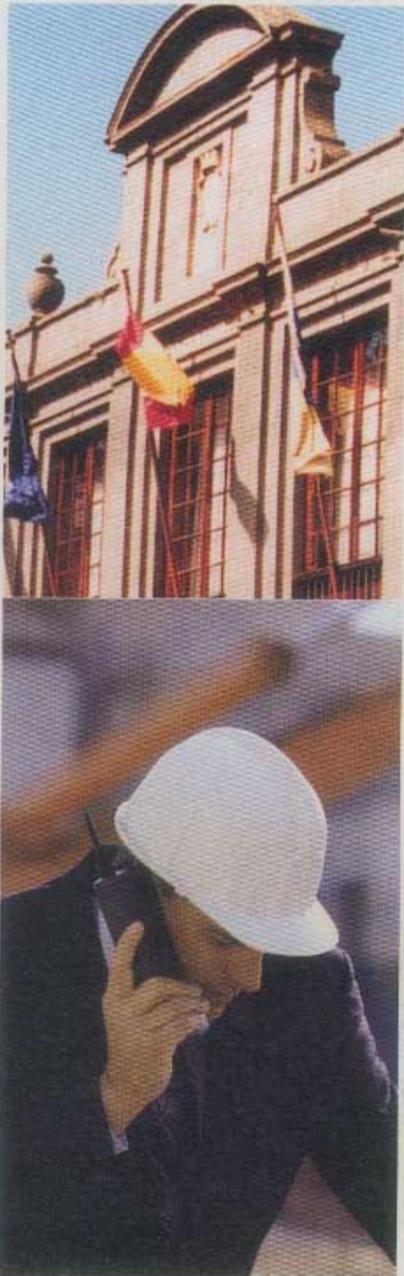


Evolución y Futuro del Tribunal de Cuentas



En el *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978, en el texto del anteproyecto Constitucional, aparece configurada en su artículo 127 la imagen del Tribunal de Cuentas. Espero que algún día el Presidente de la Cámara de Cuentas de Madrid, Ramón Muñoz Álvarez, nos relate buena parte de lo que ocurrió y de lo que fue testigo directo, hasta que se llegó a la redacción del artículo 136.1 y 2 de la Constitución de 1978.

Como atinó a señalar, al estudiar el paso del texto inicial del Anteproyecto al definitivo, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, “en su versión inicial, el precepto eludió hacer referencia directa al término jurisdicción, que es el que tradicionalmente viene calificando a la institución y justificando la atribución a la misma del nombre del Tribunal. La expresión clave estaba en la expresión “sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos”, que se había tomado de la Constitución de 1931, puesto que, “en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso... en virtud de una enmienda *in voce* presentada por el señor Fraga, se sustituyó el «sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos», por la actual «sin perjuicio de su propia jurisdicción», que hace emerger otra vez a la superficie a la que siempre fue la función tradicional del Tribunal...”

La base del problema estaba en el predominio judicialista que temía Tomás Ramón Fernández, porque si no se abandonaba como criterio maximalista, iba “a condenar al Tribunal de Cuentas muy probablemente a la ineficacia tradicional, por muchos e importantes que sean los medios personales y materiales de los que se le dote”.

Aparece así una cuestión vital que no se puede soslayar. De los dos senderos del Tribunal marcados por la Constitución, parece que sobre el primero, el jurisdiccional, hay que estar con este jurista cuando indica que “pretender que hoy se juzguen todas las cuentas del Estado es algo así como pretender que la

jurisdicción contencioso-administrativa juzgue todos los actos administrativos. Es un planteamiento que pudo ser razonable en el pasado, en el siglo pasado, cuando el número de cuentas y el volumen de gestión del sector público era enormemente reducido. A nivel de los tiempos actuales, juzgar una a una, o valorar jurisdiccionalmente una a una, todas las múltiples cuentas que se generan en el sector público, entiendo que puede ser utópico, que no puede materialmente hacerse por muchos que sean los medios de los que se dote al Tribunal”, con el riesgo de que “las valoraciones del Tribunal, inevitablemente, caigan en la rutina”.

El Tribunal de Cuentas ante los nuevos tiempos

Pero si esto ha acabado por conducir al examen de situaciones muy concretas que se relacionan con irregularidades administrativas, también en la llamada actuación fiscalizadora del Tribunal se ha dado un vuelco. La raíz se encuentra en que, en 1989, con la caída del Muro de Berlín, y en 1991, con las condiciones impuestas en Maastricht por Alemania para avanzar hacia la unión económica y monetaria en el ámbito comunitario, más una situación de crisis económica subyacente en España, que al par exigía un considerable gasto público para atender las necesidades derivadas del Estado del Bienestar y ponía un freno al incremento impositivo para no perturbar el ahorro y la recuperación económica, situaron en el centro de gravedad de nuestra vida económica la conducta y reforma del Sector Público.

