necesarias para que puedan cumplir de manera adecuada las funciones que tienen encomendadas, señalando que los verdaderos ahorros son los que se producen con un control financiero externo riguroso, periódico y eficaz que se extienda a todas las administraciones y entidades públicas y que a través de la formulación de recomendaciones claras y precisas, ayude a mejorar la gestión financiera pública.

This article analyses the impact that external financial control institutions have on the democratic system in terms of improving transparency, monitoring and public financial management. There are those who feel that we can dispose of such institutions under the pretence that they are duplicated amongst the Court of Auditors and the regional monitoring institutions, as well as the supposedly yet false savings brought about by their elimination. However, the article defends them stating that they require reinforcing along with a profound change. This study begins by critically analysing the inner workings of these institutions, which on many occasions have not always met what is expected of them. Then, the study outlines the lines of reform necessary for them to adequately fulfil the roles that have been entrusted upon them and points out that true savings are to be found in strict, regular and effective external financial control across all administration levels and public entities that contributes towards improving public financial management through clear and precise recommendations.

TRIBUNALES DE CUENTAS, REFORMA OCEX, TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONES CONTROL EXTERNO, TRANSPARENCIA Y CONTROL GESTIÓN PÚBLICA, CRISIS ECONÓMICA
COURTS OF AUDITORS, OCEX REFORM, TRANSFORMATION OF EXTERNAL MONITORING INSTITUTIONS, TRANSPARENCY AND SUPERVISION OF PUBLIC MANAGEMENT, FINANCIAL CRISIS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

I.- INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO PARA QUE PUEDAN SERVIR A LA CAUSA DE LA TRANSPARENCIA, EL CONTROL Y LA MEJORA DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

La madurez de las sociedades democráticas se manifiesta, entre otros indicadores, por el grado de transparencia y control de la gestión pública y por el modo en que los gestores públicos responden y asumen sus responsabilidades por los resultados de esa gestión.

En este contexto, como puede suponerse, es fundamental el papel y la función que cumplen las instituciones de control externo de fondos públicos, que tienen asignada, como función esencial, la fiscalización de la gestión financiera pública. Esta función la ejercen a través de informes públicos para sus respectivos parlamentos, en los que deben pronunciarse sobre la regularidad de los estados financieros de las entidades controladas, así como sobre la adecuación de su actuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia.

En definitiva, en sus informes de regularidad financiera y de gestión, los tribunales de cuentas, deben aportar a los parlamentos respectivos, a las entidades fiscalizadas y a los ciudadanos en general, una opinión técnica, independiente, rigurosa y clara sobre el desarrollo de la gestión financiera pública, que sirva a los distintos destinatarios para evaluar cómo los gestores públicos han gestionado los fondos y recursos públicos puestos a su disposición por los ciudadanos a través de sus impuestos.

Pues bien, la actual situación de crisis económica y las consecuencias que conlleva, han dejado al descubierto que nuestras instituciones de control, como otras instancias supervisoras, no han estado, en muchos casos, a la altura de las circunstancias o de lo que de ellas se esperaba. Esto no es nuevo, ni se produce en los últimos años, pero sí adquiere ahora con la crisis una dimensión mayor y las limitaciones e ineficacias de nuestras instituciones de control son más evidentes.

Es sorprendente, que con todo lo que está ocurriendo a consecuencia de la crisis en el plano de la gestión financiera pública, a la hora de controlar, asesorar o simplemente conocer los datos más elementales sobre la

misma, prácticamente nadie se acuerda de las instituciones de control externo que tienen asignada esa función como esencial, y se tenga que recurrir a estudios y auditorías de firmas y profesionales privados, para conocer los datos reales de déficit y deuda, por ejemplo, de nuestras administraciones públicas.

