

Los Órganos de Control Externo ¿Sirven para algo?

Jesús Muruzabal Lerga

Auditor

Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbara

Introducción

Si echamos la vista hasta mediados de los años setenta, cuando agotaba sus días el General, y comparamos esa visión con la actual podemos decir con un famoso político socialista "que a este país no lo conoce ni la madre".

Efectivamente, son muchos los cambios que el sistema democrático ha traído, y entre ellos debemos citar la creación del Estado de las Autonomías y el inicio de la actividad democrática de control.

Transcurridos ya más de veinte años desde la aprobación de la Constitución y alguno menos de la aparición de los Órganos de Control creo que merece la pena realizar una reflexión sobre su papel y funcionamiento.

En primer lugar, definiremos el control. El diccionario de la Real Academia define control como "comprobación, inspección, fiscalización, intervención". En lo que a este artículo interesa podemos caracterizar el control como la fiscalización que un órgano técnico e in-

dependiente hace de la gestión económica y financiera de las diferentes administraciones públicas o de quienes gestionen fondos públicos.

Varias son las características que podemos destacar de este concepto:

- a) **realizado por un órgano independiente.** Por ello, las instituciones encargadas de esta labor, Cámaras, Sindicaturas, Consejos o Tribunales de Cuentas(en adelante Tribunales) se adscriben a la institución parlamentaria con el fin de independizarlas del ejecutivo.
- b) **efectuado por un órgano técnico.** El responsable de realizar el control debe poseer una serie de conocimientos técnicos, ser un experto.
- c) **se revisa la gestión de los fondos públicos.** A este respecto hay que considerar que todos aquellos que tengan esa condición deben ser controlados. Ninguno debe ser excepcionado, aunque, en determinadas cir-

cunstancias y por sus especiales características, algunos gastos deban ser fiscalizados en condiciones especiales.

Cuando se habla de fondos públicos, normalmente se consideran los gastos y, en general, nos olvidamos de los ingresos, que también deben ser fiscalizados o controlados.

El control externo en el Estado Español

Con la aparición del Estado de las Autonomías, se ha iniciado el proceso de descentralización de la gestión y, en consecuencia, del control con la creación de los Órganos autonómicos de control.

En el año 1980 se aprueba la Norma de Restablecimiento de la Cámara de Comptos de Navarra, y la vieja institución medieval (su origen se remonta al año 1365), que desapareció en 1836, inicia su nueva andadura. Hay que remarcar que este restablecimiento es anterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y

Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) y anterior también a la ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que se aprueba en 1982.

No creo que merezca la pena entrar en discusiones sobre la cobertura jurídica para la creación de este tipo de organismos, ya que hoy son una realidad en ocho comunidades autónomas y, en breve plazo, el resto dispondrá de su propio tribunal. Actualmente están funcionando en: Cataluña, Valencia, Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha, Galicia, Euskadi y Navarra, además del Tribunal de Cuentas del Estado.

Lógicamente, la existencia de estos nueve tribunales de cuentas supone un cambio sustancial respecto a la situación anterior, que no es preciso comentar.

Aunque el tiempo de funcionamiento es todavía muy breve para la vida de este tipo de instituciones, entiendo que es suficiente para establecer algunas valoraciones, sobre todo teniendo en cuenta su ya imparable crecimiento y la conveniencia de que los futuros tribunales que se establezcan aprovechen la experiencia de los ya existentes y no caigan en los mismos errores.

Requisitos para la existencia de un buen control externo

Hay una serie de factores que influyen de manera notoria para que pueda realizarse un buen control de los fondos públicos. Entre ellos destacamos:

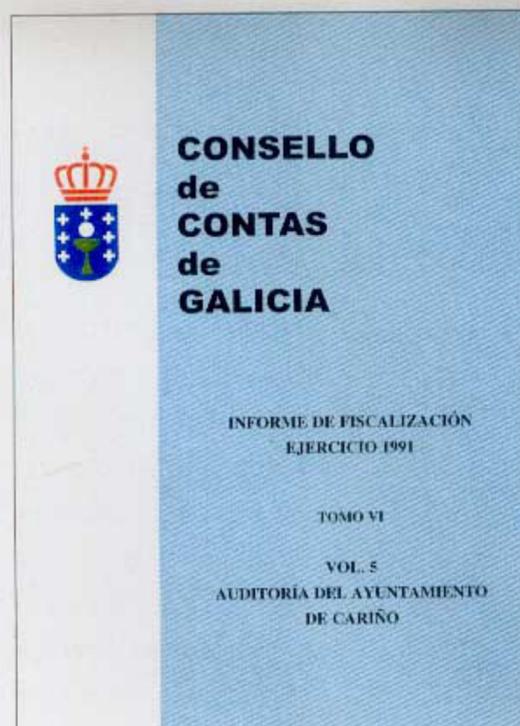
A) Requisitos intrínsecos. Aquellos que dependen del propio tribunal:

