

Luis Muñoz Garde

Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra

Pautas

para la necesaria cooperación entre las instituciones de control



Hace veinte años los representantes políticos navarros firmaron con el Estado la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero a través de la cual Navarra actualizó sus derechos históricos y diseñó su estructura institucional. Aquel proceso negociador se alargó más de lo previsto, principalmente por la falta de acuerdo respecto a la institución que tengo el honor de presidir.

Ya desde los primeros pasos de la transición a la democracia, los partidos políticos de Navarra habían previsto un diseño autonómico (en nuestro caso foral) que incluía el restablecimiento de la Cámara de Comptos, una institución de 1365 que había desempeñado una importante labor hasta la desaparición del Reino de Navarra. El recuerdo histórico del antiguo tribunal de cuentas del Reino hizo que esta comunidad fuera la primera en poner en marcha una institución de control externo a la que encomendó dos tareas básicas: fiscalizar la gestión de los fondos públicos y asesorar al Parlamento en materias económico-financieras.

Sabido es que la Constitución Española, a pesar de su carácter descentralizador, no había previsto la creación de instituciones autonómicas de control, si bien a nadie podía extrañar que el desarrollo institucional de aquellas “nacionalidades y regiones” citadas en la carta magna trajera consigo la aparición de órganos autonómicos de control. El propio carácter descentralizador de la constitución hacía fácil predecir que, tarde o temprano, el “supremo órgano de fiscalización” tendría que convivir con las instituciones creadas para tal fin en las comunidades autónomas.

Cuando los representantes navarros negociaron las competencias de la Cámara de Comptos tenían muy claro que debía ser el único órgano de control que fiscalizara las cuentas de esta comunidad puesto que la autonomía financiera, y el control de la actividad económica, habían pervivido incluso tras la desa-



parición del Reino. Para los ciudadanos navarros no hubiera sido aceptable que una ley llamada “de mejoramiento” posibilitara al Estado, por primera vez en la historia, el control sobre las cuentas públicas de la comunidad. El Estado, por su parte, apelaba al tantas veces citado carácter “supremo” del Tribunal de Cuentas para evitar dejar constancia legal de la exclusividad de la Cámara de Comptos en la competencia sobre el control de las cuentas de nuestra comunidad.

Tras muchas discusiones y aplazamientos, se buscó una fórmula de compromiso plasmada en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Mejoramiento: la Cámara de Comptos, sin perjuicio de sus competencias fiscalizadoras sobre el sector público de la Comunidad Foral y las corporaciones locales de Navarra, remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas que, a su vez, podría emitir un dictamen al respecto para el Parlamento de Navarra, salvaguardando por esta vía su carácter de supremo órgano fiscalizador del Estado. La fórmula citada ha servido para el objetivo que se marcaron los representantes navarros ya que en estos veinte años desde el restablecimiento de la Cámara de Comptos ésta ha sido la única institución que ha fiscalizado las cuentas de nuestra comunidad. El Tribunal de Cuentas tampoco ha emitido dictamen sobre ningún informe de la Cámara de Comptos de Navarra.

Mirar al futuro

La lógica del desarrollo autonómico ha provocado la creación de otras ocho instituciones autonómicas de control a las que posiblemente se sumará alguna más en breve plazo. Como apunta Josep M. Carreras en un reciente artículo publicado en Auditoría Pública¹, este proceso ha creado una superposición de competencias puesto que el Tribunal de Cuentas ha mantenido su función fiscalizadora en todo el sector público, al menos en teoría.

Junto a esto, hay que señalar la heterogeneidad de los órganos de control creados en su estructura y ámbito competencial. Así, en este grupo conviven órganos unipersonales con colegiados e instituciones con un ámbito de control que abarca todo el sector público autonómico y local con otras cuyas leyes han restringido su labor a una parte del mismo.

Pero contra lo que pudiera parecer, esta heterogeneidad no ha supuesto un impedimento para establecer cauces de cooperación entre nosotros, una de cuyas expresiones es precisamente la publicación que el lector tiene entre sus manos. Este ámbito permanente de colaboración, sin duda mejorable en el futuro, ha tenido incidencia también en la elaboración de normas comunes de auditoría, intercambio de información, formación de funcionarios...

