

PROCEDIMIENTOS DE ACTUACION DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO

Ponencia presentada por:

VICENTE MONTESINOS JULVE
Síndico Mayor de la Sindicatura de Comptes
de la Generalitat Valenciana

SUMARIO

1.-	CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO	1
1.1	MARCO JURIDICO GENERAL	1
1.2.	ALCANCE DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL	1
1.3.	TIPOS DE CONTROL	2
1.4.	VINCULOS CON OTRAS INSTITUCIONES DE CONTROL	2
2.-	FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO	3
2.1.	PROCEDIMIENTO DE CONTROL	3
2.2.	DESTINATARIOS DE LOS INFORMES DE CONTROL	4
2.3.	PUBLICACION DE LOS INFORMES	4
3.-	RECURSOS FINANCIEROS	5
4.-	RECURSOS HUMANOS	6
5.-	CONCLUSIONES	6
	ANEXOS	8

1.- CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO

1.1. MARCO JURIDICO GENERAL.

En los países objeto de nuestro estudio es prácticamente uniforme la existencia de instituciones de control externo de cuentas en las diversas regiones en que aquellas se estructuran. El punto de discordancia más significado es el del Estado Español, donde sólo existe órgano regional de control externo de cuentas en ocho de las diecisiete Comunidades Autónomas o Regiones existentes. En este país, al igual que ocurre en Irlanda y Suiza existen diversos estatutos y disponen los órganos regionales de control externo de diversos poderes, frente a lo que parece ser una regla mayoritaria, la uniformidad en los poderes de los órganos regionales dentro de un mismo Estado.

En lo que afecta al establecimiento, estatuto y reglas de funcionamiento existen dos grandes grupos, los Estados descentralizados, como podrían ser Alemania, Italia o España, donde estos temas son de competencia regional, y otros Estados, tradicionalmente unitarios, donde es el Estado Central el que determina la existencia, estatuto y reglas de funcionamiento de los órganos regionales de control de cuentas; en este último bloque encontraríamos a Francia, Inglaterra y Gales o Irlanda.

(Vid. Cuadro nº 1)

1.2. ALCANCE DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL

El objeto primordial de los órganos regionales de control externo es auditar las cuentas de las regiones correspondientes, lo cual se hace extensible en todos los casos al control de los organismos y empresas dependientes y financiados por aquellas.

La regla general es que los mismos órganos regionales de control externo se encuentren habilitados para controlar las cuentas de las entidades territoriales o colectividades de nivel inferior a la región, tales como municipios, distritos o condados, provincias o departamentos.

(Vid. Cuadro nº 2)

1.3. TIPOS DE CONTROL

El objetivo del control externo ejercido por los órganos regionales de cuentas coincide en casi todos los casos en hacer efectivo un triple control:

- control de regularidad presupuestaria.
- control de legalidad
- control de eficacia, eficiencia y economía.

Existe práctica unanimidad en los dos primeros casos, mientras que en lo que afecta al último de los controles, de más reciente desarrollo teórico y práctico, no existe tanto consenso, no es de aplicación en los órganos regionales de control de Italia e Irlanda y su aplicación no es unánime en Suiza. En el caso español, los criterios de eficiencia, eficacia y economía sólo han adquirido carta de naturaleza tras su inclusión como principios rectores del gasto público en la Constitución de 1978.

(Vid. Cuadro nº 3)

1.4. VINCULOS CON OTRAS INSTITUCIONES DE CONTROL

En lo que afecta a los vínculos de los organismos regionales de control con otras instituciones de control de distintos niveles territoriales, existe una gran uniformidad entre los diversos países europeos estudiados. Sólo en el caso de los órganos regionales de control externo de Francia existen relaciones de poder y procedimentales con el órgano de control externo del Estado Central; y en el caso español, existe la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas del Estado delegue en los órganos regionales la instrucción de los procedimientos de responsabilidad contable.

En ningún caso existen vínculos de los órganos regionales de control con los órganos de control de colectividades de nivel inferior a la región y en lo que afecta a los vínculos con otros órganos regionales de control de cuentas, sólo se encuentran institucionalizados en Francia, donde los órganos regionales son miembros del Consejo Superior de Cámaras Regionales de Cuentas.

(Vid. Cuadro nº 4)

2.- FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO.

2.1. PROCEDIMIENTO DE CONTROL.

En lo que afecta a los rasgos básicos del procedimiento a través del cual se ejerce el control externo de las cuentas, han de hacerse notar las siguientes observaciones:

- La intervención de las cuentas no se hace exclusivamente sobre documentos, salvo en el caso italiano, sino que se tienen en cuenta otros mecanismos como puede ser la audiencia a las personas interesadas.

