

Roberto Fernández Llera*

Economista y Doctor por la Universidad de Oviedo
Jefe del Gabinete Técnico - Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo

RESUMEN/ABSTRACT:

La crisis económica ha supuesto una terapia de choque para el Sector Público español. Los severos ajustes en el gasto público y en la política fiscal se han querido extender también a los órganos de control externo autonómicos (OCEX), sobre todo tras el llamado *Informe CORA*, aprobado en 2013 por el Gobierno de España. Frente a su propuesta de supresión radical, en este trabajo se apuesta por todo lo contrario: un refuerzo del rol institucional del control externo, en el marco de un avance del modelo hacia otro de carácter federal, donde puedan trabajar armónicamente el Tribunal de Cuentas y los OCEX, junto a otras instancias, como la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Esta ardua tarea necesita un amplio consenso político, así como el concurso de las instituciones de control externo y el apoyo del legislador estatal y sus homólogos autonómicos.

The economic crisis has been a shock therapy for the Spanish Public Sector. Policymakers have carried out severe cuts in public spending and passed higher taxes. They also have tried to extend these cuts to the regional external public finance audit institutions, especially after the so-called *CORA Report*, approved in 2013 by the Government of Spain. Faced with its radical proposal for suppression, in this paper the commitment is on the contrary, that is, a reinforcement of the institutional role of external control, as part of a transition to another federal model, where the national and the regional audit institutions can work harmoniously, together with other bodies such as the new the Independent Authority for Fiscal Responsibility. This arduous task requires a broad political consensus, as well as the assistance of the external audit bodies and the support of the state legislature and its regional counterparts.

CONTROL EXTERNO, TRIBUNAL DE CUENTAS, MODELO FEDERAL, INFORME CORA, EFICIENCIA
EXTERNAL CONTROL, SUPREME AUDIT INSTITUTION, FEDERAL MODEL, REPORT OF THE COMMISSION FOR THE REFORM OF THE PUBLIC ADMINISTRATION (CORA), EFFICIENCY

* El trabajo expone en exclusiva los juicios de valor del autor y sus propuestas personales. Se enmarca en el proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: "Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español" (DER2012-39179), cuyo investigador principal es José Tudela Aranda.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha colocado el Sector Público español frente al espejo de una realidad muy dura de asimilar, hasta entonces oculta o, más bien, *ocultada*, bajo un velo mixto de indiferencia e ignorancia, tejido por los responsables públicos y por la propia ciudadanía. El ajuste, cuando devino inevitable, necesariamente se hizo más doloroso y profundo. A buen seguro, Séneca repetiría su conocido aforismo: “cuando se está en medio de las adversidades, ya es tarde para ser cauto”.

Entre tanto, los órganos de control externo autonómicos (OCEX), junto al Tribunal de Cuentas (TCU), no habían abandonado su principal función de fiscalización. Antes bien, la han venido ejerciendo con profesionalidad y con no poca resistencia frente a unos gestores que a menudo recelaban del control y de las conclusiones y las recomendaciones plasmadas en los informes. El deber de colaboración y de rendición de cuentas se veía como un engorro multiplicado, frente a tareas más *agradecidas* de gasto o rebajas impositivas de tinte electoralista. A todo ello, los OCEX seguían respondiendo con su trabajo, advirtiendo del deslizamiento de las cifras de déficit y deuda por “facturas en el cajón”, denunciando prácticas irregulares –cuando no fraudulentas– en materias de contratación y personal o ilustrando sobre la habitualidad –y no la excepcionalidad– del procedimiento de concesión directa de subvenciones. Hoy, muchas de esas conclusiones y recomendaciones son *descubiertas* por gestores públicos, políticos y ciudadanía en general, cual si se tratase del agua tibia. Bienvenida sea esta revelación *iluminadora* de lo que siempre había estado ahí.

Mientras, el legislador estatal se *olvidaba* de los OCEX en la intensa sucesión de normas aprobadas a partir de 2010, cuando no directamente los obviaba o, peor aún, con ayuda del legislador autonómico, tenía un repentino *recuerdo* para estas instituciones, con el único fin de decretar su eutanasia, no sin antes proceder a su desahucio.

El objetivo de este trabajo es revisar el papel de los OCEX antes y durante la crisis, planteando sugerencias para el avance hacia un modelo federal de control externo en España. En la sección 2 se sistematizan las alternativas institucionales, partiendo de la realidad española ya consolidada. En la sección 3 se revisa el consciente vacío que sobre los OCEX ha aplicado la reciente legislación básica. La sección 4 analiza críticamente el intento de debilitar el papel de los OCEX, sobre todo al hilo

de las propuestas del Gobierno de España. Una última sección concluye.

2. FEDERALISMO Y CONTROL EXTERNO

La historia contemporánea de los OCEX necesariamente parte de la Constitución Española de 1978, sin perjuicio de los antecedentes históricos que se remontan a la Edad Media en algunos reinos peninsulares². La creación de un nuevo nivel de gobierno al alcance de todas las “regiones y nacionalidades” elevó al máximo rango normativo el principio de autonomía, el cual incluye en su frontispicio la organización de las instituciones de autogobierno de las comunidades autónomas (CCAA). La Constitución no prevé la creación de OCEX, aunque tempranamente iban a contemplar esta posibilidad la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU).

