

EL CONTROL DE LA GESTION FINANCIERA DEL ESTADO

336.126.5

Por ANTONIO DE JUAN ABAD

Sumario: I. Organismos jurisdiccionales de control. 1. Naturaleza y tipos de control; 2. Organismos de control jurisdiccional de gastos públicos en el extranjero; 3. El Tribunal de Cuentas en España.—II. El campo de la reforma administrativa en el Tribunal de Cuentas.—III. Conclusiones.

I. LOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL

1. Naturaleza y tipos de control

Vamos a llevar a cabo un análisis breve acerca de la naturaleza, alcance y significado de los organismos jurisdiccionales de control de gastos públicos. Previamente, no obstante, sería oportuno hacer una serie de consideraciones sobre la naturaleza de la actividad de control misma.

GARCÍA TREVIJANO afirma que dentro de la actividad administrativa encontramos una variedad de supuestos: Administración activa, deliberante, consultiva y de control. Las actividades administrativas de control y de consulta actúan en virtud de las anteriores. Es cierto que la Administración tiene que actuar y, por tanto, la Administración activa es fundamental, pero recordemos que debe actuar y «actuar bien»: la Administración consultiva a través de sus declaraciones de juicio hace posible este fin. La Administración de control evita desviaciones, reprime abusos y fiscaliza lo hecho.

La nota común a los organismos jurisdiccionales que llevan a cabo análisis y estudio de los gastos públicos es la de que son facultad que tienen algunos órganos, dentro del aparato organizativo general, de investigar, analizar, criticar, enjuiciar la actuación y la gestión de otros órganos.

Como afirma GARCÍA TREVIJANO en sus *Principios jurídicos de la organización administrativa*, es preciso diferenciar el control de la jerarquía. Dentro del principio de jerarquía, unos órganos se subordinan respecto de otros, y éstos, se dice, son controlados por aquéllos como una consecuencia lógica de este principio de subordinación o jerarquía.

Pero junto a estos órganos jerarquizados de carácter general hay otros órganos que son los propiamente llamados órganos de control, cuya «única» misión es controlar, y que se encuentran respecto de los contro-

ados en situación de coordinación y no de jerarquización. Entre estos órganos hemos de situar a los denominados organismos jurisdiccionales de control de los gastos públicos que existen en todo Estado de Derecho, si bien con diversas denominaciones: Tribunales de Cuentas, Cámaras de Cuentas, Oficinas de Contabilidad Pública, Contralorías Generales, etcétera.

El estudio de la actividad de control en general se ha llevado a cabo por buena parte de la doctrina italiana. Los organismos jurisdiccionales de control ejercitan un control sobre la actividad administrativa financiera, control que es externo y control que es sancionador, teniendo, además, el carácter de permanente y diferenciándose así del control interno que se lleva normalmente por otros órganos que tienen carácter administrativo y que actúan dentro de la misma Administración activa, tal es el caso en nuestra patria del control preventivo y *a priori* que realizan la Intervención General de la Administración del Estado y las Intervenciones especiales en los ramos militares de la defensa nacional.

Toda la temática del control *a posteriori* está muy vinculada a la estructura del Estado y hay uná influencia de los regimenes constitucionales sobre la organización y las atribuciones de los órganos encargados de este tipo de control.

La historia permite comprobar un desarrollo paralelo entre las atribuciones del poder legislativo en materia presupuestaria y las funciones del órgano encargado del control financiero. El control financiero es un corolario ineludible de la soberanía nacional. El derecho de votar los ingresos y los gastos (aprobación del presupuesto) lleva consigo la necesidad de verificar las operaciones efectuadas por el Gobierno y sus servicios. Si esto no fuera así, las autorizaciones dadas serían totalmente ilusorias. Y, además, señalamos que un control financiero puede servir de guía y directriz a la autoridad presupuestaria.

Para desarrollar en esta materia las notas de cada régimen político conviene distinguir tres hipótesis fundamentales: países de ejecutivo fuerte, separación de poderes y régimen parlamentario. De todos ellos el más interesante en el plano teórico quizá sea el de separación de poderes; éste es el más favorable al desarrollo completo y racional del control financiero. ●

Las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional se alternan y suceden, y se obtiene así un control eficaz y efectivo.

Decíamos antes que existe un control externo y otro interno. Precisamente por este control externo se pueden estudiar los diversos

sistemas organizativos en Derecho comparado. Vamos a enumerar brevemente los sistemas de control jurisdiccional de gastos públicos de algunos países.

2. Los organismos de control jurisdiccional de gastos públicos en el extranjero

A) *Inglaterra*.—En Inglaterra el órgano de control externo lo constituye el Audit Office, con un control previo, con el visto bueno y sucesivo examinando de los *appropriations accounts*, y el Committee of Public Accounts, con el examen final de cuentas. Como notas generales diremos que el control *a posteriori* es más débil y se encuentra mucho más reforzado el control interno o preventivo de tipo intervencionista.

