

Relaciones interadministrativas entre órganos de control interno y externo



Roberto Carril Bermúdez

Técnico de Auditoría del Consello de Contas de Galicia

Cuando se habla del control no se está haciendo referencia a una realidad unívoca. En efecto, hay diferentes tipos y distintas formas de realizarlo. Sin embargo, la idea general de comprobación, verificación, revisión, etc., subyace en cualquiera de ellas.

Centrando la cuestión en la actividad financiera del sector público, hoy en día es evidente, y cada vez con mayor fundamento, la necesidad de la existencia de distintos mecanismos y organismos dedicados al control.

El control interesa en primer lugar al poder legislativo que adopta en principio las decisiones fundamentales sobre el gasto público; en segundo lugar al mismo poder ejecutivo, como medida de orden en relación con el funcionamiento de la Administración; y, en definitiva, a los ciudadanos que soportan los tributos y a quienes importa mucho que los fondos públicos no sean malversados o despilfarrados.

Entre las distintas modalidades de control, y atendiendo a la naturaleza del objeto de la ponencia, el análisis se va a plantear en el que se ejerce con un carácter eminentemente técnico y que es común a todo tipo de organización compleja, sea esta de naturaleza pública o privada. Dentro de la misma, y teniendo en cuenta la relación de dependencia con respecto al sujeto objeto del control cabe distinguir dos modalidades: el control interno y el externo.

En el primer supuesto se ejerce por órganos que forman parte de la organización jerárquica del ente fiscalizado, existiendo una relación de dependencia con respecto a la dirección del mismo. En el ámbito del sector público, y haciendo abstracción de determinadas funciones de control que ejercen otros órganos, como por ejemplo las inspecciones de servicios, las funciones están atribuidas a las *intervenciones generales*.



Con respecto al control externo, este se caracteriza por ser ejercido por órganos que están fuera de la organización del sujeto controlado, y por tanto, por actuar con plena independencia. Sus funciones están atribuidas en el ámbito público a entidades de naturaleza constitucional o estatutaria.

A pesar de lo expuesto, los orígenes de ambos órganos tienen un tronco común: las *Contadurías medievales*, a cargo de funcionarios de la casa real encargados del control de las cuentas. Con posterioridad, y a medida que se fueron consolidando los estados modernos, con el consiguiente crecimiento de sus funciones y aparato burocrático, se irían desgajando de ese tronco común dos órganos diferenciados, uno de naturaleza interna y otro independiente del sujeto de control, si bien los avatares histórico-políticos volverían a unificar las funciones en un mismo ente en varias ocasiones (como último antecedente de esta situación se puede citar el Real Decreto de 19 de junio de 1920 por el que se creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, que reunía en sí las facultades del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado), hasta llegar a la actual situación, de clara diferenciación entre órganos de control interno y externo.

Después de lo dicho, y teniendo en cuenta lo expresado en torno a la creciente relevancia en todos los órdenes que viene adquiriendo la idea de control de la actividad financiera del sector público, y por ende, de los órganos encargados de ejercerlo, el objeto de la presente comunicación es realizar un breve y somero análisis de las relaciones administrativas entre los citados órganos, partiendo del marco actual de relaciones e intentando formular algunas breves conclusiones en torno a las perspectivas de mejora de las mismas. A estos efectos la exposición se basará fundamentalmente en la experiencia recogida desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Galicia, si bien, y salvo matizaciones de tipo organizativo, trasladable al resto del Estado.

Marco actual

El control interno de la actividad financiera del sector público viene atribuido en la legislación vigente (leyes reguladoras del régimen financiero y presupuestario, tanto a nivel Estado como de cada comunidad autónoma, y con respecto a las corporaciones locales en la legislación básica de régimen local) a órganos encuadrados dentro de su común estructura jerárquica. A título de ejemplo la Ley 11/92 reguladora del Régimen Presupuestario y Financiero de Galicia, en su artículo 93, señala que "*la Intervención General de la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones de control interno con plena autonomía respecto a los órganos responsables de la gestión controlada*".