En 1982 se presentaron varios recursos previos de inconstitucionalidad³ contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. El fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 76/1983 dio la razón a los recurrentes, negando a la norma su carácter armonizador y orgánico y declarando contrario a la Constitución la mayor parte del articulado. Entre las regulaciones *salvadas* estuvo precisamente la referida al TCU, motivo por el cual fue recuperada en la inmediata Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, facultando al supremo órgano de control para establecer secciones territoriales en el ámbito de cada comunidad autónoma, dentro del ejercicio de las funciones que le asigna la LOTCU.

Más adelante, resolviendo un recurso contra la legislación reguladora del OCEX catalán, la STC 187/1988 dejó sentado que “si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, *no tiene por qué ser el único*”, aunque “en cuanto a su función de enjuiciamiento contable [sí es] único en su orden”, lo que en este segundo caso no excluye la instrucción del procedimiento previo a la función estrictamente jurisdiccional para la exigencia de la responsabilidad contable, aunque para ello deba mediar una delegación expresa del TCU al OCEX⁴. No obstante, el Tribunal Constitucional también quiso delimitar la actividad fiscalizadora del TCU, precisando que “el ámbito

² La Cámara de Comptos de Navarra hunde sus raíces históricas en el año 1365. Antes, en 1283, se había instituido la figura del *Mestre Racional* en los territorios de la Corona de Aragón.

³ Esta institución jurídica fue posteriormente suprimida mediante la Ley Orgánica 4/1985.

⁴ El análisis de la función de enjuiciamiento, así como de la función consultiva o asesora de las instituciones de control externo, excede el ámbito de este trabajo. Sobre la incardinación del papel de los OCEX en el procedimiento de exigencia de responsabilidad contable, se puede seguir a Gorordo (2008).

principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal” (argumento reiterado en la STC 31/2010). Estos calificativos definitorios del TCU –supremo- y de su tarea –principal y preferente- no excluyen fiscalizaciones propias en el ámbito autonómico, pero sí orientan sus actuaciones prioritarias y clarifican el alcance del trabajo de los OCEX.

Para la doctrina más ortodoxa (De Vicente Martín et al., 1999), las competencias del TCU son indubitablemente concurrentes con las de los OCEX. Por este motivo, las actuaciones de los segundos no pueden excluir en modo alguno las del primero que, en todo caso, mantiene su posición de *supremacía* reconocida en la Constitución. Sin embargo, tal supremacía no debe ser considerada como *jerarquía*, en el sentido de capacidad para enmendar, supervisar o anular una fiscalización realizada por el OCEX, aunque sí para “practicar, en su caso, las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias”, según lo dispuesto en los artículos 27 y 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU). En otras palabras, el TCU no es una instancia con capacidad de veto, ni está investido de mayor legitimidad que el OCEX, sino simplemente cabría decir que ambas instituciones se mueven en planos paralelos que sólo en determinados puntos pueden llegar a ser secantes o tangentes. Coincide Biglino Campos (2008) con esta opinión, cuando afirma que la “supremacía” del Tribunal de Cuentas debe entenderse como “preeminencia”, pero no como “superioridad jerárquica”, dadas “las transformaciones que está experimentando el bloque de la constitucionalidad”, sobre todo tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de *segunda generación*. A su juicio, basta invocar el hecho objetivo de que el TCU y los OCEX “pertenecen a ordenamientos jurídicos distintos”. En puridad, la única

dependencia de los OCEX es estrictamente orgánica o de ámbito con respecto a sus respectivos parlamentos, pero nunca funcional.

Desde una posición teórica opuesta a la anterior se podría plantear un marco de relaciones como el que opera para la función consultiva entre el Consejo de Estado y los consejos consultivos de las CCAA, según lo interpretado en la STC 204/1992. De ese modo, “la intervención del órgano consultivo autonómico *excluye* la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados”. Es decir, se trata de una sustitución total de un órgano estatal por un órgano autonómico. Aún más, “sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 C.E.) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 C.E.)”. Algún autor (Checa González, 2011) ha abogado por extender esta interpretación al ámbito del control externo, proponiendo que, cuando existan OCEX en las CCAA, “el control económico-financiero externo debe corresponder a la institución autonómica, de forma *exclusiva y excluyente*”. Esto significaría “establecer de forma clara que cuando actúan los órganos de fiscalización de las CCAA ya no podrá hacerlo, sobre la misma cuestión objeto de la fiscalización, el TCU”. La evidente contradicción entre la visión ortodoxa y esta segunda más innovadora no debería ser irresoluble. La primera se mueve en el terreno positivo (*de lege lata*), mientras que la segunda debe ser considerada como una proposición normativa (*de lege ferenda*), en torno a la reforma de la vigente y vetusta LOTCU.