B) *Francia*.—En Francia verifican el control externo la Cour de Comptes y la Cour de discipline budgetaire. La Cour de Comptes depende del Parlamento, a quien presenta al final de su trabajo una Memoria o relación general de conformidad, mientras que la Cour de discipline budgetaire tiene como misión el examen de responsabilidad civil de los órganos de ordenación por gastos ilegales, falsedad para ocultar gastos no autorizados. Aquí el control *a posteriori* es más fuerte que el interno o preventivo, teniendo los informes salidos de la Cour de Comptes una gran importancia y trascendencia económica, política y social.

C) *Italia*.—En Italia el órgano de control es la Corte dei Conti. Tiene una gran diversidad de funciones, de control y vigilancia, de administración y jurisdiccionales. Es competente en materias tan extrañas al puro control financiero, como las de nombramiento y separación de funcionarios, administración del patrimonio del Estado, clases pasivas civiles y militares, etc. No obstante, el régimen italiano puede ser encuadrado entre el de aquellos países con órganos de fuerte control externo sobre los gastos públicos y su empleo.

D) *Estados Unidos*.—En Estados Unidos la intervención y el control se llevan a cabo por la General Accounting Office, que es un órgano del poder legislativo y que tiene dentro de sí funciones de control externo e interno.

Como se puede deducir de esta rápida ojeada, la diversidad en Derecho comparado es muy marcada y se halla siempre condicionada por

un matiz de tipo político. La organización y facultades del Tribunal de Cuentas varían según las distintas concepciones políticas dominantes en cada momento.

3. El Tribunal de Cuentas en España

a) ESQUEMA ORGANIZATIVO.

En España existe la diversidad de control que apuntábamos al hablar de la naturaleza del mismo. Hay un control interno y un control externo. El esquema organizativo es de todos bien conocido y puede resumirse así:

1. *Separación de competencias:*

- Control preventivo: Intervención General y especiales.
- Control sucesivo o *a posteriori*: Tribunal de Cuentas.

2. *Naturaleza de tales competencias:*

- La Intervención, en un sentido amplio, fiscaliza toda propuesta de gasto y pago en un sentido contable, examinando la existencia de crédito y su disponibilidad en el momento.
- El Tribunal de Cuentas es el máximo fiscalizador externo aplicando medidas ordenadas a los «juicios» emitidos.

3. *Su situación estructural:*

- La Intervención está dentro del poder ejecutivo, concretamente dentro del Ministerio de Hacienda (control interno).
- El Tribunal de Cuentas está «sobre» el poder ejecutivo, en cuanto que lo puede juzgar y debe estar vinculado al poder legislativo (Memorias a las Cortes).

Aquí el problema de la dependencia orgánica se plantea con todo su rigor, aunque será más bien objeto de análisis al tratar de la reforma externa, que luego veremos.

b) FUNCIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS.

En cuanto hace referencia a las funciones concretadas del Tribunal de Cuentas, éstas son muy diversas y esquemáticamente se pueden enumerar las siguientes:

a') *Funciones ordinarias:*

- Procedimientos de alcance y reintegro.
- Registro y toma de razón de los expedientes de crédito extraordinario.
- Examen y toma de razón de los contratos celebrados por la Administración cuyo importe inicial exceda de cinco millones de pesetas, pudiendo el Tribunal recabar los antecedentes necesarios, que le serán entregados dentro de los treinta días siguientes a la celebración del contrato.
- Examen de fondo de las cuentas rendidas por conducto de la Intervención, o bien de modo directo al Tribunal.
- Comprobación de la cuenta general del Estado.
- Remisión a las Cortes de la Memoria explicativa de lo observado en cada cuenta general del Estado.
- Cancelación y acuerdos de devolución de las fianzas de los funcionarios que hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones.

b') *Funciones extraordinarias:*

Aparte de la toma de razón y examen de ciertos contratos, serán las que le encomienden leyes especiales a las que se alude en el artículo 1.º de la Ley Orgánica de 3 de diciembre de 1953, al decir: «Y, además, en todos aquellos casos en que por su excepcional importancia considere que se debe hacer uso de esta facultad», lo que equivale a decir que a este alto Tribunal se da el derecho a reclamar su actuación en determinados asuntos, lo que demuestra la importancia de su misión y la consideración de organismos fuera de toda clasificación y subordinación.