- Los documentos estudiados serán tanto los que estén en poder del organismo controlador, como los que pertenecieran a otros organismos públicos, salvo en Italia, donde los órganos regionales de control de cuentas sólo ejercen su función sobre el primero de los grupos citados.

En la mayoría de los países, puede consultarse documentos poseídos por organismos privados, especialmente en los supuestos en que hayan existido transferencias de capital por parte de los organismos públicos a los citados organismos privados.

- Sobre la posibilidad de acudir a la fuerza pública, la respuesta es casi unánimemente negativa, pues sólo en Irlanda aparece recogida tal posibilidad. Este país es el único en el que se le reconoce al órgano regional de control la posibilidad de entablar acciones judiciales, aunque esta posibilidad está, también, al alcance del Cantón suizo de Jura.

- Los órganos regionales de control externo se rigen, en todos los casos, por un procedimiento contradictorio, que se asemeja en ciertos aspectos y principios a los procedimientos jurisdiccionales, aunque, a diferencia de los Tribunales de Justicia no tienen reconocida la facultad de imponer sanciones. Esta posibilidad sólo les está reconocida a los órganos regionales de control de Francia y Suiza, y en menor medida se puede citar el caso italiano, donde los órganos regionales pueden anular el acto administrativo intervenido.

(Vid. Cuadro nº 5)

2.2. DESTINATARIOS DE LOS INFORMES DE CONTROL.

En cuanto a los destinatarios de los informes de control realizados por los correspondientes órganos regionales, se puede afirmar con rotundidad que, salvo en el caso de Inglaterra y Gales, donde no existen asamblea ni ejecutivo regional, en todos los demás casos, tanto el poder legislativo regional, como el poder ejecutivo regional son los destinatarios privilegiados de los informes realizados por los órganos regionales de control externo de cuentas. Este principio general sólo se excepciona en lo que afecta a las asambleas regionales, en algunos Cantones de la Confederación Helvética.

La posibilidad de acceso por parte de la opinión pública a los informes de control a los que nos referimos están prácticamente institucionalizados en todos los citados, salvo el caso de Suiza, donde este acceso se encuentra enormemente limitado.

El punto menos uniforme del aspecto que nos ocupa es el de si las instituciones centrales son destinatarios de los informes de control. En este punto existe un amplio abanico de soluciones que van desde la no obligatoriedad de comunicarlos, cual es el caso de Alemania, hasta la necesidad de informar a las instituciones centrales que existe en Francia, Irlanda o Suiza; o al Tribunal de Cuentas central en el caso de España, pasando por el régimen de Inglaterra y Gales, donde los parlamentarios interesados los pueden solicitar; o el régimen vigente en Suiza, donde no todos los Cantones tienen idénticas obligaciones de informar al Estado Central.

(Vid. Cuadro nº 6)

2.3. PUBLICACION DE LOS INFORMES.

En lo referente a quién tiene la iniciativa en la publicación de los informes de los órganos regionales de control, el régimen general es que se encuentre asignada a los destinatarios de los informes; solamente en Alemania e Inglaterra y Gales, la propia Institución de control asume en numerosos casos la iniciativa de la publicación, mientras que en Suiza el régimen varía según el Cantón al que nos refiramos, y en Suecia, la obligación es asumida por destinatarios y controladores.

En cualquier caso, y salvo en el caso de Suiza, donde el acceso a los Informes se encuentra muy limitado, se puede concluir que en la totalidad de los países existe un libre acceso al contenido de los informes de fiscalización, lo cual supone que podrán tener conocimiento de las observaciones formuladas en éstos:

- cualquier persona directamente involucrada
- cualquier miembro de las asambleas de las colectividades controladas
- los electores
- los contribuyentes
- los medios de comunicación social
- el público en general.

(Vid. Cuadro nº 7)

3.- RECURSOS FINANCIEROS.

La financiación de los órganos regionales de control externo encuentra su origen generalmente en el Presupuesto de la región. En España, Italia, Alemania., Suiza y Suecia de forma completa y en el caso Irlanda sólo parcialmente. En Inglaterra y Gales se financia a través del correspondiente sistema de cuotas establecido y en Francia son financiados por el Presupuesto del Estado Central.

En justa concordancia con lo expresado en el párrafo anterior, cuando son financiados los órganos de control por el Presupuesto regional, la Asamblea Legislativa correspondiente es la que decide el Presupuesto final.

Las excepciones a esta regla serán lógicamente Inglaterra y Gales, y Francia.

En lo que afecta a quien ejerce el control sobre la ejecución existe, igualmente, una cierta correspondencia con los temas que hemos comentado. En los Estados más descentralizados serán las Asambleas regionales las encargadas de controlar la ejecución del Presupuesto de los órganos regionales de control, sólo en el caso italiano participarán junto a éstas los ejecutivos regionales. Inglaterra y Gales, junto con Francia e Irlanda serán la excepción al régimen comentado, pues son las Instituciones centrales las encargadas de ejercer el citado control. Salvo en el caso del último país comentado, es perfectamente coherente, si se tiene en cuenta que son, igualmente, las

Instituciones centrales las encargadas de financiar y decidir el Presupuesto de los órganos regionales de control.