Modelos alternativos de sistemas de control externo

	TCU		Secciones territoriales TCU			OCEX		Competencias de fiscalización TCU-OCEX	
	Único	Supremo	SÍ	NO	Ninguno	Algunos	Todos	Concurrentes	Excluyentes
Centralista puro	■								
Centralista desconcentrado	■								
Autonómico asimétrico		■	*			■		■	
Autonómico completo		■				■	■		
Federal mixto		■	*			■			■
Federal puro		■					■		■

* Con carácter opcional, a discreción del Tribunal de Cuentas. Fuente: elaboración propia.

En síntesis, cabrían varias opciones teóricas, aunque no todas ellas igualmente factibles. En el modelo *centralista* el TCU no sería el supremo órgano fiscalizador, sino el único, pudiendo funcionar sin secciones territoriales (*centralista puro*) o con una estructura regionalizada (*centralista desconcentrado*). En cualquier de los dos casos, este planteamiento no resulta viable hoy en día, ni jurídica ni políticamente, ya que se opone a la configuración misma del Estado de las Autonomías y a la existencia muy consolidada de los OCEX.

El modelo *autonómico* es el que más se aproxima al que configuró el legislador estatal, con un TCU como supremo órgano fiscalizador, conviviendo con varios OCEX en las CCAA que hayan decidido crearlo. Las competencias de fiscalización son concurrentes y existe la posibilidad de crear secciones territoriales del TCU donde no existan OCEX (*autonómico asimétrico*) o, en el otro caso, extender la malla de OCEX a la totalidad de CCAA (*autonómico completo*).

Por su parte, el modelo *federal* partiría de una convivencia entre el TCU y los OCEX, sobre la base de una clara separación de competencias y funciones de fiscalización, además de una definición de supremacía más acorde a la realidad. Este modelo no tenía sentido en los primeros años posteriores a la Constitución de 1978, pero sí podría tenerlo ahora, cuando el mapa de OCEX ha sido desplegado –aunque no en su totalidad– y las CCAA desempeñan un papel fundamental en la estructura jurídico-constitucional y financiera del Estado. El exponente más cercano sería Alemania, donde los tribunales de cuentas de los estados (*Länder*) y su homólogo federal tienen una posición intermedia especial como autoridades imparciales entre los respectivos parlamentos y gobiernos (Teschner, 2001). Asimismo, unos y otro disponen de campos de actuación claramente delimitados, sin perjuicio de las lógicas disfunciones que se van sustanciando en una cooperación continuada (Engels, 2002). La implementación de este modelo en España requeriría una reforma constitucional, así como modificaciones en los Estatutos de Autonomía y en la legislación reguladora del TCU (cuando no una nueva normativa). A su vez, este modelo *federal* podría tener dos arquetipos, *mixto o puro*, donde sólo en el segundo estarían todos los OCEX en funcionamiento.

La fórmula elegida hasta el momento, aunque está lejos de ser perfecta, sí es coherente con el diseño general del Estado de las Autonomías, donde los espacios competenciales de la Administración Central y de las CCAA

–y hasta de las entidades locales– no están separados nítidamente, como sería propio de un Estado federal, sino que son concurrentes en numerosos aspectos.

En 2006, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña señala un nuevo hito. En el artículo 80 se introduce un marco regulatorio para la Sindicatura de Cuentas, definido como “el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña”. Aunque la ausencia nominal del TCU en este precepto pudiera parecer contradictoria con la actividad fiscalizadora de dicho órgano estatal sobre el conjunto del Sector Público, la interpretativa STC 31/2010 (fundamento jurídico 34) ha aclarado que ese artículo “no excluye ni impide que el Tribunal de Cuentas [...] pueda fiscalizar las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del sector público de Cataluña”.

En el artículo 80.3 se indica que “la Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer sus relaciones de cooperación mediante *convenio*”. El Tribunal Constitucional no ha considerado que exista imposición alguna sobre la autonomía funcional del TCU, interpretando que “es posible un entendimiento del inciso en cuestión, sin alterar ni desvirtuar su contenido, que circunscriba aquel mandato a la Sindicatura de Cuentas, en tanto que *órgano* de la Comunidad Autónoma, a quien se le impone el establecimiento de relaciones de cooperación mediante convenio con el Tribunal de Cuentas, pero que, en tanto que *deber*, ni vincula ni obliga al Tribunal de Cuentas en lo que se refiere al establecimiento de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se lleve a cabo”. No obstante, uno de los magistrados emitió un duro voto particular discrepante⁵.

La legislación catalana posterior al Estatuto de Autonomía de 2006 (Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas) es la primera que se dicta “para adecuar su funcionamiento, ámbito de actuación y estructura a las exigencias derivadas del mandato estatutario y de la redefinición del sector público, por un lado, y de las funciones que, en cuanto al control, impone el marco europeo, por el otro” (Preámbulo). De alguna forma, se trata de salvar la “timidez” (sic) habida hasta entonces en las legislaciones autonómicas reguladoras de sus respectivos OCEX (Navas Vázquez, 2009), cuyas remisiones a la legislación del TCU eran habituales.

⁵ Vicente Conde Martín de Hijas considera “que desde el Estatuto se están introduciendo mandatos dirigidos a una institución u órgano del Estado, invadiendo el área constitucionalmente reservada a otra Ley Orgánica específica, la reguladora del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE), lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto”.