Todos los aspectos de los desembolsos de las Administraciones y Empresas Públicas, como origen del déficit del que he hablado un poco antes, pasan a tener un interés extraordinario. De pronto el Tribunal de Cuentas giró su atención hacia los dos grandes temas que han venido a ocupar el centro de nuestra vida política. El examen de casos concretos de corrupción y de otras irregularidades importantes administrativas, ha sido una¹. La otra fue la exposición de qué modo es

posible poner coto desde el poder legislativo y desde la opinión pública, a excesos de gasto que surgen aprovechando todos los resquicios posibles creados por la redacción actual de la Ley General Presupuestaria. En el fondo, lo que el Tribunal de Cuentas ha colocado como lema es el contenido del párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución de 1978, introducido en virtud de una enmienda del profesor Fuentes Quintana, y que dice: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución corresponderán a criterios de eficiencia y economía”.

Poco a poco aparecieron otras cinco cuestiones adicionales. La Unión Europea que se ha puesto en marcha con fuerza extraordinaria tras el Tratado de Maastricht, inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín, posee una Hacienda importante, para atender a problemas sociales, regionales y de protección de la agricultura, que crea Estados receptores netos de fondos. El más importante de todos éstos es España, que en el año 2000 recibió 5.056 millones de euros de subvención neta comunitaria, el 27'6% del total de las contribuciones netas de la Unión Europea. Como se señala en el *Informe Mensual* correspondiente a marzo de 2002 del Servicio de Estudios de “La Caixa” esto origina tensiones adicionales porque “cabría esperar que la equidad en la financiación del presupuesto (de la Unión Europea), definida como la existencia de cierta proporcionalidad entre la renta per capita y la contribución al presupuesto per capita, debiera mantenerse. Los datos de flujos financieros con el presupuesto comunitario en 2000, el primer ejercicio bajo las actuales perspectivas financieras 2000-2006, mostraban que los desequilibrios, lejos de haberse corregido, se mantienen.

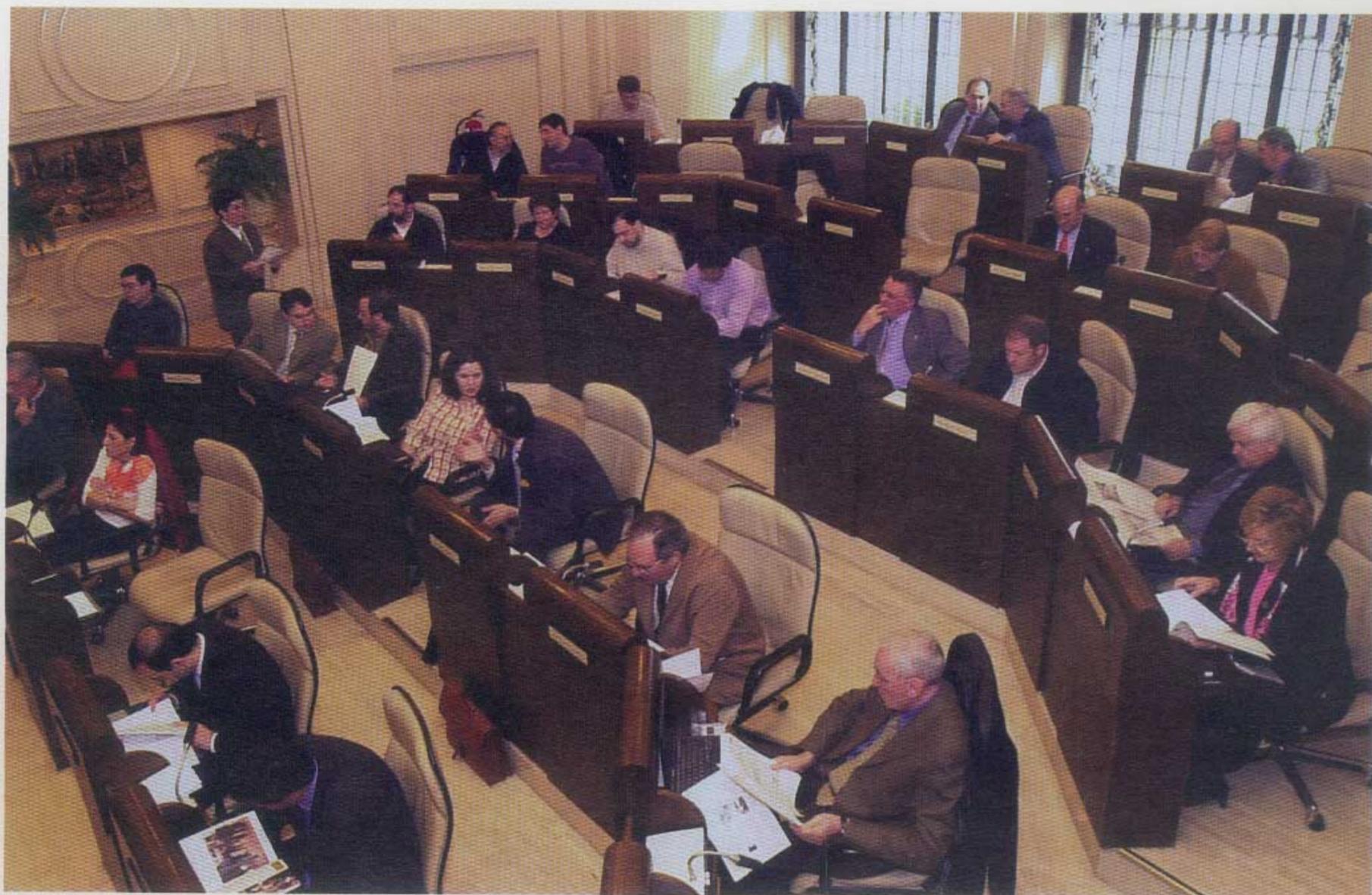
Así se crea un campo de acción común sobre nuestro Sector público tanto del Tribunal de Cuentas español, como del Tribunal de Cuentas europeo. La armonización de las labores de ambas instituciones es una de las grandes cuestiones que se abren ante España en