(Vid. Cuadro nº 8)

4.- RECURSOS HUMANOS.

Los recursos humanos de que dispone cada uno de los órganos regionales de control son muy variados y dependen básicamente de dos elementos: las competencias que tienen asignadas y la extensión del territorio y número de colectividades que auditan. En el cuadro que se adjunta hemos incluido una serie de tramos, con un máximo y un mínimo, del personal al servicio de los órganos regionales de control externo en cada país el número del personal que podríamos calificar de decisión superior.

Respecto a quien suministra el personal de los órganos regionales de control externo el sistema mayoritariamente seguido es el que sea la propia Institución la que se encargue de mantener su independencia funcional a través de la provisión su propio personal.

En Suiza es una decisión compartida con el ejecutivo regional a través de determinados mecanismos y en Irlanda se encarga la Administración Central y en Italia la propia Administración regional, debido en este último supuesto, a la pertenencia de los propios órganos regionales de control a ésta.

(Vid. Cuadro nº 9)

5.- CONCLUSIONES.

Se han estudiado las características generales y los procedimientos de actuación de los órganos regionales y locales de control externo en los países siguientes: España, Francia, Inglaterra y Gales, Irlanda, Italia, Alemania, Suiza y Suecia. En los Estados tradicionalmente unitarios, la existencia, estatuto y reglas de funcionamiento de estos órganos es competencia del Estado central, mientras que en los Estados

descentralizados existe una atribución de estas competencias a las Asambleas Regionales.

Los órganos regionales de control auditan las cuentas regionales y normalmente también las cuentas de los municipios. Se efectúa, en todos los casos, el control de legalidad y regularidad presupuestaria; en la mayoría de los casos, se llevan a cabo, asimismo, los controles de eficacia, eficiencia y economía.

Las competencias de los órganos regionales de control están en relación con el grado de descentralización de cada Estado. En todos los casos se tienen en cuenta las alegaciones de los entes auditados y personas interesadas. Salvo excepciones, la función de control no se ejerce exclusivamente sobre documentos. Los informes suelen tener como destinatarios a las instituciones regionales y se encuentra garantizado el libre acceso al contenido de éstos por parte de todos los que tengan un interés en el tema.

Los órganos regionales de control son financiados normalmente con cargo a los presupuestos regionales, siendo las correspondientes asambleas las encargadas de aprobar los presupuestos de estos órganos en última instancia. Esta regla sólo se quiebra en aquellos Estados donde las regiones no han alcanzado un nivel importante de descentralización.

El número de personal del que disponen los diferentes órganos regionales de control externo es muy diverso y varía según las competencias de cada uno y de las características y número de colectividades auditadas. En lo que se refiere a quien suministra el personal existe una mayoría de órganos regionales que contratan su propio personal, aunque existen casos en que es suministrado por la Administración regional, e incluso por el Estado central.

ANEXOS

MARCO JURIDICO GENERAL

	¿CUENTA CADA REGION CON UNA INSTITUCION DE CONTROL EXTERNO?	¿TIENEN TODAS EL MISMO ESTATUTO Y LOS MISMOS PODERES?	¿EL ESTABLECIMIENTO Y SU ESTATUTO ES FIJADO POR EL ESTADO?	¿DETERMINA EL ESTADO LAS REGLAS DE FUNCIONAMIENTO?
ESPAÑA	NO	NO	NO	NO
FRANCIA	SI	SI	SI	SI
INGLATERRA Y GALES	SI	SI	SI	SI
IRLANDA	SI	NO	SI	SI
ITALIA	SI	SI	NO	En algunos casos
ALEMANIA	SI	SI	NO	NO
SUIZA	--	NO	SI	SI
SUECIA	--	--	NO	NO

- Cuadro nº 1 -

ALCANCE DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL

	¿INTERVIENEN LAS CUENTAS DE LA REGION?	¿INTERVIENEN LAS CUENTAS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEPENDIENTES DE LA REGION FINANCIADOS POR ELLA?	¿INTERVIENEN LAS CUENTAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE NIVEL INFERIOR A LA REGION?
ESPAÑA	SI	SI	SI
FRANCIA	SI	SI	SI
INGLATERRA Y GALES	SI	SI	SI
IRLANDA	SI	SI	SI
ITALIA	SI	SI	--
ALEMANIA	SI	SI	En algunos casos
SUIZA	SI	SI	NO
SUECIA	SI	NO	NO