En 2015, son doce las CCAA con OCEX constituidos y en funcionamiento⁶. Todos ellos son órganos de relevancia estatutaria y de adscripción parlamentaria, como órganos auxiliares o delegados, especializados en fiscalización de cuentas y de la gestión pública en sus respectivos ámbitos territoriales. En las otras cinco CCAA la situación es variada. Extremadura ha previsto en su Estatuto de Autonomía la creación del OCEX, pero todavía no lo ha llegado a constituir. Otras tres (Cantabria, Región de Murcia y La Rioja) no prevén esta posibilidad en sus Estatutos de Autonomía ni en su legislación propia. El caso más peculiar es el de Castilla-La Mancha, cuya Sindicatura de Cuentas fue creada en 1993 y estuvo plenamente operativa hasta su supresión en el año 2014, en el marco de una decisión política no exenta de polémica⁷, lo cual puede hacer pensar en una reinstauración a medio plazo.

En suma, esta legítima diversidad institucional no es más que el reflejo de un ejercicio práctico –más o menos intenso– del principio de autonomía que, por su propia definición, se aleja de cualquier atisbo de uniformidad. El artículo 138.2 de la Constitución prohíbe que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía impliquen “privilegios económicos o sociales”; lo que desde luego no proscribiera es la diferencia misma. En fin, esta pluralidad de instituciones es un hecho que en sí mismo no debería generar controversia alguna, dicho sea sin perjuicio del rol constitucional atribuido al TCU como “supremo órgano fiscalizador” (artículo 136 de la Constitución) y sin perder de vista la ineludible coordinación entre CCAA que también proclama la Carta Magna.



⁶ Por orden de antigüedad, Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Cámara de Cuentas de Andalucía, Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y Cámara de Cuentas de Aragón.

⁷ Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas (*Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, 21 de mayo de 2014).

3. LOS OCEX, LA CRISIS Y UN LEGISLADOR OLVIDADIZO

Desde el inicio de la crisis, en 2008, pero sobre todo a partir de 2010, con las primeras medidas de ajuste, los OCEX han sido los grandes *olvidados y obviados*, a pesar de su valiosa contribución directa a la mejora de la gestión pública e indirecta a la lucha contra el fraude y la corrupción, siempre a través de sus informes de fiscalización.

Para empezar, la propia reforma constitucional expés del verano de 2011, limitada al artículo 135, bien podría haber sido aprovechada para retocar los artículos 136 y 153, relativos al control externo, perfeccionando el modelo *autonómico* vigente o apostando por avanzar en el modelo *federal*, pero en todo caso explicitando el papel de los OCEX. Hay otros ejemplos significativos de esa dejadez legislativa hacia los OCEX, como los siguientes (el listado es cronológico y no exhaustivo):

- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ni siquiera menciona a los OCEX o al TCU, al tiempo que refuerza notablemente la capacidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para recabar información financiera y presupuestaria de CCAA y entidades locales, así como su potestad para imponer medidas preventivas, correctivas o coercitivas por incumplimiento.
- La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, nacida tras las condiciones asociadas al “rescate” financiero, impone un de-

ber de colaboración que se homologa en grado de exigencia al que ya existe para el TCU y los OCEX. Sin embargo, la configuración legal de este nuevo organismo, su prioridad *política* y su adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hace sospechar que pueda disponer de datos de mayor calidad que las instituciones de control externo. Por otra parte, el nuevo Comité Técnico de Cuentas Nacionales (conformado por el INE, el Banco de España y la IGAE) “facilitará para información los informes emitidos [...] a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”, pero la ley no dice nada parecido con respecto a los OCEX o al TCU.

- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sí menciona al TCU y “las instituciones autonómicas análogas”, pero únicamente para incluirlas dentro de su ámbito subjetivo de aplicación, con las obligaciones de transparencia que llevan aparejadas. En el caso del TCU, también para designar un representante propio en la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.
- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce cambios de calado en el Régimen Local y las Haciendas Locales, modificando también la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para prever la retención de la participación en los tributos del Estado a las entidades locales que no remitan su cuenta general al TCU. Aquí los OCEX tampoco aparecen mencionados.
- La central de información prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, creada mediante el Real Decreto 636/2014, fija mecanismos y plazos concretos para el suministro de información por parte del Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, relativas al endeudamiento de las Administraciones Públicas y sus entidades u organismos vinculados o dependientes. Esta previsión no existe para los OCEX ni para el TCU.

El común denominador a esas ausencias es su posible consecuencia en forma de una asimetría en el acceso a la información presupuestaria y financiera, en perjuicio de los OCEX, por ejemplo, frente al Ministerio de Hacienda

y Administraciones Públicas, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Banco de España o las autoridades europeas, pero incluso frente al TCU en algunos ámbitos concretos. La buena voluntad y la colaboración leal deberán suplir la falta de claridad del legislador, tanto si ha sido intencionada como si no, imponiendo a los OCEX y a todas esas instituciones una obligación de conllevarse, en el sentido orteguiano del término.