¹ Probablemente esté cerca el día en que se examine críticamente el papel del Tribunal de Cuentas en manifiestos casos de corrupción, que van desde el asunto Matesa al asunto Filesa. Sobre el primero, fui como técnico, redactor único del *Informe de la Ponencia especial sobre la “legislación en materia de crédito oficial, su aplicación y gestión”*, publicado en el *Boletín Oficial del Consejo Nacional del Movimiento*, 19 enero 1971, año XVI, nº 71, págs. 1.353-1.394, que aparece firmado por Miguel Vizcaino Márquez y José García Hernández; sobre el segundo asunto emití un voto particular como consejero del Tribunal de Cuentas que, con un sinnúmero de tretas, el presidente de entonces del Tribunal, Adolfo Carretero, logró que no se publicase en el *Diario de Sesiones de las Cortes*. Insistí varias veces en que debería aparecer, pero para no causar daños al prestigio de la institución, no lo denuncié públicamente. Ahora, pasada una década de aquellos debates, parece ser el momento adecuado para señalar que no he renunciado a que aparezca en una revista especializada.

Evolución y futuro del Tribunal de Cuentas

estos momentos. Téngase en cuenta que la acción del Tribunal de Cuentas Europeo, en su actuación, debe encuadrarse dentro de las auditorías parciales de procedimiento y de legalidad, sin tener consideración de una auditoría de cuentas y que investiga a la Comisión, no

la evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas. De septiembre del año 2000 a septiembre del año 2001, según el *Boletín Estadístico* del Banco de España, en su conjunto ésta aumentó un 4'9%; su porcentaje respecto al conjunto del PIB español, en ese



a ningún órgano español. La colaboración del Tribunal español con el europeo ha servido ya para poner de relieve algunas situaciones de riesgo.

La segunda cuestión adicional está relacionada, por un lado, con las cuentas públicas de las Haciendas Territoriales y, de modo simultáneo, con los denominados OCEX —órganos de control externo de ámbito comunitario—, que han hecho su irrupción en España en el último decenio.

En relación con la primera de estas cuestiones, es evidente que en el año 2001 España logró equilibrar sus presupuestos gracias a un fuerte crecimiento de los ingresos. Pero ¿sucede lo mismo en las Administraciones territoriales? Un signo externo evidente es

periodo, disminuyó del 6'3% al 6'1%. Respecto al PIB regional, aumentan Asturias, del 3'7% al 4'6%; Baleares, del 1'8%, al 2'4%; Canarias —muy poco—, del 2'9% al 3'0%, incremento exactamente igual al de Castilla y León; Extremadura lo hace del 5'6% al 6'1%; La Rioja, del 2'5% al 3'3%; Madrid, del 4'5% al 5'4% y Valencia, del 9'5% al 9'8%. En las Corporaciones Locales, la Deuda supone el 3'1% del PIB. En el año analizado, ha aumentado el volumen total de ésta, un 6'1%. Los Ayuntamientos de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes, no aumentan ni disminuyen en el volumen total de su deuda; la de los otros Ayuntamientos de las capitales de provincia, se incrementa en un 4'4%; en el resto de los municipios ese

crecimiento es nada menos que de un 15'6%; finalmente, disminuye la deuda de Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares en un 2'3%. Como entre las mismas fechas la Deuda pública de la Administración Central disminuye en porcentaje del PIB de un 51'0% a un 48'5%, es evidente que, si consolidamos, ha desaparecido de momento el serio riesgo que existía hace algún tiempo de explosión del gasto y del endeudamiento en las Administraciones Territoriales. Pero esto no quiere decir que no puedan retornar estos problemas en cualquier momento.

