

**LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN
DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EN LA ACTIVIDAD
ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

APERTURA DEL SEMINARIO

*Universidad de Maspalomas
21/23 de Julio de 2010*

*D.Manuel Núñez Pérez
Presidente del Tribunal de Cuentas*

El Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias, Rafael Medina, recordaba ayer tarde, en el Foro de Maspalomas, los cursos de verano que desde el año 2002 vienen celebrándose en esta Universidad. Cursos y seminarios relacionados con el "control externo" y el reflejo de éste en los problemas y necesidades que en cada tiempo presenta la sociedad. Permítanme que recuerde al primer coordinador de estos cursos, Inocencio Hernández González, y al entonces Presidente de la Audiencia de Canarias, Marcelino Rodríguez Viera. Aquella relación de la Audiencia de Cuentas con la Universidad de verano se ha mantenido y perfeccionado por el actual Presidente, los Consejeros y colaboradores que forman hoy parte de la misma.

En casi todos estos cursos he tenido la suerte, el honor y la responsabilidad de participar como ponente. Conservo, como oro en paño, las certificaciones que así lo acreditan. La primera es del año 2003, la firma el Director de la Universidad, José Angel Gil Jurado, se titulaba FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DEL CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO y el curso llevaba por título LA EFICACIA EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN RETO PARA CANARIAS EN EL SIGLO XXI.

Desde entonces y año tras año, la Audiencia de Cuentas convoca, además de al Tribunal de Cuentas de España, a los Tribunales y a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, a Tribunales e Instituciones de Control de otros países. En este curso participan el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cabo Verde y Brasil. Y convoca, también, a funcionarios y a universitarios, logrando una perfecta sintonía y comunicación entre las instituciones y la sociedad.

Si recuerdo todas estas cosas y las destaco, es para subrayar y agradecer la constancia, el propósito y la voluntad de nuestros compañeros de la Audiencia de Cuentas de Canarias que, utilizando su gran capacidad de convocatoria y ayudados por la tentación irresistible que tienen la belleza y el acogimiento de estas Islas –tan bien representados en estos parajes de San Bartolomé de Tirajana– nos reúnen a todos para reflexionar sobre las “responsabilidades” que tenemos encomendadas, logrando frutos de valor inestimable que tanto bien han proporcionado a los Órganos de Control Externo, a los Gobiernos y a las Administraciones Públicas y a los ciudadanos. A lo largo y ancho de estos cursos, todos hemos salido fortalecidos en nuestros conocimientos, en nuestra experiencia pero, sobre todo, ha salido fortalecida nuestra amistad y nuestra capacidad de diálogo.

Mil gracias, pues, por lo hecho en años anteriores y gracias especiales y felicitaciones por este octavo seminario que tiene por lema “LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS ORGANOS DE CONTROL EXTERNO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO”.

Buen tema y buen reto que necesita sabias y acertadas respuestas, y yo no dudo que de las ponencias y los ilustres ponentes elegidos y los participantes, surgirán ideas utilísimas que nos vendrán muy bien a todos y que no deberán caer en saco roto.

En un periódico de tirada nacional, hace unos días, se reclama para el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo que se les dote de una mayor relevancia para que puedan ejercer de verdadero engranaje entre los contribuyentes y los que administran los bienes públicos. Es decir, se reclama para nosotros más competencias, más responsabilidades, más medios. Sin duda se debe al prestigio ganado a pulso por nuestros trabajos, que si han sido

cada vez más útiles a ello habrá contribuido también lo que hemos aprendido y reflexionado en estos seminarios.

El tema que enmarca este Congreso nos invita a reflexionar sobre la nueva formulación de la función de supervisión de las Instituciones de control, manteniendo el fundamento constitucional de la función fiscalizadora, e incorporando las nuevas preocupaciones que suscita su adaptación a las nuevas exigencias que reclama la evolución del sector público en consonancia con la evolución del sistema económico y de la propia sociedad.