Durante la crisis, aun con toda la presión política, ciudadana y mediática sobre el TCU, no se ha querido –o podido– aprobar una actualización del marco legal general del control externo. Las únicas modificaciones parciales han sido las siguientes:

- Mediante la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa se modifica la LFTCU. Se *resucita* la posibilidad de creación de secciones territoriales del TCU en las CCAA que no tuvieran establecido OCEX. Inexplicablemente, el Preámbulo de la LFTCU contradice lo anterior, al calificar la creación de esas posibles secciones territoriales como “innecesaria”, ya que “lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control”. Todo un ejemplo de norma que se niega a sí misma.
- La misma Ley 15/2014 también fuerza la elaboración de un informe preceptivo del TCU para anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su propio régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. Sería conveniente que las legislaciones autonómicas que aún no prevén esta posibilidad con respecto a sus OCEX incluyesen preceptos homólogos.
- La Ley Orgánica 3/2015 modifica la legislación de partidos políticos y la LOTCU, con un objetivo declarado de reforzar la lucha contra la corrupción⁸. En primer lugar, se clarifica la atribución en exclusiva al TCU de la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellos. Segundo, se da una nueva redacción al deber de colaboración, para reforzar el suministro de información al TCU, por parte de las entidades de crédito, sobre cuo-

⁸ La misma motivación que inspira la proposición de ley de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Contas, y otras normas, para la prevención de la corrupción (*Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, 8 de abril de 2015).

tas, donaciones y otras aportaciones a partidos políticos y fundaciones o entidades vinculadas o dependientes de ellos. Y, tercero, se aprovecha para facultar al TCU a dictar reglamentos internos y se extiende su función fiscalizadora para verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector Público a los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, además de los tradicionales de legalidad, eficiencia y economía⁹. Se podría haber ido más lejos.

4. UN DIAGNÓSTICO PRECONCEBIDO Y UNA VÍCTIMA PROPICIATORIA

Como ya se ha dicho, la LFTCU, había cerrado –hasta ahora– el debate sobre el modelo descentralizado de control externo en España. Sin embargo, el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas¹⁰ (en adelante, *Informe CORA*) lo volvió a abrir en 2013, recuperando una apuesta por el modelo *centralista*, en lugar de tratar de avanzar hacia un modelo *federal*, mucho más acorde con la realidad descentralizadora española.

El *Informe CORA* contiene numerosas propuestas con un lema común: “una Administración, una competencia”. Si bien esta idea puede parecer loable desde una cierta ortodoxia presupuestaria y gestora, lo cierto es que en la práctica sólo podría ser viable por dos mecanismos opuestos entre sí:

- Recentralización de competencias, eliminando o vaciando algunas de las que ahora tiene las CCAA y las entidades locales.
- Reforma federal del Estado, donde se opte por un modelo de competencias y funciones compartimentadas.

El *Informe CORA* se inclina sin duda por la alternativa recentralizadora, un proceso amplio que, siguiendo a Viver Pi-Sunyer y Martín (2013), incluye diferentes supuestos: “cuando el Estado [...] ejerce competencias que anteriormente ejercían las comunidades autónomas”, “cuando el legislador estatal al ejercer sus competencias impone al ejercicio de las competencias autonómicas, directa o indirectamente, controles, límites o condiciones que antes no existían” y, en forma inversa, pero con idéntico resultado, cuando se hace explícita “la renuncia de determinadas CCAA a ejercer competencias que

antes ejercían”. Este afán se concreta en variados mecanismos¹¹, contribuyendo a desdibujar el modelo abierto y flexible de competencias concurrentes que alberga la Constitución. La propia recentralización impostada mediante mecanismos espurios y no mediante una reforma normativa de calado, es fuente y causa de duplicidades funcionales, toda vez que añade obligaciones a la Administración Central, sin que al mismo tiempo sea capaz de impedir la actuación autonómica en esa materia.

En el *Informe CORA* se contienen varias medidas concretas, muchas de las cuales dependen de la Administración General del Estado y no habría mayor problema en acometerlas, ya que parece existir voluntad suficiente. Pero otras muchas dependen del concurso de CCAA y entidades locales, afectando a esferas muy sensibles de autonomía. El paradigma de esas supuestas duplicidades se enfoca al ámbito autonómico y local, pero lo cierto es que también se podrían concretar algunas muy relevantes en la propia Administración Central¹².

De particular interés para los OCEX se encuentran las medidas que pudieran afectar a su configuración, composición, funciones y hasta a su propia existencia.

En el resumen ejecutivo del *Informe CORA* ya se anuncia con meridiana claridad que “tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos”. Sigue diciendo: “este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros”. Se coloca a la misma altura un OCEX y una agencia meteorológica, lo cual, por una cuestión de estricto respeto institucional, sin mayores disquisiciones, parece impropio de un informe oficial del Gobierno de España.

Es importante volver a recordar que los OCEX no son una Administración Pública en sentido estricto. Por el contrario, son órganos de relevancia estatutaria, caracterizados por su independencia funcional y su au-

⁹ Aunque en este último caso sería preciso apostar más por la fiscalización operativa, a cargo de personal especializado en el análisis de eficiencia del Sector Público (Albi y Onrubia, 2015).

¹⁰ Aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 (www.seap.minhap.gob.es).