Es sorprendente también, que un día sí y otro también se destapen casos de corrupción, mala gestión y despilfarro de recursos públicos en administraciones, organismos y entidades instrumentales de aquellas que, en teoría, deben ser fiscalizados por las instituciones de control, ante la pasividad de muchas de ellas, cuando precisamente son estas instituciones las encargadas por ley de controlar su gestión financiera.

Todo ello pone de manifiesto que en muchos aspectos de su actuación, estas instituciones de control externo no funcionan o no están a la altura de lo que se espera de ellas, lo que, en mi modesta opinión, debe llevar a las propias instituciones, a los parlamentos de los que dependen y a nuestros responsables públicos, a una reflexión crítica sobre el funcionamiento de estas instituciones, que analice las causas profundas de sus ineficiencias y promueva una reforma radical de su actuación a fin de que puedan servir a la causa de la transparencia, el control y la mejora de la gestión financiera pública, dado que de lo contrario no faltarán voces que cuestionen su propia existencia.

II.- ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA REALIDAD DE NUESTRAS INSTITUCIONES DE CONTROL FINANCIERO EXTERNO

Partiendo de la necesidad de una reflexión autocrítica del funcionamiento de las instituciones de control externo, son varios los aspectos que, en mi opinión, se pueden exponer como claro ejemplo de ineficacia o, al menos, que dificultan y traban su correcto funcionamiento:

1.- Instituciones poco independientes. A pesar de que la mayoría de las leyes reguladoras de estas instituciones proclaman la independencia de las mismas y, especialmente, la de sus miembros, la realidad es que muchos de ellos, son designados por los respectivos parlamentos sobre la base del reparto de cuotas de influencia y poder, más por sus afinidades políticas o para

agradecer servicios prestados a los partidos que los nombran, que por su perfil técnico y su cualificación para ejercer un control independiente y riguroso de la gestión financiera pública. Ello, evidentemente, resta credibilidad a nuestras instituciones de control externo frente a los gestores públicos y frente a los ciudadanos.

2.- Instituciones burocratizadas y poco eficientes. Es también una realidad, constatable a través de sus organigramas, que muchas de nuestras instituciones de control se han burocratizado en exceso y resultan poco ágiles y eficientes en su funcionamiento, más pendientes de crear órganos y subórganos, comisiones y subcomisiones, jefaturas y subjefaturas, asesores y más asesores, que responden más a un modelo organizativo ya superado, que a nuevos esquemas de funcionamiento menos jerarquizados, más ágiles y eficientes, enfocados al trabajo en equipo, multidisciplinarios y flexibles, y en constante comunicación con las entidades fiscalizadas, que exigen los nuevos tiempos.

3.- Pocos informes y desfasados en el tiempo. Es constatable también a través de los resultados, los pocos informes que emiten nuestras instituciones de control externo y los desfases temporales de los mismos, en ocasiones de 3, 4, 5 o más años, lo cual los hace completamente inútiles o, en el mejor de los casos, inoportunos. No es de recibo que con los medios humanos y técnicos

con que cuentan, las instituciones de control externo emitan tan pocos informes y tan desfasados en el tiempo, además de referirse, en muchos casos, a materias de poco interés o actualidad, frente a los problemas de fondo que afectan a la gestión pública y a las preocupaciones de los ciudadanos a los que nos debemos.

En la era de las nuevas tecnologías de la comunicación y de los sistemas presupuestario-contables informatizados, que permiten obtener la información casi al instante, no es defendible emitir informes de fiscalización más útiles para historiadores que para los gestores públicos y parlamentarios que deben trabajar con ellos y con datos actualizados para mejorar la gestión pública.

