

# Presentación

## El Tribunal de Cuentas, veinte años después

---

**Juan Velarde Fuertes**

Consejero del Tribunal de Cuentas

A los veinte años de la Ley Orgánica que rige hoy para el Tribunal de Cuentas se celebró un Encuentro en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en su sede santanderina del Palacio de La Magdalena. Lo dirigí yo, y eso permite que explique lo que observé con cada uno de los trabajos que ahora se publican, porque eso es lo que da coherencia a este tomo I del volumen IV, n.º 12, de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO.

Como director del Encuentro, consideré que debía tener una gran introducción y un gran final. Para la introducción de estas cuestiones, consideré que era necesaria la aportación de Ubaldo Nieto de Alba. Quizá con ello buscaba lo que significa la reparación, más que de una injusticia, de un abandono. El Presidente actual del Tribunal de Cuentas es una persona que ha reflexionado mucho sobre el Tribunal de Cuentas. No en balde es ya el único de sus miembros que ha vivido estos veinte últimos años de esta institución, siendo, ininterrumpidamente, Consejero de ella. Mucho han cambiado las cosas en estos veinte años. Ubaldo Nieto de Alba suele huir, ante ellos, del recuerdo para orientarse. No va por su ánimo ceder a la tentación historicista. Prefiere, normalmente, atreverse a avizorar el futuro, basándose en un planteamiento doctrinal inicial. En esa tarea, además, es valiente. Se atreve, una y otra vez, a reflexionar con los datos disponibles, pero, sobre todo, buscando apoyo en desarrollos analíticos muy originales que, en ocasiones, proceden, más que de la Economía, de la Física, como sucede con sus trabajos que derivan del moderno

desarrollo de la teoría del caos. Basta recordar sus ensayos *Historia del tiempo en economía. Predicción, caos y complejidad* (McGraw Hill, 1998) y *Gestión y control en la nueva economía. Innovación, integración y globalización* (CERA, 2000). En el Tribunal de Cuentas, a efectos de futuras investigaciones de la evolución de la historia del pensamiento económico español, debemos indicar que se han ayudado de la teoría del caos, con mucho fruto, el Consejero Andrés Fernández Díaz y Ubaldo Nieto de Alba.

En el Encuentro de Santander su investigación se tituló «Una reconstrucción doctrinal de la descentralización: aplicación al control externo». El enfoque doctrinal inicial al que me he referido se encuentra en este párrafo: «La diferencia más importante entre los sistemas cerrados (por ejemplo, los de Primo de Rivera y de Franco) y abiertos es que, mientras en el primer caso, la propia estructura organizativa del control responde a esquemas centralizados y burocráticos, en el segundo, tanto los controles internos, dependientes del Gobierno central y de los regionales y locales, como los controles externos, dependientes de los Parlamentos nacional y regionales, se organizan descentralizadamente, lo que plantea problemas de coordinación, pues la eficacia hay que alcanzarla respetando estos ámbitos de legitimidad institucional.»

La valentía y oportunidad de esta aportación se aprecia en este otro planteamiento: «En lo político, el proceso descentralizador hacia las Comunidades Autónomas ha supuesto una reproducción fractal del Estado, es decir, cada organización autónoma reproduce el modelo del viejo Estado que se integra y globaliza. Ello supone admitir elementos de predefinición e inestabilidad permanente de un Estado descentralizado que se integra, lo que resulta incompatible con un proyecto común que permita disponer de una fuerza con poder de gestión y de negociación a nivel global capaz de potenciar los elementos positivos y de controlar los elementos negativos del proceso de integración y globalización. Esa clonación, en ámbitos más reducidos, de un modelo de Estado-Nación, que desaparece en la integración, lleva consigo genes envejecidos, tales como esas empresas públicas territoriales que ya han desaparecido con los procesos de privatización a nivel central, la denominada “jungla normativa” y el desorden, creados en materias como las relativas a horarios comerciales, competencias, regulación del suelo, medio ambiente, etc., con la consiguiente fractura de la unidad de mercado y de la necesaria armonización con la UE.» Este nuevo ensayo de Nieto de Alba, donde juega con la dialéctica *deslocalización-relocalización*, le va a llevar a la defensa de un punto de vista muy importante para el caso de España:

«La *horizontalidad* constituye una metodología de fiscalización más acorde con la organización del Estado descentralizado.»

