

EL CONTROL REGIONAL EXTERNO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN PORTUGAL

Presentación

La Constitución de la República Portuguesa (CRP) incluye al Tribunal de Cuentas en la lista de tribunales que califica como órganos de soberanía, de la misma forma que al Presidente de la República, la Asamblea de la República y el Gobierno.

La finalidad constitucional del Tribunal de Cuentas consiste principalmente en fiscalizar la legalidad de los gastos públicos y examinar las cuentas que la ley prevé que sean sometidas a su control, sin perjuicio de ejercer las demás competencias que le serán asignadas por ley, como por ejemplo, la evaluación de la calidad de la gestión según los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Tras la reforma constitucional de 1989, este Tribunal había sido dotado de un nuevo estatuto orgánico conocido con la denominación de Ley de Reforma del Tribunal de Cuentas, aprobado por la Ley n.º 86/89, de 8 de septiembre. El 26 de agosto de 1997, con la promulgación de la Ley relativa a la Organización y los Procedimientos del Tribunal de Cuentas (LOPTC), Ley n.º 98/97, la Ley n.º 86/89 fue derogada. En la actualidad, la Constitución y la Ley relativa a la Organización y los Procedimientos definen este Tribunal de la siguiente forma:

- a) *Se define como un auténtico tribunal:* se considera un órgano independiente, las decisiones que adopta en las materias objeto de su competencia son vinculantes para todas las entidades públicas y privadas, y prevalecen sobre las decisiones de cualesquiera otras autoridades.
- b) *Con la finalidad de garantizar su independencia* se lo dota de autogobierno. El Tribunal (y sus Secciones Regionales) dispone de autonomía administrativa. Le corresponde aprobar el proyecto de presupuesto anual, presentar las propuestas legislativas necesarias para su funcionamiento y para el de los servicios de apoyo del poder legislativo, y definir las líneas generales de organización y funcionamiento de estos servicios. El Presidente dispone de los mismos poderes administrativos y financieros necesarios para la administración y la gestión del Tribunal y de los servicios de apoyo que los que incumben a la competencia ministerial en los ámbitos de gestión financiera, recursos humanos y equipamientos.
- c) *Como corolario de su independencia:* su Presidente es nombrado y destituido por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno. Toma posesión de su cargo y lo jura ante dicho órgano soberano. El Vicepresidente es elegido por sus pares en sesión plenaria general por votación secreta, y sus jueces son reclutados por medio de concurso-oposición. El Tribunal de Cuentas está compuesto por tres secciones especializadas, sitas en la sede, y por dos Secciones Regionales, una en cada Región Autónoma (Azores y Madeira). Las Secciones Regionales ejercen en cada región las competencias que la ley atribuye al Tribunal.

Las Secciones Regionales de Azores y Madeira, creadas por la Ley n.º 23/81, de 19 de agosto, sitas en las ciudades de Ponta Delgada y Funchal, fueron constitucionalizadas con la reforma constitucional de 1989 y renovadas con la reforma constitucional de 1997, que confirma así su funcionamiento descentralizado en el marco de una jurisdicción financiera única, en la que el Tribunal de Cuentas figura como una institución única de control financiero externo independiente en Portugal.

Marco jurídico general

El Parlamento de la República aprobó la Ley relativa a la Organización y los Procedimientos del Tribunal de Cuentas, Ley n.º 98/97, de 26 de agosto, que ha reorganizado el marco jurídico fundamental del Tribunal de Cuentas. De esta forma, en la actualidad, esta institución se rige fundamentalmente por la Constitución de la República Portuguesa y por la Ley relativa a la Organización y los Procedimientos, que definen asimismo la organización, el funcionamiento y las competencias de las Secciones Regionales de Azores y Madeira.

Cada Sección Regional está compuesta por un juez con el mismo estatuto y la misma categoría que los demás jueces del Tribunal de Cuentas. Este juez ejerce la jurisdicción y los poderes fiscalizadores del Tribunal en la zona geográfica de la Región Autónoma. Para ejercer sus funciones, las Secciones Regionales disponen de servicios de apoyo propios, dotados de autonomía administrativa y financiera. El reglamento interior de funcionamiento y los programas trienales y anuales de fiscalización de cada Sección Regional se someten a la aprobación del Tribunal de Cuentas, reunido en sesión plenaria a propuesta del juez correspondiente.

Como regla general, la competencia fiscalizadora de cada Sección Regional es ejercida por su juez en sesión ordinaria semanal, con la presencia obligatoria del Ministerio Público (Fiscalía) y la participación de dos asesores.

En materia de control *a priori*, las Secciones Regionales funcionan igualmente en sesión diaria, con su juez y uno de los asesores, cuando no procede rechazar la aprobación y no existen dudas con relación a la concesión de esta última.

En materia de control *a posteriori*, las competencias del juez pueden ejercerse asimismo diariamente, si no se trata de la aprobación de informes de auditoría solicitados por los Parlamentos o por los Gobiernos Regionales o no incluidos en el plan anual correspondiente, y si no se trata de informes que pongan de manifiesto responsabilidades financieras que exijan sanciones y requieran el eventual establecimiento de procedimientos jurisdiccionales.