La concepción y vigencia de la Constitución como norma soberana, que otorga su legitimidad en el desarrollo de sus competencias a los diferentes órganos del Estado, entre otros al Tribunal de Cuentas y por extensión habilitada por el bloque de constitucionalidad a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, supone aceptar la propia Constitución como instrumento de racionalización y objetivación de la estructura del Estado y de sus modos de funcionamiento, a la vez que garantía de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.¹

¹ Es la propia Constitución la que, en su articulado, establece el marco al que debe acomodarse la gestión pública. Así el artículo 9.1 declara que "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"; referencia que se singulariza en el artículo 97, cuando establece que "El Gobierno debe ejercer sus funciones de acuerdo con la Constitución y las leyes" y en el artículo 103.1, según la cual "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". Todas estas referencias constituyen una garantía escrita de la limitación del poder y de la salvaguarda de los derechos individuales. Por su parte, el artículo 31.2 al señalar que "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía", establece los principios a los que ha de someterse la gestión de ingresos y gastos públicos, concebida como un proceso de racionalidad económica y social.

La referencia a este marco constitucional conduce a plantear si la organización y funcionamiento de las Instituciones de control gozan del reconocimiento legal y social, acorde con su tratamiento constitucional; y, lo que es más importante, si su actividad responde a las expectativas que pueden deducirse del marco constitucional y del adecuado funcionamiento del Estado democrático y, sobre todo si sirven para dar respuesta a los problemas que plantea la situación actual.

Es en este marco donde cabe reflexionar sobre la nueva formulación de la función de supervisión a la que el lema de este Seminario nos invita. Son múltiples las orientaciones que pueden darse a esta reflexión como consecuencia de la evolución en la organización político-administrativa de nuestro sector público y de las singularidades que presenta su gestión, de la crisis económico-financiera en la que se está inmerso, de la misma evolución de la sociedad y de las nuevas potencialidades ofrecidas por la denominada Sociedad de la Información; así como de la globalización e internacionalización de nuestra economía, entre otros aspectos. No obstante, se estima oportuno remarcar que el alcance de la función fiscalizadora, en cuanto función incardinada en la arquitectura institucional del Estado democrático, trasciende el mero ejercicio de supervisión y debe convertirse en garantía de un adecuado uso de los recursos públicos, pudiéndose derivar de la misma la exigencia de las pertinentes responsabilidades contables y de cualquier otra naturaleza en que los responsables públicos pudieran haber incurrido en su gestión. El reconocimiento del alcance de la función fiscalizadora lleva aparejada la necesidad de atender a todos los requisitos, independencia, objetividad, inmediatez, publicidad y rigor técnico que su adecuado ejercicio exige. ¿Sirven los Tribunales de Cuentas de hoy para dar respuesta a los problemas que la situación actual plantea?

Entre las múltiples circunstancias que definen la situación actual, y a título de ejemplo, podemos destacar las siguientes:

1ª) La transformación que se está generando en la sociedad, como consecuencia de las nuevas tecnologías de la información trasciende el ámbito estrictamente técnico que pudiera caracterizarlas e irrumpe en la organización social, en los planteamientos políticos, en la producción económica, en la construcción jurídica y, por descontado, en el funcionamiento de la Administración.²

2ª) El ingente volumen de recursos públicos gestionados y una determinada cultura proclive al enriquecimiento rápido por procedimientos descontrolados o ilícitos, tal como ha puesto de relieve la crisis que padecemos.

3ª) Nuestra específica organización político-administrativa. A estas preocupaciones compartidas con otros países, cabe agregar la inquietud derivada de nuestra específica organización político-administrativa y la necesidad de encontrar un sistema definitivamente asentado de la organización territorial de las Administraciones Públicas, Autonómicas y Locales, que afiance un sistema racional y transparente de financiación y de asunción de competencias, superando posicionamientos políticos a corto plazo.

² No obstante, la identificación de la nueva sociedad de la información y del conocimiento no puede reducirse a unas referencias simplificadoras ofrecidas por los nuevos avances técnicos. Su análisis conduce a la percepción de una realidad muy compleja y desigual. Cabe señalar, como notas caracterizadoras de esta nueva sociedad, la exuberancia de datos y de información, sin que en muchos casos hayan propiciado un mayor enriquecimiento personal, al predominar los mensajes de contenido efímero, superficial y básicamente estrepitoso, en terminología utilizada por Humberto Eco.