- Independencia. Referida al nombramiento del personal y a la capacidad de funcionamiento. Un tribunal que no goce de esta característica puede situarse en una posición inicial de desventaja y desconfianza de muy difícil superación.
- Preparación. Sus miembros deben acreditar unos conocimientos técnicos suficientes. Los tribunales son instituciones eminentemente técnicas.
- Formación. Va íntimamente ligada a la anterior. La preparación debe darse no solo al ingresar el personal sino en todo momento por lo que la formación es imprescindible.
- Planificación y sistemática de trabajo. Constituyen dos requisitos necesarios para la actividad fiscalizadora en general, tanto pública como privada.
- Oportunidad y plazo de presentación de los trabajos. Es indudable que el interés de las fiscalizaciones es directamente proporcional a la oportunidad o actualidad de los trabajos realizados y a su presentación de forma inmediata a la ejecución de los hechos analizados. Los informes deben servir para corregir situaciones, procesos, o actuaciones inadecuadas. En caso contrario se estarían convirtiendo en papel para historiadores

B) Requisitos extrínsecos. Aquellos que dependen de factores o causas ajenos a los tribunales. Pueden ser de dos tipos:

B.1.- SOCIALES:

- Ambiente favorable al control. La fiscalización no es un fin en



si misma. Sirve para detectar deficiencias y corregirlas y, de esta forma, mejorar la gestión pública, así como para hacerla más transparente. Si estos valores no están arraigados en la sociedad es muy difícil que los tribunales tengan un funcionamiento eficaz.

- Demanda social de control. Requisito similar al anterior, representa un escalón más en la exigencia del control. A la sociedad no le basta que el tribunal fiscalice, sino que quiere y exige conocer la utilización que la administración hace de los recursos que se detraen a los ciudadanos.
- Nivel educativo de la sociedad. Es evidente que, en general, cuanto más alto es el nivel educativo de la sociedad esta es más exigente en todos sus comportamientos y también con la gestión de los fondos públicos
- Estructuración de la sociedad. La existencia de organismos, asociaciones y grupos representativos de los diferentes colectivos sociales representa una riqueza de la propia sociedad y un freno para el, a

veces, poder omnímodo de la administración.

B.2.- POLÍTICOS:

- Grupos políticos favorables al control. Lo que antes se refería a la sociedad es evidente que debe predicarse de los grupos políticos. Son muchas las evidencias que hacen dudar de que los grupos políticos, principalmente los mayoritarios, deseen realmente el control.
- Utilización racional de los informes. Como se ha señalado anteriormente los informes deben ser utilizados, en general, para corregir las deficiencias y mejorar la gestión de la "res publica". Su utilización como arma arrojadiza, recuérdense las famosas auditorías de infarto, de unos grupos contra otros representa un uso torticero y dificulta un correcto funcionamiento de los órganos de control.

Es evidente que todos estos requisitos, en la práctica, se entremezclan y la aplicación de unos favorece o impulsa la de los otros.

Por su especial trascendencia quiero analizar a continuación el de la independencia.

La independencia en los tribunales

La independencia de los tribunales es, a mi modo de ver, el requisito inicial imprescindible para un correcto funcionamiento de los mismos.

Tres son los aspectos desde los que este requisito puede analizarse:

- La independencia de los responsables políticos.

- La independencia de sus trabajadores.

- La independencia de su funcionamiento.

IV.1. La independencia de los responsables políticos.

En el modelo español se ha optado por una elección parlamentaria de las máximas responsables de los tribunales. Elección generalmente supe- ditada a la consecución de mayorías en el legislativo.

En el Estado se da una doble configuración de los tribunales al coexistir el modelo unipersonal (Navarra y Castilla - La Mancha) con el colegiado (el resto de los tribunales). A mi entender, en este último caso, se facilita el reparto de los puestos entre los diferentes grupos políticos

Esto ha permitido en la práctica la existencia de consejeros de tribunales que al mismo tiempo ostentaban representación partidista; incluso se ha alternado la actividad política con la fiscalizadora, pasando de una a otra.

Aunque a priori pueda discutirse cual de los sistemas es mejor, parece evidente que el sistema colegiado se presta de manera más fácil al "chalaneo" y al acuerdo de carácter político.