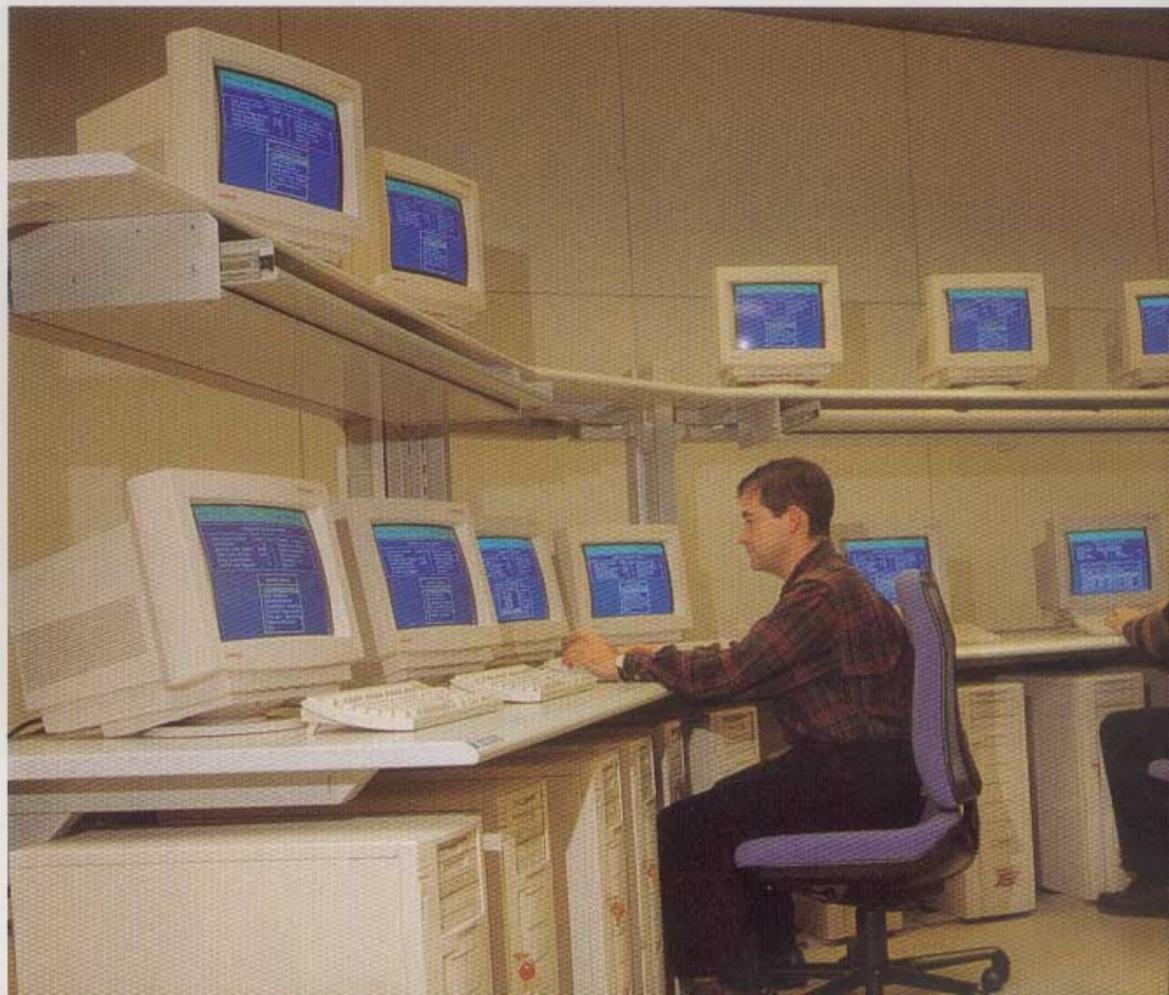
Con respecto al control externo es la propia Constitución en sus artículos 136 y 153 quien sienta las bases de su organización, regulando al Tribunal de Cuentas, si bien el desarrollo constitucional efectuado por los estatutos de autonomía, que previeron la existencia en algunas comunidades autónomas de órganos fiscalizadores externos en su ámbito, ha llevado al marco actual en el que conviven los entes fiscalizadores citados, teniendo como denominador común la independencia con respecto a las administraciones sujetas a control.

De lo expuesto se deduce uno de los primeros *obstáculos* para una

adecuada relación entre ambas modalidades de órganos de control: la independencia o dependencia con respecto al sujeto controlado, ya que si bien los órganos de control interno gozan de *plena autonomía* de las autoridades y demás entidades cuya gestión fiscalicen, no es menos cierto que unido al principio de autonomía está el de independencia, circunstancia que no concurre en los órganos de control interno que se encuadran dentro de la jerarquía administrativa.