Pero este despliegue analítico, sin el que toda orientación hacia el futuro se convertiría en una serie de tanteos sin orden ni concierto, no quiere decir que no sea conveniente efectuar, como referencia de éxitos y fracasos y ejemplo continuo de las consecuencias de las grandes fuerzas que alteran la realidad, un análisis histórico. Eso es lo que nos plantea esa otra gran aportación, la que cierra este volumen, de la que es autora Luisa Fernanda Rudi Úbeda, bajo el título de «Las Cortes Generales y su relación con el Tribunal de Cuentas». Una y otra vez se ha de volver sobre esa magnífica síntesis, que se inicia con las figuras del *Mayor in Domus* de las Partidas y del *Bayle General* de Aragón y, algo después, del Contador Mayor, aparecido en 1224, sin olvidar que «en las Cortes de Carrión de 1317 los Procuradores de Castilla pedían cuentas al Monarca sobre el destino de los tributos obtenidos del pueblo», hasta culminar la institucionalización de todo eso, que es la prehistoria del Tribunal de Cuentas, con «las Ordenanzas de Juan II de Castilla, con el patrocinio de don Álvaro de Luna..., que regularían las Contadurías Mayores de Cuentas que serían la base del Tribunal Mayor de Cuentas de la época de Fernando VII». Es oportunísima esta frase de Luisa Fernanda Rudi: «El pasado del Tribunal de Cuentas ha sido la historia de una frustración, de un lamento permanente por lo que pudo ser y no fue, por lo que pudo significar en la vida colectiva y no significó», que va a culminar cuando en 1978 se observa que «el Tribunal se encontraba en una situación de verdadera atrofia funcional», pues «contaba con un personal escaso y con un nivel económico insuficiente, carente del auxilio de moderna técnica. Padecía de una crónica debilidad y era suicida confiar, indolentemente, en la tradición y prestigio puramente externo del Tribunal». Ahí, en ese preciso cambio que se inicia con la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982, se encuentra la base para «variar esta visión pesimista de la institución, creando un órgano actuante y válido para la fundamental función del control financiero dentro de un Estado democrático».

Después de un despliegue, valiosísimo, de Derecho comparado y de historia política española contemporánea, pasa a estudiarse el significado de la dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales. La postura doctrinal de Luisa Fernanda Rudi es clara: «Frente a estas opiniones doctrinales –explícitamente, las de Cazorla Prieto y Alzaga Villamil– mantenemos la idea de la dependencia orgánica del Tribunal de Cuentas respecto a las Cortes Generales, aunque re-

conociendo la independencia funcional del supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado.» Como articulación de todo esto se presentan los asuntos relacionados con la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, los informes del Tribunal de Cuentas y el control financiero de los partidos políticos. Ante el futuro existen cuestiones abiertas: la de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, el examen de los créditos destinados a gastos reservados a través de la Comisión parlamentaria de los Diputados de acceso a secretos oficiales, las consecuencias de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la de los Presupuestos por Programas.

Todo esto significa que, una y otra vez, se volverá sobre esta aportación de Luisa Fernanda Rudi. Pero, para completar de la forma más dinámica posible este examen de la situación en el año 2002 del Tribunal de Cuentas a la luz de la inicial Ley Orgánica de 1982, era preciso no olvidar que España ya no tiene una economía nacional, sino comunitaria. De ahí la importancia del trabajo de Antoni Castells, «El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España». Por supuesto, esta cuestión ha de ponerse en relación con lo señalado en la aportación ya mencionada de Ubaldo Nieto de Alba. Pero, al contemplar la concreta realidad de la Unión Europea, se precisa entrar en un terreno en el que habían de existir debates y puntualizaciones múltiples, porque, como dice el profesor Castells, «el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de los Estados miembros son independientes de sus respectivos ámbitos de control... También gozan de independencia los Tribunales autonómicos en España, es decir, ningún poder ni órgano externo puede interferir en el ejercicio de sus funciones, ni puede mediatizar los informes que estos órganos elevan a sus respectivos Parlamentos. Pero, en cambio, no tienen la exclusividad del control sobre las cuentas de los gobiernos autonómicos, que también podrían ser fiscalizados, si se dieran las circunstancias, por el Tribunal de Cuentas de España... Las distintas instituciones de control externo (el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas de España, los Tribunales de Cuentas autonómicos) no pueden actuar desconociéndose mutuamente, porque ello iría en detrimento de la eficacia de su actuación, del servicio que deben prestar a los ciudadanos y, en muchas ocasiones, de la coherencia exigible a un sistema político descentralizado».