La perspectiva de estos veinticinco años de democracia, con el desarrollo de las instituciones autonómicas de control explicado, permite pensar que el planteamiento de la Carta Magna respecto a la materia que nos ocupa no fue el más acertado aunque, lógicamente, esto es más fácil decirlo ahora que haberlo previsto cuando se discutió el texto. En mi opinión, hubiese sido beneficioso que la propia constitución, considerando el control de los fondos públicos un objetivo fundamental, lo hubiera asignado tanto al Tribunal de Cuentas en lo referido a los fondos del Estado como a las instituciones que, en su caso, se pudieran crear con el desarrollo de sus respectivos estatutos. En cuanto a estas últimas, lo lógico en un Estado descentralizado es que a todas ellas se les hubiera reconocido la exclusividad en la fiscalización de las cuentas de su comunidad, además de la importante labor de asesoramiento a sus legislativos en materias económico-financieras; labor esta última que curiosamente no le está reconocida al Tribunal de

¹ Auditoría Pública nº 25, pág 71.

**Pautas para la necesaria colaboración
entre las instituciones de control**

Cuentas respecto a las Cortes Generales.

No hay que rechazar la posibilidad de modificar el marco legal básico con el fin de adaptarlo a la realidad actual del sistema de control. En todo caso, tampoco considero que la divergencia entre lo previsto por la constitución respecto del control y la realidad actual suponga un obstáculo insalvable a la hora de diseñar el necesario sistema de cooperación entre los diferentes niveles de control, sobre todo en lo referido al Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control.

Al margen de posibles cambios legales, la realidad actual es que existe un Tribunal de Cuentas calificado en la constitución como "supremo", que fiscaliza las cuentas del Estado y mantiene la exclusividad para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable; nueve tribunales de cuentas autonómicos creados por otros tantos legislativos autonómicos que, en general, tienen asignada la labor de fiscalización y asesoramiento; sin olvidar, por supuesto, la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas

dadanos, tiene el deber de responder. Esta opinión está refrendada por los textos legales de los órganos de control, que no establecen dependencia respecto al Tribunal de Cuentas. Y, como señala el secretario general de la Cámara de Comptos de Navarra, en materia de planes y programas de fiscalización los órganos de control externo tienen reconocida por ley una independencia que el Tribunal de Cuentas no puede menoscabar.

Ante esta realidad, la cuestión no debiera ser si es posible una eficaz cooperación entre las instituciones de los diferentes niveles de control (europeo, estatal, autonómico) ya que esa es una exigencia incuestionable³. Lo importante, a mi modo de ver, es bajo qué pautas se puede establecer una cooperación eficaz que revierta en beneficio de los ciudadanos, quienes legítimamente exigen que el sistema de control encargado de analizar la gestión del dinero público sea eficaz, sin importarles cómo se distribuye la responsabilidad de dicha labor. Una distribución que, a mi juicio, debería realizarse de manera general del



Europeo, pilar fundamental de la Unión desde el Tratado de Maastrich.

Coincido plenamente con Luis Ordoki² cuando señala que el reiteradamente citado carácter supremo del Tribunal de Cuentas no significa que pueda imponer sus criterios y directrices de fiscalización a los órganos de control externo. En primer lugar, porque cada institución autonómica de control depende únicamente de su Parlamento y sólo ante él, como representante de los ciu-

siguiente modo: que cada órgano autonómico de control externo fiscalice la gestión de los fondos públicos de su comunidad en exclusiva, tanto los de la administración autónoma como la de los entes locales. Y que el Tribunal de Cuentas, además de la jurisdicción contable, se reserve el control de los fondos del Estado sin perjuicio de que para la elaboración de su informe sobre las cuentas generales pueda recibir los informes realizados por las instituciones autonómicas de control.

² Luis Ordoki Urdazi. La Cámara de Comptos. La institución fiscalizadora de los fondos públicos. Página 126.