Por último, en el ejercicio de su función jurisdiccional, el penúltimo inciso del artículo 1.º dice así: «Si en el ejercicio de esta función jurisdiccional observa el Tribunal prácticas administrativas no adecuadas a la finalidad y circunstancias del caso o perjudiciales para el Tesoro público, podrá hacer, con motivo de ellas, las observaciones que estimare procedentes, dirigiéndose al efecto al Ministro de Hacienda por medio de notas, en las que éstas se expongan y razonen, indicando en ellas incluso la conveniencia de modificar el régimen de aplicación de los textos legales y reglamentarios que las hayan motivado, así como también la de variar dichos textos, siempre que a juicio del Tribunal en pleno la

importancia de la cuestión aconseje que se formulen estas observaciones.»

El artículo 17 de la Ley, en concordancia con el 1.º, dice que cuando el ejercicio de la función de informe al Jefe del Estado y Cortes «se ejerza en los casos previstos en el penúltimo párrafo del artículo de esta Ley, se llevará a cabo como en él se dispone, por medio de notas u observaciones dirigidas al Ministro de Hacienda, de las que éste dará traslado a los Ministros Jefes de los Departamentos a que afecten, a los efectos prevenidos en dicho artículo».

Como se puede deducir de lo transcrito, el Tribunal de Cuentas tiene unos derechos y unas prerrogativas en el ejercicio de sus funciones, que no tiene tan efectivos ningún organismo del poder ejecutivo por mucha que sea su categoría.

Dibujada así la realidad jurídica de nuestro Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional de control sobre los gastos públicos (yo diría mejor finanzas públicas), vamos a ver ahora qué cauces y qué caminos tendrá en él la reforma administrativa.

II. CAMPO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

En este último punto vamos a tratar los posibles caminos de reforma administrativa dentro de nuestro Tribunal de Cuentas, ya que es grande su autoridad, destacada su actuación jerárquica y muy elevada su función, pero le faltan aún algunas notas complementarias y algunas prerrogativas que hagan más efectiva su fiscalización y su función jurisdiccional.

Con ello no queremos más que apuntar posibles caminos y señalar objetivos a alcanzar para una mayor economía, celeridad y eficacia en la actuación del Tribunal de Cuentas, que así haría muy suyas las directrices que ya señaló la reciente Ley de Procedimiento administrativo, uno de los objetivos más plenamente conseguidos por el movimiento de la reforma administrativa.

Esta posible reforma puede clasificarse para su estudio en dos casos muy amplios: reformas en lo interno y reformas en lo externo.

1. Reformas de carácter interno

Estas reformas afectarían a su vez a tres campos destacados del desarrollo y de la vida administrativa del Tribunal, que serían:

a) REFORMAS DE ESTRUCTURA.

En definitiva aquí se trataría de un estudio detenido de la realización material y formal de las funciones del Tribunal. Las funciones del Tribunal tienen tres aspectos: administrativo, técnico-contable y jurídico. La distinción y separación de esos diversos aspectos sería uno de los puntos interesantes de la reforma. Conservando los mecanismos internos que se consideren en pleno rendimiento y dando vitalidad a los que se estimen deficientes, llevando a cabo una auténtica especialización interna de tales funciones (recordemos aquí de nuevo el sentido de la reforma, que no ha de ser revolucionaria, sino lenta y meditada, aprovechando todos los medios existentes a su alcance).

b) REFORMAS DE PERSONAL.

Para obtener esa mayor especialización de funciones, el mejor camino es ir logrando cada vez un personal más técnico y especializado. Creo que serían en este punto interesantes:

1.º Análisis de competencias de los distintos cuerpos que integran el Tribunal.

2.º Realizar una determinación de puestos de trabajo conforme a esas competencias.

3.º Revisión de los programas de ingreso en los diferentes cuerpos y esto en un doble sentido:

- En un sentido de actualización de los mismos, tendente a dar una mejor preparación al posible opositor.
- Conceder gran importancia a los ejercicios prácticos e introducir nuevas técnicas de selección.

4.º Una mayor y mejor racionalización y división del trabajo entre los órganos de carácter directivo y técnico. Incluso la creación de nuevas secciones, dado el aumento progresivo que en materia de fiscalización ha supuesto la encomienda de censurar las cuentas de los organismos autónomos (Ley de 26 de diciembre de 1958).

5.º Un mejor reparto y distribución en el trabajo de censura de cuentas, entrando aquí no el contenido, el fondo del mismo, que se

realiza eficazmente en la actualidad, sino en la distribución material y espacial del mismo.

6.º Especial cuidado merecería todo lo que hiciera referencia al perfeccionamiento de los funcionarios en todos los niveles, mediante la asistencia en cursos de especialización y de enseñanza de nuevas técnicas en el campo de la Administración pública, con lo que se evitaría un anquilosamiento de los órganos mismos.

7.º Un control interno jerárquico y administrativo sobre las tareas y sobre el rendimiento del personal, en aras de un mayor dinamismo y rapidez frente al exterior.