Añadamos que por Ley Foral de 28 de enero de 1980 se había creado la Cámara de Comptos de Navarra; desde entonces el número de los OCEX no ha cesado de aumentar: de 1984 es la Sindicatura de Comptes de Catalunya; de 1985, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana y el Consello de Contas de Galicia; de 1987, la Cámara de Cuentas de Baleares; de 1988 el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y la Cámara de Cuentas de Andalucía; de 1989, la Audiencia de Cuentas de Canarias; de 1993, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha; de 1999, la Cámara de Cuentas de Madrid, y de 2001, la Audiencia de Cuentas de Aragón. Parece que esta relación se va a incrementar. Es necesario, pues, armonizar la labor del Tribunal de Cuentas con el de todas estas entidades, aunque el peligro de desorden fiscal en el aspecto territorial parezca dominado de momento. La tentación de disparar con pólvora del Rey, existe siempre en estos ámbitos y esta colaboración OCEX-Tribunal de Cuentas puede ser muy oportuna. El nuevo sistema de financiación autonómica a partir del presente año, tras su aprobación unánime en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 27 de julio de 2001, precisaba del flanqueo de esta colaboración OCEX-Tribunal de Cuentas. Si se consigue, evitando recelos, sustituyendo prioridades que a nada conducen por colaboración respetuosa con toda la rica variedad regional española, puede lograrse una etapa muy fructífera en el panorama del control de los aspectos financieros del Sector público.

La tercera cuestión adicional deriva del perfeccionamiento de la estructura y labor de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), donde ha pasado a tener un papel relevante la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). Creer que porque la IGAE efectúa labores de control interno, relacionadas con el Ministerio de Hacienda, y el Tribunal de Cuentas las practica de control externo y relacionado con las Cortes Generales, debe existir algo así como un muro de separación de ambas instituciones, es absurdo. Antes al contrario, conviene, sin perjuicio de las responsabilidades de ambas instituciones de tipo específico, que se establezca una activa colaboración mutua.

La cuarta novedad surge del amplio desarrollo de las privatizaciones, fruto de una nueva orientación de nuestra política económica. De su examen tiene que ocuparse el Tribunal de Cuentas, pero ya lo efectúa, de modo admirable en estos momentos el Consejo Consultivo de Privatizaciones, a lo largo de sus cinco años de actividad. Parece absurdo, asimismo, que ambas instituciones se pongan de espaldas².

Finalmente, los partidos políticos necesitan poseer una contabilidad nítida, para que los ciudadanos sepan que es perfecta su conducta dentro del juego democrático. Su examen corresponde también al Tribunal de Cuentas, que se convierte así en un garante de la normalidad del desarrollo del artículo 6 de la Constitución.

El futuro del Tribunal de Cuentas, a mi entender, se encuentra tanto en mantener sus tareas tradicionales como en profundizar en estos cinco campos de colaboración, y dentro de una España que se halla en un proceso de fuerte expansión que la conduce en derechura a la convergencia con la media de la Unión Europea.

La gran Edith Stein, en su *Ensayo de una ascensión al sentido del ser*, donde procura fundir la fenomenología y la escolástica señala: "Yo no soy nunca todo lo que era, pero constantemente intentaré llegar a ser lo que pueda ser"³. Esta institución viva y centenaria que es el Tribunal de Cuentas bien pudiera apropiarse como lema de tan certera frase.

² Véase Consejo Consultivo de Privatizaciones, *Informe 2001. Cinco años de actividad*. Sobre esta cuestión y el papel de este Consejo me pronuncié en mi intervención *La marcha de los procesos privatizadores. El ejemplo español*, XI Asamblea de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Panamá, 20 agosto 2001, 31 págs., edición mult copiada para la Asamblea. Una síntesis, firmada por Linda Sellevaag, apareció en el *International Journal of Government Auditing*, octubre 2001, vol. 28, nº 4, págs. 9-10.

³ Se toma de la traducción que aparece en el magnífico libro de Andreas Uwe Müller y María Amata Neyer, *Edith Stein. Vida de una mujer extraordinaria. Biografía*, trad. de Constantino Ruiz-Garrido, Monte Carmelo, Burgos, 2001, pág. 241.