³ Al respecto pueden recordarse las sentencias del Tribunal Constitucional 187/1988 y 18/1991 y la propia Constitución en su artículo 31.2



En los últimos años estamos escuchando opiniones respecto a la necesidad de coordinar el control interno y externo con el objeto de aprovechar las sinergias y evitar duplicidad de trabajos. Incluso hay quien defiende una mayor flexibilización de las fronteras entre ambos, pues lo importante es un sistema unitario y sólido de control —tanto interno como externo— garante de una buena utilización de los fondos públicos. Si estos juicios responden a dos conceptos de control tradicionalmente separados, ¿cómo no insistir en la exigencia de que los diferentes ámbitos del control externo trabajen coordinados, en tantos niveles como sea necesario, con el común objetivo de una gestión pública cada día más transparente y eficaz?

Pues bien, en mi opinión la relación entre las instituciones de control de los diferentes ámbitos tiene una exigencia previa —la confianza, el respeto mutuo y la voluntad de llegar a acuerdos desde un plano de igualdad— sin la cual se podrán elaborar tantos documentos como se quiera, aunque no contribuirán a mejorar una situación que eufemísticamente podríamos denominar “no ideal”.

Confianza mutua y primacía técnica

Mi experiencia profesional en el sector privado, y la vivida en los últimos años como presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, me demuestran que no hay cooperación posible sin confianza total hacia los demás, sin voluntad de ponerse en el lugar del otro, de entender su labor, aceptarla e intentar aprovechar las sinergias en beneficio del ciudadano que es, no lo olvidemos, quien ha depositado en nosotros su confianza a través de sus representantes políticos. La confianza y la voluntad de diálogo sin imposiciones son, por lo tanto, condiciones inherentes a la cooperación sin cuya presencia dicho objetivo es imposible. A partir de esa actitud, los órganos de control externo podrán explorar un

amplio campo que actualmente —hay que reconocerlo— se nos presenta casi virgen. Y tratándose de una labor técnica como la nuestra, una de las claves más importantes de ese futuro de cooperación será la autoridad derivada de la mayor o menor capacitación del personal al servicio de estas instituciones.

En este sentido, creo que la mejor preparación técnica y la ilusión por avanzar hacia una fiscalización más útil para la sociedad serán los factores determinantes que convertirán a una institución —del ámbito que sea— en referencia para el resto. Al hablar de cooperación entre órganos de control externo no debiéramos, pues, olvidar la vertiente técnica porque es fundamental.

Vivimos una época de grandes cambios a un ritmo desconocido hasta el momento. Eso exige a mi entender, tanto en el ámbito privado como público, aprovechar las sinergias de trabajo, actuar de manera flexible para que la labor de cada cual sea lo más fructífera posible. A nadie se le escapa que las tradicionalmente adormecidas administraciones, tan remisas a afrontar cambios acordes con los tiempos, tienen que pisar el acelerador de la modernización con la vista puesta en la máxima eficacia. Este proceso puede tener en los órganos de control externo su punta de lanza si somos capaces de convertir nuestros informes en útiles herramientas de mejora en la gestión. Ampliar nuestros ámbitos tradicionales de fiscalización, profundizar en la auditoría operativa, realizar trabajos más claros y útiles, acercar nuestro trabajo a los ciudadanos a través de una comunicación más eficaz son sólo algunos de nuestros retos. Y es evidente que enfrentarnos a ellos desde la cooperación y el entendimiento nos coloca en una posición de salida mucha más optimista que hacerlo desde la reticencia y la desconfianza.

Las instituciones de control —de ámbito europeo, estatal y regional— tenemos ante nosotros el importante reto de garantizar que nuestro trabajo va a servir para que la gestión de los fondos públicos sea cada día más transparente y eficaz. El futuro pasa, a mi entender, por que el Tribunal de Cuentas Europeo fiscalice las cuentas de ese ámbito, el Tribunal de Cuentas haga lo propio con la administración del Estado y nosotros, los órganos autonómicos de control, mantengamos en exclusiva la competencia de fiscalizar la gestión de las administraciones de nuestra comunidad o región. A partir de ese esquema —más claro y lógico que el actual— la voluntad de cooperación y el continuado esfuerzo por mejorar nuestro trabajo técnico hará el resto. □