4.- Muchas áreas de la gestión pública sin control. Es patente también que, a pesar de que en ocasiones se habla de posibles duplicidades entre órganos de control externo, estatal y autonómicos, que de existir habrá sin duda que subsanar, la realidad es la contraria, es decir, que hay muchas áreas de la gestión pública a las que no llega el control, ni del tribunal de cuentas ni de los órganos autonómicos de control externo, favoreciendo áreas de sombras opacas al control. La gran mayoría de nuestros ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, universidades, hospitales, centros de investigación, entes instrumentales de todo tipo, órganos jurisdiccionales, órganos constitucionales y un largo etcétera de



entidades públicas o sostenidas con subvenciones y ayudas públicas, nunca han sido objeto de control ni fiscalizadas por un tribunal de cuentas, lo cual es simplemente inaceptable en estos tiempos.

5.- Escasa incidencia de las auditorías operativas y de gestión. Cuestión también recurrente en todas las regulaciones de nuestras instituciones de control desde hace muchos años, es la necesidad de potenciar las auditorías operativas y de gestión que analicen, más allá de la regularidad contable, la eficacia y eficiencia en la gestión de fondos públicos, que analicen si hay o no despilfarro de los mismos, pero que por desgracia, lucen por su ausencia en el quehacer de las mismas.

6.- Informes farragosos e ininteligibles. Tampoco es difícil constatar que el formato, contenido y redacción de nuestros informes deja mucho que desear: informes largos y farragosos, llenos de fórmulas y expresiones impersonales, difíciles de entender, sin una opinión clara que nos digan en pocas palabras cómo ha gestionado la entidad fiscalizada sus recursos desde un punto de vista financiero, de ajuste a la legalidad y de eficacia y eficiencia en su gestión. Que señalen los incumplimientos o infracciones más importantes en que ha incurrido la entidad, las posibles responsabilidades existentes y los responsables de las mismas. En fin, que prácticamente nadie lee porque no se entienden, se refieren a cuestiones que no interesan o carecen de oportunidad, a la vez que solo ver su extensión desanima a su lectura, incluso, a quienes trabajamos en esto.

7.- Instituciones de control poco visibles ante la sociedad. También es destacable el bajo perfil que estas instituciones de control tiene ante los gestores públicos y los ciudadanos en general, que en su inmensa mayoría desconocen quién las dirige, qué funciones tienen y qué aportan a nuestro sistema democrático. Ello es debido, en parte, a que no saben comunicar su trabajo y, en parte, también, a que no son instituciones abiertas a la sociedad, por las resistencias a ello de muchos de sus dirigentes que parecen huir de los medios y de la transparencia informativa como de la peste.

No está justificado ante la situación de crisis en que nos encontramos y ante las continuas y contra-

dictorias referencias a las diferentes variables económico-presupuestarias que se manejan de nuestras administraciones públicas, el silencio de nuestras instituciones de control, que parece no tienen nada que decir ni aportar. Parece como si la crisis les hubiera cogido también por sorpresa y estas instituciones fueran parte del problema por no haber ejercido correctamente sus funciones y no de su solución como debiera ser.

En este sentido es sintomática la falta de cualquier referencia al papel de estas instituciones en las nuevas leyes y regulaciones que se están aprobando en materia de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, como si estas instituciones no existieran o no tuvieran nada que aportar a la mejora de la actual situación.

III.- LÍNEAS DE REFORMA QUE SE FORMULAN PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO

Visto el diagnóstico anterior, las líneas de actuación para la mejora de las instituciones de control externo son claras y tan solo demandan legisladores valientes que sepan llevar adelante reformas profundas del actual modelo, para ponerlo al día y hacer que funcione para hacer frente a las nuevas exigencias de una gestión pública moderna.

En mi opinión, en estos tiempos de crisis no es momento de eliminar las instituciones de control financiero externo como a veces se insinúa bajo el falso pretexto del ahorro que supondría, sino todo lo contrario, de reformarlas en profundidad para potenciar sus funciones y puedan servir a la mejora de la gestión financiera pública y a la superación de esta y futuras crisis económicas que sin duda vendrán, generando con sus informes y recomendaciones ahorros importantes en aquella gestión.

En este sentido, propongo algunas reflexiones para su mejora.