Castells, a todo esto, une «la importancia creciente de los mecanismos que deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión financiera, ya sea de las empresas privadas o de los res-

ponsables públicos», porque «si algo han puesto de manifiesto los recientes episodios de corrupción es que, incluso cuando de intereses privados se trata, el mercado (en este caso, el de valores) no funciona correctamente sin unas regulaciones públicas y sin unos sistemas de fiscalización y auditoría que deben responder a unos criterios muy claros y estrictos que sólo pueden ser fijados por los poderes públicos, hasta el punto de que... *The Economist* llegaba a preguntarse si no sería preciso que fueran los poderes públicos los que llevaran a cabo, considerándola un servicio público, esta tarea de auditoría de las empresas privadas». En el caso concreto de España esto parece apuntar hacia algún tipo de enlace entre el Tribunal de Cuentas y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de lo que hasta ahora muy poco se había planteado.

Naturalmente, el profesor Castells aporta también en su artículo una buena descripción del Tribunal de Cuentas Europeo, donde se ponen de relieve las que se podrían denominar sus singularidades: «En primer lugar, [por] la peculiaridad institucional de la Unión Europea... En segundo lugar, la confluencia de tradiciones de control muy diversas... El papel del Comité de Contacto y de los Agentes de Enlace muestra la existencia de relaciones entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las organizaciones nacionales de control externo a tres niveles: el institucional, el operativo y el técnico.» Castells, por eso, trata a fondo, «en primer lugar, algunos problemas relacionados con la celebración de misiones conjuntas y, más en general, de controles conjuntos –con su corolario de creciente colaboración en la aprobación de informes comunitarios–; en segundo lugar, la filosofía básica que debe presidir las relaciones institucionales entre [el] Tribunal de Cuentas Europeo y [los] Tribunales de Cuentas nacionales; en tercer lugar..., la problemática que plantea la existencia de órganos de control externo regional». Sobre esto último, Castells indica que «el Tribunal de Cuentas Europeo debe basar sus normas de actuación en los Tratados comunitarios. Y éstos son muy claros al establecer que el interlocutor del Tribunal de Cuentas Europeo en cada Estado miembro de la Unión Europea es la institución de control externo nacional». Otra cosa es que un Estado miembro pudiera decidir que actuase como interlocutor un Tribunal de Cuentas regional «cuando los controles efectuados en ese Estado concernieran a los gobiernos regionales. Pero esta decisión debería ser adoptada en el propio Estado miembro».

Naturalmente, esto último es una especie de preludeo al estudio, que se efectuó en este Encuentro de Santander, en una Mesa Redonda, sobre «El futuro del Tribunal de Cuenta y los OCEX». Se incluyen aquí tres estudios presentados en esa Mesa Redonda, e impor-

tantes los tres. Uno es de Luciano Fariña Busto, Consejero Mayor del Consello de Contas de Galicia. En él, aunque en una nota, plantea una cuestión de mucha envergadura al escribir que el artículo 136, apartado 2, de la Constitución vigente «establece que “las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste”. Nótese el matiz que introduce el precepto, aludiendo expresamente al “sector público estatal”, por lo que habrá que entender que no comprende en este caso el “sector público autonómico”. Según el precepto constitucional, las cuentas del sector público autonómico ¿no son censuradas por el Tribunal de Cuentas? La censura de cuentas ¿queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 153, d), de la Constitución española? ¿Quid en el caso de que la censura de cuentas fuere objeto de resoluciones de contenido diverso por las Cortes Generales y el Parlamento Autonómico?». Aparte de esto, tiene mucho interés el que Luciano Fariña Busto señale lo importante de que la colaboración del Tribunal de Cuentas y los OCEX pase, «probablemente, por la elaboración conjunta de las grandes líneas que imponen los planes de trabajo o de actuaciones para períodos trienales o cuatrienales; la preparación de los planes anuales con suficiente antelación que evite innecesarias duplicidades y tenga en cuenta los recursos disponibles, así como la conciliación de dichos planes generales con los particulares que emanen de los respectivos Parlamentos autonómicos o tengan en cuenta las singularidades de cada territorio».

Por su parte, Ramón Muñoz Álvarez, Presidente de la Cámara de Cuentas de Madrid, alude a la necesidad de no tener en cuenta «las tres decimonónicas» o que deben superarse por las instituciones de control externo los frenos a su actuación, adecuada con «la agilidad que exigen las nuevas concepciones de las Administraciones Públicas y las nuevas visiones de la fiscalización, las tecnologías de la información y la flexibilidad para responder a situaciones complejas y en constante transformación». Aparte de que, para Ramón Muñoz, el futuro de la fiscalización pasa «por consolidar la descentralización» por sus muchas ventajas, tomado como punto de apoyo más reciente el «Informe sobre la Reforma de la burocracia estatal», publicado en la Conferencia sobre Transición y Consolidación Democrática, elaborada por la Fundación Gorbachov de Norteamérica y por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior en octubre de 2001, con párrafos tan importantes como el de que, «sin unos mecanismos de fiscalización sistemáticos y eficaces, la descentralización se convierte... en un sistema en el que los dirigentes regionales se alían con las elites sociales para utilizar el Poder en su propio beneficio».