4ª) A estas singularidades de la organización político-administrativa, cabe agregar otras características del sector público de orden jurídico, más acentuadas en las últimas décadas, como es la progresiva tendencia a la desregulación, al abandono de un marco jurídico estricto y la elusión del control institucional. Así, la imagen inmediata que con frecuencia se transmite de multiplicación de los centros de gasto público, en ocasiones compartidos por diferentes Administraciones, de creación injustificada de entidades públicas, con un régimen de funcionamiento más laxo desde el punto de vista del control y de la asunción de responsabilidades, así como el desasosiego que origina el repaso de las numerosas medidas adoptadas para paliar la crisis actual, con efectos inciertos en el futuro funcionamiento del sistema económico y financiero, son todas referencias que vienen a resaltar la importancia de exigir decisiones y comportamientos adecuados a los responsables públicos y de potenciar y respaldar la actuación de las Instituciones de control sobre su actividad.

Quizá fuese oportuno examinar la razón de ser de muchas de estas entidades y evaluar los resultados de su gestión desde un punto de vista de racionalidad organizativa del sector público. A título de ejemplo, se puede mencionar cómo en las recientes comparecencias del Presidente del Tribunal de Cuentas ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal se han presentado informes de fiscalización efectuados a diferentes entidades públicas con un objeto social similar y con un reducido volumen de actividad, que llevan a que los portavoces de los grupos parlamentarios se pregunten por la conveniencia del mantenimiento de dichas sociedades dentro del sector público. Este mismo planteamiento se ha visto también recogido cuando los responsables de diferentes subsectores públicos, como consecuencia de la actual crisis económica, han manifestado la necesidad de recortar el elevado

número de entidades públicas existentes. Ha de señalarse, como elemento adicional, pero altamente significativo, que esta creciente creación de entidades suele venir acompañada de la aplicación de nuevas figuras jurídicas, a veces carentes de personalidad jurídica, y con la participación de diferentes administraciones, lo que, unido a una regulación más laxa de las mismas, debería conducir a una identificación más precisa de las responsabilidades asumidas por los gestores de las mismas y a una potenciación de los mecanismos de control en garantía de su buen funcionamiento.

5ª) La aparición de diferentes formas y casos de corrupción que están generando una importante desafección de los ciudadanos hacia sus representantes e, indirectamente, hacia las Instituciones públicas. Las corrupciones son los delitos más graves y perniciosos que pueden cometer los políticos, porque llevan dentro de sí la traición a la confianza que en ellos han depositado los ciudadanos.

Estas circunstancias y la gravedad de episodios de corrupción ha originado, pues, que se haya impulsado la preocupación por la ética y la transparencia en la gestión pública, como dos referencias intrínsecamente interrelacionados. Sin negar la acertada reflexión de Séneca de que "la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos", muchos analistas sociales estiman que la globalización de la economía y el desarrollo tecnológico serán motores de la corrupción. Así, Giovanni Sartori ha sentenciado que *"actualmente la pérdida de ética y la prosperidad económica han convertido a la corrupción en patología e inaceptable"*.

Pero, centrándonos en nuestro papel, los casos de corrupción, en cuanto actuaciones contrarias o ajenas a la Ley, obligan a preguntarse si la regulación es la más adecuada, si el sistema implantado dispone de mecanismos de control suficientes y si las

Instituciones de control aciertan en el discernimiento y posterior análisis de las áreas de riesgo, con independencia de la necesidad de diferenciar las meras presunciones y las situaciones juzgadas y de no incurrir en la confusión de intereses que pudiera, en ocasiones, apreciarse.

El perjuicio que estas injustificadas actuaciones ocasionan al interés general, la situación de preocupación y desasosiego que las mismas originan y el efecto perverso que suscitan en la sociedad, son argumentos incuestionables a favor del impulso de modificaciones normativas y organizativas en la función de SUPERVISIÓN, en la función de control.