Si añadimos que por diversas circunstancias histórico-políticas la *cultura fiscalizadora o de control* existente en la administración es relativamente escasa, nos lleva a la existencia de ciertas rigideces en los cauces de relación entre órganos internos y externos de control, poniendo de manifiesto la necesaria elaboración de un marco definido de relaciones interadministrativas que permita el ejercicio de funciones por parte de ambos órganos con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

El análisis del marco de relaciones existente en la actualidad debe partir de los principios que de forma común han de inspirar la actuación de todas las Administraciones Públicas recogidos en el artículo 103.1 de la Constitución, que para el tema que nos ocupa, podemos resumir fundamentalmente en tres: eficacia, colaboración y coordinación.



Eficacia

La eficacia es sin lugar a dudas un pilar básico en el funcionamiento de cualquier tipo de organización, máxime si el análisis se centra en las organizaciones públicas que persiguen como fin último la satisfacción de intereses generales. El profesor Parejo Alfonso llega a afirmar con respecto a este particular que "hoy en día la eficacia ha llegado a ser una de las fuentes de legitimación de los poderes públicos".

De lo expuesto se deduce que el principio citado sirve de fundamento al establecimiento de un sistema equilibrado de relación entre los distintos sujetos de la misma, en cuanto que resulta un principio activo en la actuación de ambos, no solo deseable sino indispensable en su funcionamiento.

Colaboración

Con carácter general, el deber de colaboración entre las distintas entidades encuadradas dentro de la Administración Pública tiene su razón de ser en el principio de lealtad institucional instaurado por el texto constitucional y que se plasma en varias leyes básicas de distinto ámbito (Ley 30/92 Reguladora del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local, etc.), que desarrollan el principio de colaboración en los siguientes deberes:

▲ **Deber de información:** se concreta básicamente en la obligación de facilitar a las otras administraciones la información que precisen para desarrollar sus competencias propias.

▲ **Deber de asistencia:** su concepción se basa en la obligación de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que otras administraciones puedan solicitar para el eficaz ejercicio de sus funciones.

Con respecto al principio de cooperación o colaboración, las leyes reguladoras de los distintos OCEX establecen el deber de cola-

boración de todos los organismos sujetos a su control, estableciendo la obligación de suministrar cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes les solicite, e instaurando un régimen de sanciones para los eventuales incumplimientos. No obstante, el grado de cumplimiento de dichos deberes no puede considerarse satisfactorio, siendo buena prueba de ello la proliferación de limitaciones en los informes de fiscalización y el escaso uso de los medios sancionadores y de apremios previstos.

Por su parte, las leyes reguladoras del régimen financiero y presupuestario, tanto a nivel estatal como autonómico y local, se limitan a regular los plazos y procedimientos de rendición de cuentas a los distintos órganos de control externo, sin incidir con más profundidad, en el establecimiento de reglas de colaboración y cooperación concretas.

Coordinación

Se puede definir la coordinación como la técnica de relación administrativa que tiene como objetivo la flexibilización y prevención de las disfuncionalidades derivadas del sistema de distribución de competencias, ya sea entre órganos o entre las propias Administraciones Públicas.

Es, a mi juicio, el principio de relación menos desarrollado en el marco actual, y sin lugar a dudas el que necesita de una mayor dedicación y esfuerzo para mejorar las relaciones interadministrativas entre los distintos órganos encargados del control.

A los efectos de respaldar lo anteriormente expuesto debe tenerse en cuenta que en la actualidad la naturaleza de las técnicas de fiscalización empleadas ha trascendido al ya clásico control de regularidad legal para extenderse a un control integral de todas las facetas de la gestión a los efectos de evaluar las mismas bajo los principios de economicidad, eficiencia y eficacia, circunstancia que se pone de mani-

*Hoy por hoy no
existe la
coordinación
necesaria entre
los diferentes
órganos de
control, lo que
provoca
duplicidades y
controles
innecesarios que
afectan a la
gestión*



fiesto en la proliferación de auditorías operativas. Estos hechos, dada la naturaleza no reglada de dichas actuaciones y la inexistencia de principios homogéneos en su aplicación, hace necesario que los objetivos a alcanzar por las entidades controladoras, prescindiendo de su origen, necesiten de unas reglas básicas de actuación, congruencia y planificación de los sectores a fiscalizar.