Por su parte, Rafael Navas Vázquez, Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía, subrayará el interés de considerar «las labores de fiscalizaciones como una función pública», y añade que «ésta es la perspectiva desde la que se analiza por un importante sector de la doctrina la actividad financiera de las instituciones públicas en su conjunto, bien como una fase o parte de esa función o bien como una función en sí misma, la fiscalización responde a los elementos y exigencias de una función pública en sentido propio». Por eso, entre otras cosas interesantísimas, ha de señalar Rafael Navas que «el hecho de ser agentes de una misma función pública es el denominador común de todos los órganos de control que hasta el presente están actuando en el país... La proposición podría llevarnos más lejos..., como es el caso... de las distintas intervenciones generales. Pero no es el momento –concluye en relación con esta cuestión Rafael Navas– de plantear la fuerza expansiva de esta concepción, sin perjuicio de no ocultar que, en mi opinión, las distintas instituciones son, en definitiva, agentes de una misma función».

La otra Mesa Redonda que existió en este Encuentro de Santander se ocupó de «El futuro del enjuiciamiento contable», cuestión directamente relacionada con la condición de órgano jurisdiccional no integrado orgánicamente en el poder judicial, pero sometido, en virtud del recurso de casación, al Tribunal Supremo. Todo ello procede de una tradición que, en parte notable, a través de una enmienda *in voce* de Fraga Iribarne se introdujo en la Constitución de 1978. Por una parte, Antonio Agulló Agüero, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pompeu Fabra, considera, en relación con este punto, que «la posición del Tribunal Constitucional... es clara, firme y acertada... en cuanto a la ausencia de contradicción entre la formulación constitucional de los principios jurisdiccionales... y el reconocimiento de jurisdicción propia al Tribunal de Cuentas que la misma norma constitucional realiza». Es especialmente brillante el enlace de la polémica sobre esta jurisdicción –veamos que Palacio Taiboada y Rafael Navas hablan, en relación con la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, como si se tratara de un *anacronismo*, de una pervivencia del Antiguo Régimen, de «una función previa a la plena judicialización de la actuación administrativa», a algo «de difícil encaje en el modelo constitucional»–, tal como la plantea con brillantez Antonio Agulló Agüero al llevar esta cuestión al «debate sobre el contencioso-administrativo». Dice con clarividencia: «Algunas líneas se perciben como esenciales e irrenunciables. Me refiero a la necesidad de una mayor especialización en jueces y Tribunales y al necesario establecimiento de filtros, sean éstos voluntarios u obligatorios y

afecten al acceso a la jurisdicción o a las diversas instancias... El mantenimiento de los Tribunales Económico-Administrativos obligatorios o la revisión de la propia función del Tribunal Supremo, sin ir más lejos, se encuadran en esta línea... El problema en el momento actual no consiste en examinar la posibilidad de acudir a tales técnicas, sino cómo se han de regular para que resulte garantizada la tutela judicial efectiva, unas técnicas cuya introducción se considera necesaria para una mayor eficacia de la actuación administrativa y del poder judicial.» Pero ello no indica que no haya de replantearse una serie de problemas derivados de la función jurisdiccional.

Por su parte, el Consejero del Tribunal de Cuentas Javier Medina Guijarro aportó una comunicación en la que, de forma brillantísima, ésta es dividida en dos partes: «De un lado, la explicación del concepto de la responsabilidad contable como contenido de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas... y, de otro lado, partiendo de la innecesariedad de reformas legales en lo que atañe al concepto material de la responsabilidad contable, propuso que las únicas reformas precisas eran las que debían afectar a sus aspectos adjetivos o procedimentales, relacionando, para su eventual discusión en la Mesa», una serie de modificaciones preceptivas que podrían, a mi juicio, mejorar la eficacia jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Y éstas «sólo deberían afectar a la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal, y no a la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo». Y así es especialmente interesante que quede claro que «el juicio de cuentas bien podría dilucidar pretensiones de responsabilidad contable derivadas de hechos detectados en el curso de la fiscalización de las cuentas, mientras que el procedimiento de reintegro por alcance habría de tener por objeto ventilar pretensiones de la misma clase, pero puestas de manifiesto por alguna instancia ajena al proceso de rendición de cuentas». El seguir por el sendero que indica el Consejero Javier Medina Guijarro parece del máximo interés.

