

EL CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS ESTADOS FEDERADOS DE AUSTRIA

Introducción

En el marco de su relativa autonomía constitucional, los Estados federados de la República austriaca están autorizados a establecer instituciones regionales de control externo para su ámbito y a dotarlas de facultades de control. En los nueve Estados federados de Austria se han creado tribunales de cuentas regionales independientes. En Viena, la capital federal, debido a su especial posición como Estado federado y entidad municipal, desde 2014 el órgano de control ha sido establecido como tribunal de cuentas de la ciudad.

El Tribunal (Federal) de Cuentas de Austria cuenta con una larga historia y tradición, mientras que, en comparación, los tribunales de cuentas regionales son bastante recientes. El primero se fundó en el año 1982 y el resto en los años posteriores. Esta ola fundacional refleja un positivo clima político en el ámbito del control y marca el inicio de una dinámica evolución de la auditoría del sector público en Austria.

Posición jurídica de los tribunales de cuentas regionales

En lo esencial, los tribunales de cuentas regionales de los distintos Estados federados responden a los principios contenidos en la Declaración de Lima. Se han constituido como órganos del poder legislativo y cuentan con la garantía institucional de las respectivas Constituciones de los Estados federados. Su misión es respaldar a los Parlamentos regionales en sus actuaciones fiscalizadoras.

La adscripción de los tribunales de cuentas regionales a la autoridad legislativa se concreta a través de las siguientes disposiciones:

- la elección del director o directora de los tribunales de cuentas regionales la lleva a cabo el respectivo Parlamento por mayoría cualificada;
- la obligación de presentar informes ante los Parlamentos;
- la aprobación directa del presupuesto por parte del Parlamento; así como
- el derecho a presentar requerimientos de auditoría, los cuales deben cumplir los requisitos establecidos por ley.

La posición de los tribunales de cuentas de los Estados federados como órganos del poder legislativo viene subrayada por la aclaración contenida en las respectivas Constituciones regionales de que son independientes del Gobierno regional y solo están sometidos a las disposiciones de la ley, lo que debería excluir toda influencia por parte de las entidades fiscalizadas o de la política gubernamental.

En su mayoría, los principios organizativos y financieros básicos, así como las condiciones marco legales de los tribunales de cuentas regionales poseen rango constitucional, por lo que disfrutan de mayor garantía de mantenerse tal y como están.

Funciones de los tribunales de cuentas regionales

Las funciones de los tribunales de cuentas de los Estados federados están descritas en las respectivas Constituciones regionales sin excepción, aunque, en los pormenores, existen diferencias en las normativas de los distintos Estados federados.

Entre las tareas reguladas constitucionalmente para todos los tribunales de cuentas regionales austriacos se encuentra la del control de la gestión financiera del respectivo Estado federado, de su Administración, de las fundaciones, los fondos e instituciones administrados por él, así como de las empresas en las que el Estado participa de forma mayoritaria o sobre las que puede ejercer la correspondiente influencia. Seis de ocho tribunales de cuentas regionales fiscalizan además la gestión financiera de los municipios de menos de 10.000 habitantes en su correspondiente Estado federado (en el estado federado de Viena, esta competencia no es necesaria, ya que como capital federal también es municipio).

Otra de las competencias que igualmente recogen todas las leyes relativas a los tribunales de cuentas es el control de que se dé un uso adecuado a sus fines a las subvenciones concedidas por los Estados federados y los municipios.

La mayoría de tribunales de cuentas austriacos colabora asimismo en el control financiero de los fondos de la Unión Europea que contempla la legislación comunitaria.

Junto a estas tareas de tenor similar, algunos tribunales de cuentas regionales deben llevar a cabo otros cometidos algo distintos, como la colaboración en la evaluación de las consecuencias financieras de los proyectos de ley o la cooperación con las comisiones de investigación parlamentarias. Por otra parte, algunos tribunales de cuentas regionales están obligados por ley a realizar auditorías continuas de las obras de envergadura, así como a efectuar los denominados controles de desarrollo de proyectos.

En cuanto a la dotación de competencias de los tribunales de cuentas, el ordenamiento jurídico austriaco sigue en general el principio del control integral de la gestión financiera. De conformidad con dicho principio, no debería existir ningún ámbito exento de control en el que el sector público lleve a cabo actividades financieras, pero actúe sin ser fiscalizado. Por eso, independientemente de la forma jurídica en la que se presente (administración soberana o actividad privada) e independientemente de si ésta la efectúan los propios órganos estatales o está segregada de la organización del Estado, toda acción administrativa en la Federación, en los Estados federados y en los municipios está sujeta al control de los tribunales de cuentas.

Procedimientos de fiscalización y competencias fiscalizadoras

Un principio básico que, al mismo tiempo, es expresión de la autonomía de los tribunales de cuentas regionales es el derecho a realizar auditorías por iniciativa propia, es decir, de forma independiente de los encargos de fiscalización externos. Este principio se aplica de forma generalizada en todos los Estados federados y se complementa con la introducción de métodos de análisis cuya misión es garantizar que se opte por una fiscalización orientada a la efectividad y el riesgo.