¹¹ Entre otros, los fondos de pago a proveedores, los ajustes básicos en el gasto sanitario, educativo y en atención a la dependencia, las restricciones a la contratación y a las retribuciones del personal, la reforma del sector eléctrico o las regulaciones dirigidas a ocupar el espacio del poder tributario autonómico.

¹² Por ejemplo, analizando funciones solapadas de las fuerzas y los cuerpos de seguridad o, en términos de eficiencia, evaluando las autopistas estatales con baja ocupación o las concesiones “rescatadas”.



tonomía organizativa. Ello no obsta para que los OCEX, en el ejercicio de sus funciones no fiscalizadoras y en todos aquellos aspectos relativos a régimen patrimonial, presupuestario, contable y de contratación, así como en materia de procedimiento, recursos y forma de las disposiciones y actos, se puedan regir supletoriamente por la legislación autonómica sobre función pública y también estén sometidos a la legislación básica estatal. Un ejemplo –no menor– de lo anterior es la restricción a la incorporación de nuevo personal a través de la tasa de reposición de efectivos incluida en las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Como señala Arce Janáriz (2003), “las previsiones estatutarias no son tanto habilitantes cuanto garantistas”. A juicio del autor, esa salvaguarda jurídica de los OCEX “los garantiza y pone su existencia a resguardo de la disponibilidad del legislador autonómico”. Habría que añadir lo obvio: la citada salvaguarda los debe poner aún más a salvo, si cabe, del legislador estatal.

Otro aspecto nada desdeñable a considerar es el tradicional consenso político que ha acompañado siempre la creación de los OCEX en las distintas CCAA, cuyas leyes reguladoras han sido aprobadas por mayorías reforzadas o por unanimidad. Este valor lo sintetiza Requero Rodríguez (2003): “las razones del silencio que rodea a la Sindicatura de Cuentas durante todo el procedimiento legislativo son de variada índole, pero [...] ese silencio no es fruto del desinterés que despierta la institución, sino, por el contrario, de la unanimidad que existe en torno a su creación estatutaria en los términos propuestos”.

A pesar de todo lo anterior, el *Informe CORA* reserva para los OCEX uno de sus párrafos más contundentes, criticando con dureza supuestas “ineficiencias”, “bajo rendimiento de los recursos”, “heterogeneidad en las estructuras, composición y resultados” y “duplicidad”. Por todo ello, concluye con una recomendación radical: “suprimir los OCEX autonómicos por redundantes con el Tribunal de Cuentas del Estado” y “se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica [...], para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas)”.

La propuesta que hace el *Informe CORA* tiene un calado muy profundo, aunque se formule en un tono falsariamente neutro, sin cuestionar “la competencia de las CC.AA. para crear dichos órganos [...] y más aún, en un periodo de crisis como el actual”. A la vista de todo ello, el juicio sobre el *Informe CORA* no puede ser muy complaciente, al menos, por las siguientes razones:

- Cuando dice que “destacan, por su relevancia, los numerosos Órganos de Control Externo” hace una afirmación aventurada, puesto que argumentando a la inversa, se podría haber dicho que *sólo* 13 CCAA –y ahora ya 12– entre 17 han constituido su respectivo OCEX.
- Se afirma que “los órganos autonómicos desarrollan competencias idénticas a las de los correspondientes estatales, limitadas a la Adminis-

tración respectiva”. Esto es simplemente falso y para ello baste recordar que la fiscalización de la cuenta general de la comunidad autónoma la realiza el OCEX autonómico, limitándose el TCU a integrar y condensar en un informe global los respectivos informes autonómicos. La legislación reguladora del TCU prevé la posible ampliación de esas tareas fiscalizadoras, pero lo cierto es que no se suele hacer.

- Según el *Informe CORA*, la fiscalización a la administración autonómica por los OCEX “propicia la aparición de ineficiencias en la gestión de los medios públicos y una mala calidad de los resultados”. Sin datos que la avalen, no se puede admitir esta afirmación que roza lo ofensivo para estas instituciones y para el personal a su servicio.
- Se invita a “reflexionar acerca de la idoneidad, eficacia y eficiencia que tienen estos órganos, y más aún, en un periodo de crisis como el actual”. Lo que no se dice es que esta reflexión ya tuvo lugar hace más de 25 años en España y la conclusión fue que el modelo *autonómico* era superior en su concepción al modelo *centralista*. Dar ahora pasos atrás en esa dirección no parece lo más adecuado. En todo caso, puestos en la tesitura de la reflexión, bien podría abrirse paso el modelo *federal* como alternativa factible y deseable.
- Sobre las duras acusaciones que se vierten sobre los OCEX, muy poco atinadas y nada sustentadas en evidencia empírica, se podría contestar retóricamente con un remedo de la presunción de inocencia, para resaltar que estas instituciones son inocentes, *mientras no se demuestre lo contrario*. Y lo cierto es que no se demuestra, queriendo confundir de forma interesada, por ejemplo, cuando se critican las estructuras heterogéneas (fruto normal y legítimo de la autoorganización de las CCAA) o cuando se alude a una “duplicidad” en la rendición de cuentas de las entidades locales (desmentida por la realidad de una plataforma telemática común OCEX-TCU).
- Haciendo un ejercicio de buena fe (ya que no se conocen los datos que se afirma tener), se podría incluso asumir que los autores del *Informe CORA* han realizado “el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012” y que también han tenido en cuenta

“las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano”. En base a esas dos *fuentes informativas*, se propone nada menos que un cambio del modelo de control externo.