No menos brillante fue la intervención de Alicia Díaz Zurro, la Interventora General de la Administración del Estado (IGAE), titulada «El control externo visto desde el control interno». La síntesis que de su contenido presenta Alicia Díaz Zurro la convirtió en una de las piezas básicas del Encuentro de Santander. Después de una clara reseña histórica, se pasa a «analizar la situación de la necesaria relación entre las dos instituciones –Tribunal de Cuentas e IGAE– desde su perspectiva de control en su doble versión: ámbito interno y externo». A partir de ahí se realiza «un breve repaso de las relaciones entre ambas [instituciones] en sus distintas perspectivas, es decir, en lo que se refiere a la gestión de la contabilidad pública, también a la dirección

y planificación de la contabilidad pública, así como a las complejas funciones que ambas instituciones desarrollan en el ámbito del control en su doble vertiente: control interno y control externo». En este sentido creo que debe destacarse cómo Alicia Díaz Zurro expuso que «el Real Decreto 2188/1995, que regula el control interno, tuvo, entre otras, la virtualidad de romper con el hasta entonces escaso, por no decir nulo, desarrollo normativo del control financiero en el ámbito de la Intervención General. Afortunadamente, y justo es decirlo, este escaso desarrollo normativo no fue acompañado de escaso desarrollo práctico; muy al contrario..., a partir de su publicación la Intervención General se empeñó en completar un marco normativo y conceptual aplicable al control financiero, empeño en el que cabe citar como hitos: la nueva versión de las Normas de Auditoría del Sector Público en 1997, la creación de la Oficina Nacional de Auditoría, la propia modificación del Real Decreto en 1998, o la... modificación de los títulos de control y contabilidad de la Ley General Presupuestaria de 1999», así como la constitución de la *Comisión de Elaboración de Normas Técnicas*, «como instrumento para el desarrollo de instrucciones completas de control financiero de una forma ágil y flexible que permita la participación, en distintos momentos de su desarrollo, pero antes de su aprobación final, de todas aquellas personas que luego estén comprometidas en su aplicación... La Intervención General consideró oportuno que en la citada Comisión de Normas Técnicas participara de alguna forma el Tribunal de Cuentas, y establecer así un nexo de unión entre el desarrollo metodológico en una y otra institución, beneficiándonos ambos del enfoque hacia la homogeneización de técnicas, procedimientos y estándares que esta participación propiciaba».

Como espléndido cierre de este tomo se ofrece la conferencia desarrollada en el citado Encuentro de Santander por Juan José Barrenechea de Castro, Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas, bajo el título de «Tribunal de Cuentas ante el futuro: en el XX aniversario de la Ley Orgánica». En él se aborda el conflicto que surge de la palabra *Tribunal*, «al ser necesario adecuar su principal actividad a su nombre, y ahora el conflicto surge en la determinación de su naturaleza jurídica». Dentro de las críticas recoge una de especial enjundia: «La falta de neutralidad de los Consejeros de Enjuiciamiento, que votan las fiscalizaciones que luego son objeto de enjuiciamiento, así como la sujeción a las Cámaras Parlamentarias que los nombran y les pueden exigir responsabilidades». Y entre las continuas finuras jurídicas que el Fiscal José Barrenechea expone en su aportación no quiero dejar de destacar ésta: «La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha de-

finido no con acierto la responsabilidad contable como *una subespecie de la responsabilidad civil*, pero esta concepción no llega a definir la verdadera naturaleza de la responsabilidad contable, porque ésta exige, clara y terminantemente, la existencia de una relación entre Estado y funcionario. De aquí se infiere que para que exista la responsabilidad contable tiene que referirse como determinante y necesaria para su realidad a un “funcionario”, único sujeto que puede ser responsable de esta mal llamada “subespecie” de responsabilidad civil». Las acertadísimas puntualizaciones que se desarrollan en todo el trabajo culminan con una clarísima exposición de algo que este tomo creo que pone de relieve: las «relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas», subrayando que «el único órgano competente para el conocimiento y exigencia de la responsabilidad contable que se deduzca de las fiscalizaciones realizadas por las Cámaras de Cuentas Autonómicas es el Tribunal de Cuentas, en su Sección de Enjuiciamiento, y el inicio del procedimiento adecuado para ello será por denuncia de la propia Cámara o bien por denuncia del Ministerio Fiscal, que en el ejercicio de su función legal deberá conocer la totalidad de las fiscalizaciones que se realicen o bien por el ejercicio de la acción pública».

Toda esta densidad intelectual va dirigida hacia la creación del clima intelectual adecuado para que el Tribunal de Cuentas actúe, a la par, con discreción y contundencia en estos momentos difíciles de la economía española.