6ª) La citada crisis económico-financiera, crisis sistémica y de valores. Se ha afirmado que la crisis actual es una crisis de países desarrollados, situados en la pretensión de un enriquecimiento y una prosperidad permanente por encima de las propias posibilidades a nivel individual y colectivo, desembocando en un sistema económico muy endeble desde el punto de vista técnico y muy deficiente desde una perspectiva social y ética.³

Cualquier intento de aproximación crítica a la situación actual ha de reconocer la difícil situación provocada por la crisis económico-financiera y el papel necesariamente asumido por el sector público en torno a la misma. El preocupante cuadro acumulativo de dificultades y problemas, expresados en el deterioro vertiginoso de las cuentas públicas con un fuerte incremento del déficit público y del

³ El desenfrenado comportamiento de las fuerzas del mercado, ávidas de un beneficio inmediato, presentado mediáticamente como fácilmente alcanzable, originó una sofisticación de las operaciones en un mundo globalizado y una relajación de las conductas, propiciada a su vez por la falta de supervisión y de control por parte de las autoridades responsables de la vigilancia del comportamiento de los mercados.

endeudamiento y las consecuencias que se están derivando en el tejido empresarial y en el comportamiento familiar, son referencias ineludibles, como lo vienen a confirmar las numerosas iniciativas que en el ámbito internacional se vienen adoptado en esta materia, tratando de reforzar la disciplina y el rigor en la gestión pública. En este sentido, es indiscutible la necesidad de disponer, desde la perspectiva del control externo, de la supervisión, de una visión global de toda la actividad económica financiera pública en términos de macromagnitudes de déficit, endeudamiento, financiación autonómica y local, etc...

Porque, hemos de reconocer, que es la actual crisis económica la que está definiendo un nuevo escenario de actuaciones públicas, caracterizado no sólo por la adopción de medidas para hacer frente a los primeros momentos de la crisis financiera sobrevenida, sino también por medidas que están afectando al denominado Estado de bienestar. En este contexto, impulsado por el vertiginoso deterioro de las cuentas públicas provocado esencialmente por las primeras medidas adoptadas, se plantea, como se ha mencionado, la reorganización del sector público, se han adoptado medidas de reducción salarial y de contención de las pensiones, y se anticipan posiciones favorables al copago en la sanidad pública y otras de similar tenor. En definitiva, se está configurando una nueva situación y un nuevo funcionamiento que va a requerir también nuevas orientaciones en los sistemas de control y una respuesta de los mismos más comprometida con la evaluación de los recursos públicos. La adopción de estas medidas va a contribuir a que los ciudadanos alcancen una mayor conciencia del patrimonio público y adopten una actitud más exigente hacia la racionalidad de la organización administrativa y de la gestión pública y hacia una adecuada utilización de los recursos públicos, actitud que debería verse reforzada y fundamentada en la evaluación y en la información

recogida en los informes de fiscalización. Evolución, que camina en la potenciación de los valores morales y sociales que la misma eclosión de la crisis ha venido a denunciar que se habían deteriorado.

En esta breve aportación, se ha querido dejar constancia de algunos de los numerosos temas que se suscitan ante la evolución del sector público y las obligaciones que de la misma se desprenden para las Instituciones de Control, a fin de dar plena satisfacción a las expectativas que la sociedad tiene puestas en las mismas. Esta es la meta a alcanzar, cuya consecución requiere muchas reflexiones y muchos esfuerzos. A esta finalidad responde también, como decíamos al principio, la celebración de Seminarios como el presente, en el que se expondrán experiencias, ideas y alternativas para que las Instituciones de Control sigan avanzando en el ejercicio de las funciones que tienen asignadas.

La Audiencia de Cuentas de Canarias tiene y luce un logotipo con esta leyenda: "cura rationum custodia probitatis", que traducido literalmente dice: "cuidado de las cuentas, custodia de la honradez".

Este es el camino por el que cualquier reforma de la "supervisión" debe avanzar. No hay otro.