- Para terminar, el *Informe CORA* añade una peligrosa tautología final acerca de la hipotética supresión de los OCEX, afirmando que “esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento”. Sería como decir que se ahorra gasto sanitario cerrando hospitales o que se mejora la economía del gasto educativo porque se clausuran escuelas. ¿Acaso se insinúa algo tan irreal como que las secciones territoriales del TCU serían gratuitas? Es posible que el gasto público consolidado final fuese superior con ese modelo *centralista* que con el actual modelo *autonómico*. ¿O lo que se pretende en realidad es deteriorar el alcance y la calidad de la fiscalización, con la consecuente pérdida de eficiencia en la gestión? Ítem más: ¿se está abriendo la puerta a una posible privatización encubierta del sistema de control externo, más allá de una función pública residual que se reservaría al TCU? Convendría visitar el proverbio machadiano sobre las consecuencias de confundir valor y precio.

Hasta el momento, la víctima propiciatoria del *Informe CORA* –y de la voluntad política que lo ejecutó– ha sido la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Un resultado algo magro desde el punto de vista de los ambiciosos objetivos iniciales de sus promotores, pero una consecuencia funesta en forma de un control externo debilitado. Todo parece indicar que no habrá más *bajas* en el listado de OCEX, aunque no se pueden dejar de contabilizar otros daños *colaterales* en forma de reducciones presupuestarias, recortes en sus estructuras de funcionamiento¹³ o regulaciones que pueden poner en cuestión la garantía de autonomía funcional. En buena medida, estas críticas han sido expuestas también por Ordoki Urdazi (2014), para quien el *Informe CORA* contiene “argumentos para tomárselo a broma si no fuera por la seriedad del tema y porque en teoría son expertos quienes los plantean”.

La respuesta serena de los OCEX al *Informe CORA* ha sido la de más coordinación con el TCU y más cooperación horizontal. Con respecto a la primera, se podrían destacar iniciativas concretas como las siguientes,

¹³ Por ejemplo, la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León (*Boletín Oficial de Castilla y León*, 3 de julio de 2013) crea una Secretaría General compartida para el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas.

sin perjuicio del trabajo continuado y discreto que se produce en el día a día de la fiscalización:

- Homologación de procedimientos fiscalizadores, directrices técnicas, cuestionarios y papeles de trabajo, así como preparación y seguimiento de los programas anuales de fiscalización.
- Reuniones periódicas de coordinación al más alto nivel. En la celebrada el 31 de octubre de 2012 se declaraba “imprescindible una reconsideración de la normativa en materia de control externo”. Asimismo, se incluyó el compromiso de institucionalizar ese foro conjunto mediante reuniones semestrales, así como el de convocar comisiones de coordinación para el ámbito autonómico, el ámbito local y la actualización de los principios y normas de auditoría del Sector Público.
- Plataforma de rendición de cuentas común de entidades locales y lanzamiento del llamado “portal del ciudadano”, accesible a través de la web www.rendiciondecuentas.es. Además de constituir un esfuerzo notable de transparencia, ha logrado terminar con la duplicidad existente en origen con respecto a la rendición de cuentas a dos organismos. Se sigue trabajando en su mejorar continua y su ampliación a otras facetas como la remisión de contratos públicos y para el ámbito autonómico.
- Documento de *Indicadores de la Cuenta General de las Corporaciones Locales*, adoptado el 7 de mayo de 2013, después de un amplio periodo de maduración y debate previo.
- Adaptación a España de las Normas Internacionales de Fiscalización (ISSAI-ES), a partir de 2014.

En el ámbito cooperativo entre OCEX se debe volver la vista a la institucionalización de la Conferencia de Presidentes, cuya primera reunión, en 2006, dio lugar a la conocida *Declaración de Pamplona*. Ese importante documento marcó un punto de inflexión en la configuración de un sistema de control externo como “conciencia pública del control, entendido no como un fin en sí mismo, sino como un medio que contribuya a una gestión cada día más transparente y eficaz”. Se señalaban también ciertas áreas de riesgo (urbanismo, subvenciones y contratación) y se aludía a la mayor “complejidad de dicho control en relación a lo que era previsible en 1978”, de lo cual se concluía que “convendría reflexionar sobre la actualización del marco normativo correspondiente atendiendo al respeto del principio de subsidiariedad”.

Otro gran hito de refuerzo de la cooperación horizontal entre OCEX ha sido la constitución, en 2015, de la Asociación de los Órganos de Control Externo Autonómicos (ASOCEX), como valiosa *imagen de marca* común, pero también como órgano encargado de actualizar el repositorio de informes aprobados (www.informesocex.es), editar la revista Auditoría Pública –cuyo nacimiento se remonta a 1995– y gestionar los premios anuales que llevan el mismo nombre. De igual modo, ASOCEX publicará un Boletín digital de comunicación y difusión y asumirá la organización de los encuentros técnicos y los foros tecnológicos que se celebren a partir de 2015, en colaboración con los respectivos comités anfitriones.