Además, los Parlamentos regionales pueden encargar a los tribunales de cuentas regionales la realización de una auditoría. Los encargos de auditoría son aprobados tanto por decisión parlamentaria y por decisión de la comisión parlamentaria encargada del control de la gestión financiera como por petición de un reducido número de diputados, es decir, casi como derecho de minoría parlamentaria. También en la mayoría de los casos el Gobierno regional está legitimado para encargar una auditoría. En algunos Estados federados, aquellas fracciones políticas representadas en el Parlamento regional que, de otro modo, por su escaso número de parlamentarios no tendrían ninguna posibilidad de encargar una auditoría, disfrutan asimismo, con un alcance limitado, del derecho de encargarla.

Los tribunales de cuentas tienen competencias definidas legalmente cuyo fin es garantizar que puedan revisar todos los documentos relevantes para la fiscalización así como recabar cualquier información que consideren necesaria. Tratan directamente con todas las entidades subordinadas a su jurisdicción fiscalizadora. Entre otras cosas, les compete:

- recopilar por escrito o por vía rápida toda aquella información que se considere necesaria con respecto a todas las entidades fiscalizadas;
- exigir el envío de expedientes, libros de contabilidad, documentación justificativa, registros y documentos;
- revisar in situ a través de sus órganos los libros, justificantes contables y demás recursos relacionados con la gestión financiera, incluidos los sistemas electrónicos de procesamiento de datos, y llevar a cabo por sí mismos visitas de inspección.

Sin embargo, los tribunales de cuentas de los Estados federados no están legitimados a ejercer influencia directa -es decir, en virtud de una potestad imperativa- sobre las Administraciones y organizaciones fiscalizadas. No obstante, se les insta a comunicar propuestas de mejora y a sugerir medidas de ahorro, así como a promover medidas para aumentar los ingresos, cuya aplicación, en todo caso, corresponde a los órganos responsables de las entidades fiscalizadas que, a su vez, están sometidos a una responsabilidad jurídica y política (el gobierno regional, los órganos ejecutivos de los municipios).

En caso de discrepancia de opiniones sobre la interpretación de las disposiciones legales respecto a la competencia de los tribunales de cuentas regionales decide, en casi todos los Estados federados, el Tribunal Constitucional de la República de Austria.

Criterios de fiscalización

De acuerdo con las directrices de las Constituciones regionales y con las disposiciones, en gran medida del mismo tenor, de las distintas leyes sobre los tribunales de cuentas en cada Estado federado, la labor de fiscalización de los tribunales de cuentas regionales debe extenderse con regularidad a la exactitud aritmética, la conformidad con la normativa vigente (legalidad), la economía, la eficiencia y la eficacia de la gestión financiera.

En el centro del actual control de los tribunales de cuentas se encuentran cada vez más la comprobación de la eficiencia y la eficacia, donde, siempre con más frecuencia, pasan a primer plano la efectividad y la conveniencia de la actuación estatal como criterio de evaluación de la actividad y del éxito logrado.

Los elementos decisivos para la valoración del éxito, es decir, para la evaluación de la eficiencia, son los objetivos previstos, los medios empleados y el resultado alcanzado con ellos. Los tribunales de cuentas tratan cada vez más de averiguar si los objetivos establecidos se alcanzan con los fondos públicos empleados y, con ello, se salvaguardan correspondientemente los intereses del contribuyente. Además, los tribunales de cuentas abogan por la disminución de la burocracia y por la modernización de la Administración según los principios de la “Nueva Gestión Pública” y de la “Eficacia gubernativa”.

En los Estados federados de Austria el control de los tribunales de cuentas está organizado fundamentalmente mediante controles ex-post¹, lo que no significa que solo pueda realizarse la fiscalización cuando, por ejemplo, se completa un proyecto de envergadura. La realización de proyectos consiste a menudo en una sucesión de distintas acciones administrativas, cada una de las cuales puede a posteriori ser objeto de controles de los tribunales de cuentas (por ejemplo, planificación, estimaciones de costes, etc.). De esta manera, los controles de los tribunales de cuentas pueden efectuarse sobre etapas individuales ya concluidas del proceso y además realizarse con la suficiente actualidad como para que las medidas correctivas puedan efectivamente ser introducidas a su debido tiempo.

Composición, organización, así como dotación financiera y de personal

La composición de los tribunales de cuentas regionales austriacos es monocrática: la máxima posición ejecutiva la ocupa en cada uno de ellos un director nombrado por el Parlamento regional para un periodo determinado, que representa al tribunal de cuentas hacia el exterior y es el superior con poder de mando de todos los empleados. En cuanto a su responsabilidad, los directores de los tribunales de cuentas están equiparados jurídicamente a los miembros de los respectivos Gobiernos (responsabilidad fundada en el derecho público). En la mayoría de Estados federados ostentan asimismo la máxima jerarquía de cargo y personal sobre los funcionarios.