Entre las técnicas de coordinación existentes, desde el punto de vista orgánico, destaca, por su utilización en otros ámbitos, la creación de órganos *ad hoc*. Como ejemplo normativo se puede citar el art. 5 de la Ley 30/92, que sirve de marco para la creación de órganos colegiados de nivel superior, compuestos por representantes del más amplio nivel político-administrativo de los entes a coordinar y que actúan como redes de discusión y fijación de líneas de actuación administrativa. En un segundo nivel habría que añadir la creación de posibles comisiones o grupos de trabajo de nivel eminentemente técnico.



La normativa económico-financiera no ha sabido ajustarse plenamente y con flexibilidad a los cambios tecnológicos, sociales y económicos

Si acudimos a la legislación específica reguladora de la actuación de los órganos de control interno y externo, las referencias a la existencia de técnicas de coordinación entre ambos son escasas. Únicamente en el aspecto organizativo de algunos de los órganos implicados se ha dado algún tipo de iniciativa, como la creación de servicios de estudios y análisis previos de auditorías o informes realizados por otros órganos implicados en el control o la aparición, por motivos de simplificación administrativa, de unidades específicas dentro de su estructura que sirven de mero cauce de recepción y envío de información. Así, en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Galicia, existen, dentro de la estructura de la Intervención General, dos unidades administrativas, con categoría de sección, para las relaciones con el Consello de Contas. Esto supone un primer paso en aras a la obtención de líneas de coordinación entre ambos organismos, si bien la naturaleza directiva intermedia de dichas unidades no las configura como interlocutores válidos y con la necesaria capacidad de decisión para profundizar en la coordinación.

Perspectivas y conclusiones

La primera conclusión en torno al tema objeto de examen puede resumirse, fundamentalmente, en que -hoy por hoy- no existe la coordinación necesaria entre los diferentes órganos de control, situación que conduce en la mayoría de las ocasiones a la existencia de duplicidades y a la proliferación de controles innecesarios, que obviamente afectan negativamente a la gestión. Por ello, cabe formular como de urgente necesidad un replanteamiento del marco de relaciones actuales, con las modificaciones normativas que procedan y las actuaciones necesarias que faciliten una mayor aproximación entre los órganos de control interno y externo. Igualmente, que posibilite el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas a los mismos, superando las rigideces y desconfianzas existentes, y que permita una puesta en común de la filosofía, técnicas y planes de actuación que, actualmente y por desgracia, están ausentes, del panorama de las relaciones interadministrativas y que se ven, en ocasiones, sustituidas por tensiones y luchas competenciales que no tienen ningún sentido, dado que en última instancia las actuaciones de ambos órganos se encamina al cumplimiento del mismo objetivo.

Como punto de partida en la enunciación de soluciones que permitan mejorar las perspectivas descritas se debe remarcar que, la situación actual del control de la actividad del sector público parte de una normativa de carácter económico-financiero que no ha sabido ajustarse plenamente y con la necesaria flexibilidad a los cambios de naturaleza tecnológica, social y económica producidos en las últimas décadas. Esto supone una primera dificultad en el ejercicio de sus funciones por parte de los órganos competentes en la materia. Piénsese que la acción de controlar, ya sea a priori o a posteriori, supone evaluar, medir y en última instancia vigilar que la gestión se ajusta no solo a la legalidad

vigente, tal como era tradicional, sino que hoy en día los ciudadanos exigen que se incida en el control de economicidad y oportunidad de los gastos que financian. Si a esta circunstancia se une la nueva configuración del sector público, tanto a nivel territorial como institucional, tendremos una idea aproximada del necesario replanteamiento del marco jurídico, no sólo de la actividad económica del sector público sino también de los órganos de control, tanto a nivel organizativo como relacional.

Otra de las circunstancias que se debe tener en cuenta en el futuro del marco relacional es que la existencia de nuevas tecnologías de transmisión y recepción de información, que ha llevado a la concepción del mundo como una *aldea global* donde cada vez se incrementa en una proporción asombrosa la información disponible, hace poco congruente la existencia de dificultades en la labor de control, precisamente por la falta, en numerosas ocasiones, de información relevante para el ejercicio de sus funciones, por lo que la adaptación del flujo de información entre los órganos de control interno y externo a las modernas tecnologías constituirá un factor de suma importancia en el proceso de establecer mecanismos ágiles de relación entre los mismos.

Todas las mejoras propuestas deberán basarse en la profundización de las técnicas de colaboración y coordinación expuestas en apartados precedentes, considerando de suma importancia entre las mismas, la creación de órganos específicos, tanto de coordinación como de estudio, que permitan superar las dificultades ya mencionadas y posibiliten homogeneizar técnicas de control y coordinar planes de fiscalización. ■