1ª.- **Transformar el actual modelo colegiado de gobierno** de la mayoría de las instituciones de control externo de nuestro país, **por el modelo unipersonal**. Frente a la burocratización y complejidad organizativa del primero, el modelo unipersonal se presenta como más ágil y eficiente.

La posible concentración de poder en una sola persona que podría argumentarse en su contra, puede contrapesarse, por un lado, con mecanismos de participación de los auditores y censores jefes de área en la toma de decisiones de la institución en aspectos relativos al trabajo fiscalizador que les afecte y, por otro, con instrumentos de salvaguarda de sus trabajos técnicos y de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas frente a posibles manipulaciones que pudieran darse, como ya está experimentado con éxito en algunas instituciones. Las razones institucionales e históricas que pueden invocarse, para mantener modelos ineficientes y no evolucionar hacia nuevas formas de organización más acordes con lo que demandan los nuevos tiempos no son de recibo en nuestros días.

2ª.- Reforzar la independencia de las personas llamadas a dirigir estas instituciones, primando su perfil técnico y un amplio consenso en su designación, más allá de cualquier sospecha partidista. Las instituciones de control financiero externo no son entidades políticas o semipolíticas que deban reflejar el sistema de mayorías parlamentario, sino instituciones técnicas de control cuyo prestigio y credibilidad radica en la cualificación y el rigor técnico de sus informes de fiscalización y asesoramiento, y en la máxima independencia de sus rectores.

3ª.- Acercar el control a la gestión en el tiempo y en el espacio. En mi opinión, es evidente que cuanto más cercano se encuentra el control a la gestión más eficaz es. El control lejano en el tiempo y en el espacio pierde fuerza, y su papel preventivo y disuasorio se difumina. Por ello, es fundamental que, en un estado autonómico como el nuestro, existan órganos autonómicos de control externo cercanos a los gestores públicos, que conozcan de primera mano los problemas de gestión existentes y puedan actuar con rapidez e inmediatez, haciéndose presentes y visibles con frecuencia ante esos gestores.

Es así mismo esencial, para que sean efectivos, que las instituciones de control emitan informes cercanos en el tiempo a la gestión fiscalizada que, salvo excepciones, debieran referirse al último ejercicio cerrado de la enti-

dad y publicarse dentro del ejercicio siguiente para ser oportunos y útiles a sus destinatarios.

4ª.- Hacerse más visibles a la sociedad a la que sirven. Si nuestras instituciones de control externo tienen asignadas una serie de funciones para mejorar el grado de transparencia y control de la gestión pública, es de pura coherencia que ellas mismas deben de ser transparentes ante la sociedad, explicando sus actuaciones e informes y enviando mensajes recomendaciones claras y contundentes a los gestores sobre la necesidad de una gestión financiera pública responsable y eficaz. Para ello, deben ser instituciones abiertas a la opinión pública y a los medios de comunicación, practicando la transparencia informativa y actuando con responsabilidad.

5ª.- Elaborar más y mejores informes, llegando a muchas más entidades públicas a las que el control externo no llega, como la gran mayoría de ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, universidades, hospitales, centros educativos y de investigación, organismos y entes instrumentales de todo tipo, órganos jurisdiccionales, órganos constitucionales y un largo etcétera de entidades que nunca han sido fiscalizadas, evitando áreas de sombras en el control de la gestión pública.

No es de recibo en estos tiempos, en los que hay que procurar la máxima eficacia y eficiencia en la gestión pública, que miles de administraciones, entidades e instituciones públicas nunca hayan sido fiscalizadas y tampoco es serio que, con la excusa de evitar duplicidades, que practicamente no existen, entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones autonómicas de control externo, se esté planteando eliminar estas últimas, con la excusa de falsos ahorros, cuando la realidad es que a muchas entidades públicas, como se ha señalado, no les llega ni el control del Tribunal de Cuentas ni el de las instituciones autonómicas de control y cuando los verdaderos ahorros en la gestión pública, se producen con un control recurrente, adecuado y profundo de la misma y a través de la puesta en práctica de recomendaciones claras y precisas de buena gestión que estas instituciones formulen en sus informes.