La posición jurídica de los directores de los tribunales de cuentas regionales está sujeta a una normativa especial: existen estrictas cláusulas de incompatibilidad que establecen que éstos no pueden pertenecer a ningún Parlamento o Concejo municipal y que no pueden haber sido miembro de ningún Gobierno regional o federal en los últimos años antes de su elección. Ningún miembro de un tribunal de cuentas regional puede tampoco participar en la dirección y administración de empresas con ánimo de lucro o en empresas que estén sometidas al control del tribunal de cuentas del Estado federado en cuestión.

En lo que concierne a la estructura de la organización interna de cada uno de los tribunales de cuentas regionales, ésta les compete por completo. Dependiendo del tamaño, evolución histórica y “filosofía de gestión” del director, el abánico de

¹ Algunos tribunales de cuentas regionales reciben por ley el encargo de realizar controles concomitantes de proyectos.

posibilidades comprende desde estructuras jerárquicas clásicas, pasando por modelos matriciales, hasta formas de organización con una marcada orientación a los proyectos.

La dotación financiera de un tribunal de cuentas regional es responsabilidad exclusiva del Estado federado que es sometido a la competencia de la institución de control en cuestión. El director del tribunal de cuentas informa sobre las necesidades financieras, de personal y de material al Parlamento regional que, tras revisión y consulta de los contenidos, recomienda al Gobierno regional su consideración en el presupuesto.

Cooperación de los tribunales de cuentas austriacos

A pesar del establecimiento de los tribunales de cuentas regionales, la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas austriaco en el ámbito de los Estados federados no se redujo ni se modificó. Para evitar las posibles dobles vías, resulta de suma importancia coordinar la actividad fiscalizadora. Por eso se producen con regularidad contactos para mejorar la coordinación que sirven para el intercambio de información e impulsan nuevas ideas y enfoques.

La coexistencia de la competencia de las instituciones de control del ámbito federal y regional da lugar no solo a un esfuerzo de coordinación, sino también a ciertas ventajas, puesto que todas las instituciones de control pueden aplicar sus propios puntos fuertes. Así, por ejemplo, solo el Tribunal de Cuentas austriaco puede emprender auditorías horizontales que afectan a varios Estados federados y llevar a cabo comparaciones entre ellos.

Por su parte, los tribunales de cuentas regionales están más cerca del lugar de los hechos y, por lo general, conocen mejor las estructuras de las entidades fiscalizadas. Por eso reconocen con mayor rapidez cualquier posible deficiencia y pueden llevar a cabo las auditorías con más celeridad de lo que podría hacerlo el Tribunal de Cuentas austriaco desde Viena.

De ese modo, gracias a una acertada cooperación, los tribunales de cuentas austriacos logran optimizar el beneficio de su labor para los contribuyentes.

Lista de las instituciones de control externo en los Estados federados

Burgenländischer Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas de Burgenland

Europaplatz 1

7000 Eisenstadt

Correo electrónico: post.lrh@gld.gv.at

<http://www.blrh.at/>

Kärntner Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas de Carintia

Kaufmannngasse 13 H

9010 Klagenfurt

Correo electrónico: post.lrh@ktn.gv.at

<http://www.landesrechnungshof.ktn.gv.at/>

Oberösterreichischer Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas de Alta Austria

Promenade 31

4020 Linz

Correo electrónico: post.lrh@lrh-ooe.at

<http://www.lrh-ooe.at/>

Niederösterreichischer Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas de Baja Austria

Wiener Straße 54

3109 St. Pölten

Correo electrónico: post.lrh@noel.gv.at

<http://www.lrh-noe.at/>

Salzburger Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas del Estado federado de Salzburgo

Fanny-von-Lehnert-Straße 1

Postfach [Apdo. de correos] 527

5010 Salzburg

Correo electrónico: landesrechnungshof@salzburg.gv.at

<http://www.salzburg.gv.at/pol/lt-rechnungshof/>

Steiermärkischer Landesrechnungshof

Tribunal de Cuentas de Estiria

Palais Trauttmansdorff

Trauttmansdorffgasse 2

8010 Graz

Correo electrónico: lrh@stmk.gv.at

<http://www.lrh.steiermark.at/>

Landesrechnungshof Tirol

Tribunal de Cuentas de Tirol

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

Correo electrónico: landesrechnungshof@tirol.gv.at

<http://www.tirol.gv.at/landtag/lrh>

Landesrechnungshof Vorarlberg

Tribunal de Cuentas de Vorarlberg

Römerstraße 32

6901 Bregenz

Correo electrónico: postoffice@lrh-v.at

<http://www.lrh-v.at/>

Stadtrechnungshof Wien

Tribunal de Cuentas de la ciudad de Viena

Landgerichtsstraße 9

1082 Wien

Correo electrónico: post@stadtrechnungshof.wien.at

<http://www.stadtrechnungshof.wien.at/>