8.º Estudio fundamental y necesario de posibles sistemas de incentivos para un mayor aumento en la productividad y rendimiento de los funcionarios.

Por último, junto a estos posibles puntos de las reformas estructurales y de personal cabría hablar de un tercero:

c) REFORMAS DE AMBIENTE.

Es notoria la influencia que el acondicionamiento material de las oficinas tiene en el rendimiento de las tareas y de los trabajos. En este sentido las técnicas de Organización y Métodos (O. y M.) tendrían especial interés en su aplicación al Tribunal de Cuentas.

Señalemos brevemente los puntos sobre los que tales técnicas actúan:

- Estudio de la estructura organizativa de la oficina.
- Mejora de métodos de trabajo.
- Control de costes y rendimientos.
- Ambientación y modernización de oficinas.
- Renovación y revisión de material, etc.

Estas serían tareas a emprender por un equipo de especialistas que podrían formarse en el mismo seno del Tribunal de Cuentas y poner en él en práctica el desarrollo de estas nuevas técnicas.

2. Reformas de carácter externo

Dentro de este segundo apartado general los puntos más destacados podrían clasificarse en tres grupos:

a) RELACIONES DEL TRIBUNAL CON OTROS ORGANISMOS.

Aquí cabría un replanteo fundamental del problema del encuadre del Tribunal de Cuentas dentro del ámbito del Estado. Su categoría independiente le vincularía, dentro de la altura de funciones, al supremo órgano legislativo: las Cortes, y en cuanto a su dependencia orgánica, sería quizá aconsejable su dependencia de la Presidencia del Gobierno, precisamente por el carácter complejo que este Departamento tiene. Tal sistema quizá fuera mejor que el actual de vinculación orgánica al Ministerio de Hacienda, ya que su competencia y las funciones del Tribunal se encuentran de otro lado tan estrechamente relacionadas.

Otro punto interesante sería el de las relaciones del Tribunal de Cuentas y de la Intervención en general. Aquí la reforma tendría por objetivos un mayor conocimiento mutuo y una facilitación recíproca de funciones y tareas, con lo que, en definitiva, se lograría un mayor beneficio del interés público.

b) EL PROBLEMA DEL PRESTIGIO.

El Tribunal de Cuentas de España es poco conocido en el ámbito de la opinión pública. Hay que cambiar esta realidad radicalmente. El Tribunal de Cuentas debe fomentar las relaciones públicas y emplear sus técnicas. Debe llegar a conocimiento del administrado, mediante los numerosos medios de difusión (cursillos, conferencias, publicaciones, etc.), el verdadero y trascendental alcance de su elevada función y cometido.

c) LA TAREA FORMADORA Y DIRECTRIZ DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Sólo con echar un simple vistazo a la enumeración de las funciones que corresponden al Tribunal de Cuentas podremos observar lo trascendental de su tarea formadora y directriz, que lo convierte muchas veces en un auténtico órgano consultivo con capacidad para exigir la ejecución de las medidas que considere oportunas. El que esta tarea formadora y directriz sea una auténtica realidad es función de los cuerpos especializados del Tribunal, que deben estar totalmente unidos y compenetrados en la misma.

III. CONCLUSIONES

Así esbozado el camino de la reforma, es hora ya de finalizar concretando todos estos puntos de vista en una serie de conclusiones ordenadas. Estas podrían ser las siguientes:

1.^a Necesidad de la existencia de este organismo jurisdiccional y afirmación rotunda de su importancia e interés de su funcionamiento en el campo de la Administración financiera y de control.

2.^a La autoridad encargada del control *a posteriori* debe poseer, además, una fuerte competencia técnica, ya que los resultados a que debe llegar son de la mayor importancia jurídica y económica.

3.^a Para asegurar la eficacia del control *a posteriori*, otro elemento es indispensable: la unidad.

4.^a Para ser eficaz, el control debe ser «rápido», sobre todo desde el punto de vista de los ordenadores. Por definición, el control *a posteriori* no puede ejercerse más que después de la ejecución del presupuesto y del envío de los materiales que constituyen el objeto de este control.

Los retrasos en la rendición de cuentas deben ser reducidos en todo lo posible. Los retrasos en la censura de cuentas deben desaparecer.

Cabe apuntar aquí la conveniencia de un estudio meditado de la reforma en el campo de la contabilidad pública que haga más rápido y dote de más celeridad al fenómeno de la rendición de cuentas, con lo cual, la ejecución presupuestaria e informe del Tribunal sobre la misma, serían momentos distintos, pero los más próximos posibles en el tiempo.

5.^a Necesidad de conferir un mayor prestigio, no teórico, sino de hecho, al órgano jurisdiccional de control.