5. CONCLUSIONES

Valdría terminar con la frase del filósofo José Luis Pardo Torío: “lo opuesto a la diferencia no es la igualdad; es la indiferencia”. Con todo lo dicho, sería perfectamente aplicable a los OCEX.



Nadie discute que el control externo forma parte del núcleo duro de las funciones públicas en un sistema democrático. Sin embargo, el sosegado y eficaz trabajo del los OCEX no ha sido reconocido. Algo más tras el estallido de la crisis (dejando de lado el *Informe CORA*), pero mucho menos durante la anterior fase de expansión. Las conclusiones y recomendaciones de los OCEX y del TCU pueden parecer novedosas, pero un simple repaso a los informes de fiscalización de las últimas décadas muestra que no se trata de apuntes de última hora, ni de recetas improvisadas.

La postergación de los OCEX frente al TCU y de ambas instituciones frente a terceras instancias (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, entre otras) ha sido clamorosa e injusta, llegando incluso a proponerse como *solución* radical la supresión de los OCEX, en lugar de su reforma con una visión de Estado. Las supuestas duplicidades no existen de facto o son mínimas y reconducibles fácilmente. Incluso si existiesen, tampoco estaría claro cuál de las dos instituciones de control externo –OCEX o TCU- debe ejercer la función fiscalizadora sobre determinados ámbitos territoriales, lo cual nos encamina al

debate sobre un modelo *federal* de control externo. La idea de que el TCU pudiese algún día asumir todo el trabajo de los OCEX resulta ilusoria, tanto por motivos políticos, como por razones jurídico-constitucionales y puramente materiales. El Estado de las Autonomías no admite reversiones forzadas y porque, aun siendo teóricamente posibles, no serían factibles ni eficaces en cuanto a sus resultados.

La eficiencia, en tanto que criterio relativo, siempre será mejorable, pero no mediante una destrucción escasamente creadora y sí bastante distorsionadora. La contrapartida pasa porque los OCEX y el TCU eleven una autocrítica, mejorando sus procedimientos internos y de control, despojándose de inercias peligrosas y politizaciones indebidas. Todo ello con la ineludible ayuda de una buena legislación que proteja su autonomía y su independencia, un suficiente respaldo presupuestario y mayores dosis de coordinación y cooperación.

Sólo mediante un refuerzo institucional de los OCEX se puede garantizar, no ya su mera supervivencia, sino su plena operatividad. Finalmente, entre sí, los OCEX y el TCU están condenados a *utilizarse* mutuamente. Probablemente, una renovada legislación de control externo sea el camino a seguir.

BIBLIOGRÁFICAS

Albi, E. y Onrubia, J. (2015): "Institucionalizar la evaluación de políticas públicas: eficiencia, rentabilidad social y ACB", ponencia presentada en la *Conferencia FUNCAS-RIFDE sobre Gasto público en España: presente y futuro*, Santiago de Compostela, 27-28 de mayo de 2015, www.rifde.es.

Arce Janáriz, A. (2003): "Relaciones con el derecho estatal: prevalencia y supletoriedad" en Arce Janáriz, A. (coord.): *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 113-130.

Biglino Campos, P. (2008): "La posición institucional de los órganos de control externo en los nuevos Estatutos de Autonomía" en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dirs.): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Valladolid, Lex Nova, pp. 17-42.

Checa González, C. (2011): "Órganos fiscalizadores de cuentas de las CCAA", blog personal, <http://blogdeclementechecagonzalez.blogspot.com.es>, consultado el 23 de noviembre de 2011.

De Vicente Martín, C.; De Vega Blázquez, P.; Sánchez del Águila, M. Á. y Sueiras Pascual, M. (1999): "La vertebración de las relaciones entre el tribunal de cuentas y los órganos de fiscalización externa de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión", *Revista Española de Control Externo*, 2, pp. 89-126.

Engels, D. (2002): "El tribunal de cuentas federal alemán y los tribunales de cuentas de los Länder: relaciones", *Revista Española de Control Externo*, 12, pp. 25-42.

Gorordo, J. M. (2008): "El Tribunal de Cuentas del Estado español y los órganos autonómicos de control externo en las previsiones constitucionales, estatutarias y/o legales de las Comunidades Autónomas", *Auditoría Pública*, 45, pp. 15-28.

Navas Vázquez, R. (2009): *Manual del control externo*, Cizur Menor, Civitas.

Ordoki Urdazi, L. (2014): "Requiem por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha", *Auditoría Pública*, 64, pp. 35-40.

Requejo Rodríguez, P. (2003): "La Sindicatura de Cuentas" en Arce Janáriz, A. (coord.): *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 609-624.

Teschner, R. (2001): "La fiscalización pública en la República Federal de Alemania: la relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de los Länder (Estados federados)", *Revista Española de Control Externo*, 7, pp. 49-67.

Viver Pi-Sunyer, C. y Martín, G. (2013): "El proceso de recentralización del Estado de las autonomías" en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (eds.): *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal'12*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona, pp. 47-60.