Es esencial también a este respecto, mejorar el tipo de informes que se elaboran, su contenido, su claridad

expositiva y su presentación, con opiniones y recomendaciones claras y precisas sobre los diversos aspectos de la gestión financiera pública sobre los que estas instituciones deben pronunciarse, que concluyan con recomendaciones claras y factibles de mejora de la gestión pública.

6ª.- **Reforzar las fiscalizaciones operativas o de gestión**, completando los tradicionales informes de regularidad financiera y de legalidad, con análisis de eficacia y eficiencia de la gestión financiera pública, en los que se ponga de manifiesto la utilización que hacen los gestores de los fondos y recursos públicos que tienen asignados, con el fin de evitar tantas corruptelas y despilfarros.

En esta línea los informes de fiscalización deben avanzar en el camino de exigir a las entidades públicas que conozcan sus costes de gestión para poder aplicar políticas realistas de precios a los servicios que prestan; de exigir a las mismas estudios y planes económicos que aseguren la financiación de las inversiones que aborden y los gastos futuros de funcionamiento que generen; de exigirles planes de viabilidad y equilibrio financiero globales y realistas sobre sus ingresos y gastos que, ante situaciones de crisis como las que nos encontramos, aseguren su adecuado funcionamiento económico-financiero.

7ª.- **Siendo más eficientes en la utilización de sus propios recursos** y dando ejemplo ante los gestores y entidades a los que fiscalizan de una buena gestión pública, ya que de lo contrario no resultarán creíbles. Ello incluye, en ocasiones, saber **colaborar con profesionales del sector**, tanto para reforzar el contenido técnico de los informes en materias especializadas y complejas, como para ampliar el ámbito del control a entidades, como las locales, que por su número exceden de las posibilidades de actuación de las instituciones de control y en las que esta colaboración, debidamente supervisada y dirigida, permitiría extender de manera periódica el control a entidades públicas que de otro modo quedarían sin fiscalizar, contrariamente a lo que dice la ley.

IV.- RECAPITULACIÓN FINAL

En mi opinión, las deficiencias de funcionamiento de nuestras instituciones de control externo son claras y no son nuevas sino que vienen de lejos y, en muchos casos, responden al propio modelo de control establecido. En este sentido, las líneas de reforma que apunto son bastante claras y mejorarían notablemente el funcionamiento de estas instituciones, si bien la reforma en profundidad que planteo de su modelo de funcionamiento, no está solo en las manos de sus responsables sino también, en muchos aspectos, de los legisladores, que debiera introducir con decisión, cambios esenciales en las regulaciones de las mismas, empezando por el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del estado y de su sector público y siguiendo por las instituciones autonómicas de control.

Como señalo, las deficiencias no son nuevas, pero la crisis, sus demandas y sus consecuencias, dejan más a la vista las carencias que padecemos y las consecuencias de no haber actuado con la prontitud, claridad y alcance, con que las instituciones de control debieran haber ejercido las funciones que tienen encomendadas.

Quizás así, con las reformas necesarias, estas instituciones de control pudieran dar respuesta adecuada a las importantes funciones que tienen encomendadas y a lo que se espera de ellas en cualquier país democrático; resultarían creíbles y podrían ser más útiles a la causa de la transparencia, el control y la mejora de la gestión financiera pública, contándose con ellas no como parte del problema sino de su solución.

En definitiva, o emprendemos el camino de las reformas en profundidad en el funcionamiento de estas instituciones de control para que sean útiles y puedan servir mejor o no servirán para cumplir su función corriendo el riesgo de su extinción bien por la vía de la supresión, bien por la vía de facto, de no contar para nada ni para nadie por su inutilidad, como en alguna medida ya está ocurriendo.