IV.2. La independencia de sus funcionarios

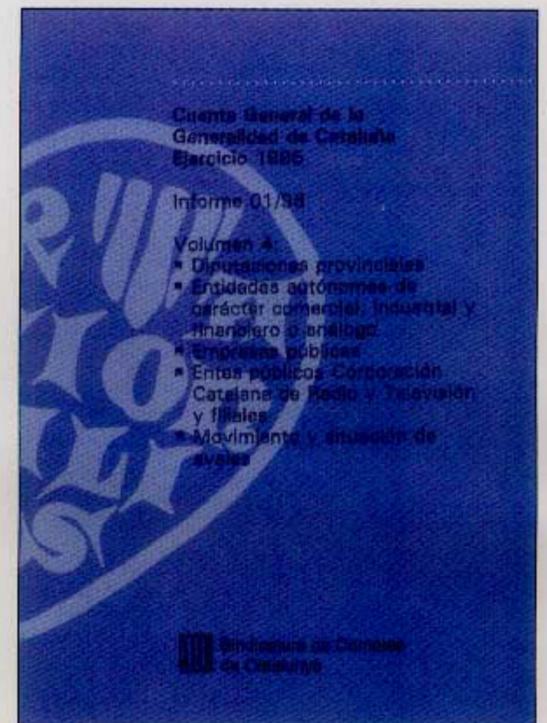
La independencia de los trabajadores reside, básicamente, en un adecuado proceso de selección y una garantía de no sufrir consecuencias por la realización de su trabajo. Hoy esas garantías radican en el estatuto de la función pública. Por ello, entiendo que es im-

prescindible que los tribunales adopten un adecuado sistema de selección del personal y confieran a sus trabajadores la condición de funcionarios para garantizar la independencia en su trabajo. Además, todas aquellas medidas que favorezcan la imparcialidad serán siempre adecuadas: régimen de incompatibilidades, asimilación a los miembros de la carrera judicial, etc.

Aunque es evidente que el denominado "personal de confianza", a veces puede ser necesario, considero, que como criterio éste debe ser el mínimo posible y que una mayor garantía de independencia la proporciona, a priori, que el máximo número de los más altos responsables sean funcionarios.

Sin embargo, todos estos no dejan de ser aspectos, aunque muy importantes, formales respecto a la independencia de los responsables y de los trabajadores.

Nadie es totalmente independiente, todos estamos, en ma-



yor o menor medida, consciente o inconscientemente influenciados por nuestra educación, ideología, costumbres, lecturas, o incluso amistades.

Por ello, es, a mi juicio, imprescindible que se den otras condiciones para que exista una verdadera independencia:

- Un sistema de trabajo que, a partir de unas premisas establecidas por la institución, favorezca un tratamiento similar para casos similares, para lo que es imprescindible la existencia de manuales, guías y procedimientos que limiten la posible subjetividad de los auditores.
- Un talante de independencia y ética profesional por el que cada empleado y, sobre todo, cada responsable de un tribunal asuma su responsabilidad. Este es indudablemente un requisito que se superpone a todos los demás y los puede anular o superar. De nada sirve la independencia formal si no existe este talante y, al contrario, cualquier nombramiento que formalmente no proporciona independencia la otorgaría, si en la práctica se da ese talante.

Talante que a decir de algunos fiscalizadores permite "perder amistades y ganar enemigos", que ignora las presiones, y que trata a todas las personas y todos los casos de igual manera.

IV.3. La independencia de su funcionamiento.

Un último aspecto esencial para trabajar con libertad e independencia radica en la capacidad del tribunal para

aprobar su propio programa de trabajo, disponer de un presupuesto suficiente y poder contar con los medios precisos para realizar su trabajo.

Por ello, los tribunales se incardinan en el poder legislativo, para independizarlos del ejecutivo. Pero esto solo no es necesario, es preciso que cuenten con un alto grado de autonomía en su funcionamiento interno y de cierta capacidad para poder establecer su presupuesto y su plantilla. No es difícil "anular" un tribunal por la vía de limitar su presupuesto.

Por otra parte, el tribunal debe estar al servicio de la institución parlamentaria y ayudar a ésta en la labor de control del ejecutivo, por lo que debe atender sus requerimientos para efectuar fiscalizaciones, pero es preciso que goce de libertad suficiente para establecer su propio programa de fiscalización. Programa que lógicamente debe responder a unos criterios y, por supuesto, huir de criterios partidistas.

Respuesta a las necesidades de la sociedad

Siendo los anteriores requisitos necesarios para un correcto funcionamiento de los órganos de control, es evidente que su éxito o fracaso se puede valorar en la incidencia que estos organismos tienen en la sociedad. Para ello, es necesario saber el grado de conocimiento que la sociedad tiene de los órganos de control, la valoración que hace y su utilización.