- Cuadro nº 2 -

TIPOS DE CONTROL

	CONTROL DE REGULARIDAD PRESUPUESTARIA	CONTROL DE LEGALIDAD	CONTROL DE EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA
ESPAÑA	SI	SI	SI
FRANCIA	SI	SI	SI
INGLATERRA Y GALES	SI	SI	SI
IRLANDA	SI	SI	NO
ITALIA	NO	SI	NO
ALEMANIA	SI	SI	SI
SUIZA	SI	SI	--
SUECIA	SI	SI	SI

- Cuadro nº 3 -

VINCULOS CON OTRAS INSTITUCIONES DE CONTROL

	OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO CENTRAL	OTRAS COLECTIVIDADES DE NIVEL INFERIOR	OTRAS REGIONES
ESPAÑA	NO	NO	NO
FRANCIA	SI	NO	SI
INGLATERRA Y GALES	NO	NO	NO
IRLANDA	NO	NO	NO
ITALIA	NO	NO	NO
ALEMANIA	NO	NO	NO
SUIZA	--	NO	NO
SUECIA	NO	--	NO

- Cuadro nº 4 -

PROCEDIMIENTO DE CONTROL

	SE HACE SOLO SOBRE DOCUMENTOS	CON AUDIENCIA A LAS PERSONAS	SE PUEDE RECURRIR A LA FUERZA PUBLICA	PUEDE IMPONERSE SANCCIONES	PUEDE ENTABLAR ACCIONES JUDICIALES	EXISTE UN PROCEDIMIENTO CONTRADICTORIO
ESPAÑA	NO	SI	NO	NO	NO	SI
FRANCIA	NO	SI	NO	SI	NO	SI
INGLATERRA Y GALES	NO	SI	NO	NO	NO	SI
IRLANDA	NO	SI	SI	NO	SI	SI
ITALIA	SI	NO	NO	NO	NO	SI
ALEMANIA	NO	SI	NO	NO	NO	SI
SUIZA	NO	SI	NO	SI	NO	SI
SUECIA	NO	SI	NO	NO	NO	SI

- Cuadro nº 5 -

DESTINATARIOS INFORMES DE CONTROL

	INSTITUCIONES CENTRALES	EJECUTIVO REGIONAL	ASAMBLEA REGIONAL	OPINION PUBLICA
ESPAÑA	SI	SI	SI	SI
FRANCIA	SI	SI	SI	SI
INGLATERRA Y GALES	SI	NO	NO	SI
IRLANDA	SI	SI	SI	SI
ITALIA	--	SI	SI	SI
ALEMANIA	NO	SI	SI	SI
SUIZA	SI	SI	SI	NO
SUECIA	NO	SI	SI	SI

- Cuadro nº 6 -

PUBLICACION DE LOS INFORMES

	POR INICIATIVA DE LA INSTITUCION	POR INICIATIVA DE LOS DESTINATARIOS	EXISTE LIBRE ACCESO A LOS INFORMES
ESPAÑA	NO	SI	SI
FRANCIA	NO	SI	SI
INGLATERRA Y GALES	SI	SI	SI
IRLANDA	NO	SI	SI
ITALIA	--	--	SI
ALEMANIA	SI	NO	SI
SUIZA	NO	SI	NO
SUECIA	SI	SI	SI

- Cuadro nº 7 -

EL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCION DE CONTROL

	¿SE FINANCIAN POR EL PRESUPUESTO REGIONAL?	¿DECIDE EL PRESUPUESTO LA ASAMBLEA REGIONAL?	¿QUIEN CONTROLA LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO?
ESPAÑA	SI	SI	Asamblea Regional
FRANCIA	NO	NO	Institución del Estado Central
INGLATERRA Y GALES	NO	NO	Institución del Estado Central
IRLANDA	SI	SI	Ejecutivo Central
ITALIA	SI	SI	Asamblea y Ejecutivo Regional
ALEMANIA	SI	SI	Asamblea Regional
SUIZA	SI	SI	Asamblea Regional
SUECIA	SI	--	Propia Institución

- Cuadro nº 8 -

RECURSOS HUMANOS

	NUMERO TOTAL DE PERSONAL	NUMERO DE PERSONAL DE DECISION SUPERIOR	¿QUIEN SUMINISTRA EL PERSONAL?
ESPAÑA	Entre 20 y 60	Entre 1 y 12	La propia Institución
FRANCIA	Entre 24 y 87	Entre 5 y 23	La propia Institución
INGLATERRA Y GALES	1.000	20	La propia Institución
IRLANDA	34	1	La Administración Central
ITALIA	Entre 37 y 43	7 y 8	La Administración Regional
ALEMANIA	Entre 46 y 188	Entre 4 y 15	La propia Institución
SUIZA	Entre 5 y 8	1 y 2	Ejecutivo Regional y propia Institución
SUECIA	400	--	--

- Cuadro nº 9 -