Lógicamente, no puede pretenderse que el conocimiento de estos



órganos, por su carácter técnico y la dificultad de muchos de los temas que aborda, se pueda equiparar al de los equipos de fútbol o los artistas de las revistas del corazón. Pero, es evidente, que si el trabajo no llega a la sociedad, el funcionamiento de los tribunales no puede considerarse plenamente satisfactorio.

Varios son los criterios que, a mi juicio, pueden utilizarse para valorar la incidencia de los tribunales en el ciudadano:

- ◆ **El acceso a los informes.** ¿Se toma algún tipo de medida para divulgar los informes? Es claro que los boletines oficiales no constituyen una lectura atractiva y el ciudadano no llega a ellos. Por ello, ¿existen publicaciones propias? ¿Se envían a los organismos o personas interesadas? ¿Se utilizan las nuevas tecnologías como internet?
- ◆ **El acceso de los ciudadanos a los propios tribunales.** ¿Percibe el ciudadano el tribunal como un organismo serio y oscuro al que no se atreven a llegar o por el contrario se estimula y facilita su acceso?

◆ **La comunicación del tribunal con la sociedad.**

En el mundo actual los medios de comunicación representan un factor esencial para el conocimiento por los ciudadanos de los asuntos de interés. ¿Qué tipo de relación se establece entre el tribunal y la prensa, radio y televisión? ¿Qué medidas se toman para facilitar el trabajo de los medios de comunicación y favorecer, en consecuencia, la comunicación con la sociedad?

◆ **Las demandas ante los órganos de control.**

Cuando surgen problemas o situaciones complejas, ¿la sociedad solicita la actuación del tribunal? O por el contrario, a nadie se le ocurre que hay un órgano técnico e imparcial que puede emitir un informe sobre ese asunto conflictivo.

◆ **La relación con el Parlamento.**

El legislativo como representante de los diferentes grupos sociales, ¿qué demanda del tribunal? ¿Cuántos informes le solicita? ¿De qué tipo?

◆ **Las relaciones con el ejecutivo o los entes fiscalizados.**

Es importante conocer cómo ven los auditados al tribunal. ¿Como a un inquisidor implacable? ¿Cómo a un organismo que de vez en cuando pide documentos y causa algunas molestias? ¿Cómo a un organismo que asesora y propicia la mejora de la gestión? Y, por supuesto, es importante valorar la colaboración que los auditados prestan en las fiscalizaciones, ya que indica la importancia que les conceden. En definitiva si entre ambos organismos se establecen relaciones de cooperación o no.

◆ **El efecto que causan los informes.**

Es evidente que el éxi-

to del tribunal va directamente vinculado con la calidad y credibilidad de sus informes. Por ello, es preciso que los informes tengan repercusión, sean valorados tanto en los medios de comunicación como en la sociedad y que sus conclusiones no estén sujetas a discusión, es decir, que otorguen confianza al ciudadano de que el tribunal cumple con su cometido: comprobar la gestión pública y efectuar recomendaciones que favorezcan su mejora. En definitiva, velar porque el dinero que el contribuyente entrega a la administración se gasta con eficacia, eficiencia y economía.

Conclusión

Para que una organización avance es preciso que periódicamente se pregunte qué hace, por qué y de qué forma. Es difícil progresar sin ser crítico con uno mismo.

La administración para avanzar cuenta, entre otros medios, con el trabajo de los tribunales de cuentas que, por su carácter, tienen una amplia visión de la gestión pública y capacidad para emitir recomendaciones y sugerir nuevas actividades.

Lógicamente, el primer requisito necesario es que el propio tribunal haga bien su trabajo. Hoy "hacer bien el trabajo" supone no solamente la competencia técnica y la imparcialidad sino además llegar al ciudadano y conseguir que sus opiniones sean tenidas en consideración en la toma de decisiones.

La existencia de un tribunal que responda a ese perfil creo que es sinónimo de una sociedad preocupada por el control de la gestión pública, más transparente, más exigente con sus representantes funcionarios y, en consecuencia, más democrática.

Un correcto funcionamiento del tribunal no presupone que no vaya a existir corrupción, pero sí que esta sea más difícil de realizar y, unido a un correcto funcionamiento del poder judicial, debe servir para que se pueda sancionar con rigor al que caiga en esa tentación.

Por todo ello, y retomando la pregunta del título del artículo, entiendo que los tribunales, en tanto en cuanto den respuesta a los requisitos comentados en el artículo, servirán para estimular el progreso de la administración de lo público y confirmar o incrementar la confianza del ciudadano en su administración, en definitiva deben contribuir a disponer de una administración eficaz y eficiente al servicio del ciudadano ■