En lo relativo al ejercicio de los poderes jurisdiccionales que atribuyen responsabilidades financieras, los procedimientos aplicables son propuestos por la Fiscalía o, en su caso, por otros organismos como son los organismos de dirección, supervisión, tutela o de control interno, e instruidos por el juez de la Sección Regional correspondiente y, a continuación, enviados al juez de la otra Sección Regional para que dicte resolución.

Es este contexto institucional el que nos sirve de marco para presentar las Secciones Regionales del Tribunal de Cuentas, distinguiendo el ámbito de su actividad fiscalizadora, los tipos de control que ejercen, sus relaciones con las demás instituciones de control, sus procedimientos de control, los destinatarios de sus actos, la publicación de los informes y dictámenes, sus recursos financieros y su personal.

Ámbito de aplicación de la actividad de control

Las atribuciones del Tribunal de Cuentas y de sus Secciones Regionales se dividen en dos grandes ámbitos: la jurisdicción financiera (cuya finalidad es el establecimiento de la responsabilidad financiera mediante la persecución de las infracciones financieras) y el control financiero, ejercidos ambos en el marco del sistema jurídico portugués, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Se someten a la jurisdicción y a los poderes de control financiero de cada Sección Regional las siguientes entidades:

- a) los servicios públicos de la Administración central dotados de autonomía administrativa y financiera o de simple autonomía administrativa, con sede en la zona geográfica de la Región Autónoma en cuestión, así como aquéllos que ejercen actividades en la misma y disponen de autonomía administrativa y financiera;
- b) las instituciones regionales de Seguridad Social;
- c) las Regiones Autónomas y sus servicios;
- d) las corporaciones locales de la Región en cuestión, sus asociaciones o federaciones, y sus servicios;
- e) las instituciones públicas regionales.
- f) las asociaciones públicas, las asociaciones de entidades públicas o las asociaciones de entidades públicas y privadas, cuya sede se encuentre en la región, financiadas principalmente por entidades públicas sometidas a su control de gestión;
- g) las empresas públicas regionales;
- h) las empresas concesionarias de la gestión de empresas públicas y las empresas concesionarias o gestoras de servicios públicos;
- i) las fundaciones de derecho privado que reciban anualmente y de manera regular fondos procedentes del presupuesto regional o de las corporaciones locales de las Regiones. El objeto del control es la utilización de estos fondos.

Se someten igualmente al a jurisdicción y a los poderes de control financiero de las Secciones Regionales las entidades de todo tipo que posean una participación en forma de capitales públicos o que sean beneficiarias, en cualquier concepto, de dinero u otros valores públicos, en la medida necesaria para el control de la legalidad, de la

regularidad y de la correcta aplicación económica y financiera de este dinero y de estos valores públicos.

En lo material, corresponde a las Secciones Regionales:

- a) emitir un dictamen sobre las cuentas anuales de las correspondientes Regiones Autónomas¹;
- b) emitir un dictamen sobre las cuentas de las diferentes Asambleas Legislativas Regionales;
- c) controlar con carácter previo la legalidad y la adecuación presupuestaria de los actos y contratos de todo tipo que den lugar a un gasto o que representen cualesquiera cargas y responsabilidades, directas o indirectas, para las entidades sometidas a los poderes de control de las Secciones Regionales;
- d) comprobar las cuentas de los organismos, servicios o entidades obligados a someterlas a las Secciones Regionales correspondientes;
- e) juzgar la aplicación de responsabilidades financieras de las entidades sometidas a la jurisdicción de las correspondientes Secciones Regionales;
- f) apreciar, sirviéndose de criterios técnicos, la legalidad, la economía, así como la eficacia de la gestión financiera de las entidades sometidas al control de las Secciones Regionales, así como la organización, el funcionamiento y la fiabilidad de los sistemas de control interno;
- g) realizar, por iniciativa propia o a solicitud de los Parlamentos o de los diferentes Gobiernos Regionales, auditorías de las entidades sometidas al control de las Secciones Regionales;
- h) controlar, en el marco regional, el cobro de los recursos propios y la aplicación de los recursos financieros procedentes de la Unión Europea, con posibilidad de actuar en este ámbito en cooperación con los órganos comunitarios competentes;
- i) ejercer las demás competencias que la ley les atribuye.

Con excepción del dictamen relativo a las cuentas de la Región Autónoma, las decisiones finales de las Secciones Regionales pueden ser objeto de recurso ante la sesión plenaria de la primera y la tercera sección especializada de la sede, según se trate de decisiones referentes al control financiero *a priori* o de la aplicación de responsabilidades financieras.

¹ El dictamen sobre las cuentas de cada Región Autónoma es aprobado por un colectivo compuesto por el Presidente del Tribunal y los jueces de las dos Secciones Regionales.

Tipos de control

Cada Sección Regional puede ejercer tres tipos de control según el momento elegido para su realización:

- el control financiero previo o *a priori*;
- el control financiero concomitante;
- el control financiero ulterior o *a posteriori*.

El control financiero previo o *a priori* es un control de legalidad que se ejerce por medio de la aprobación o el rechazo de los actos jurídicos sometidos a este procedimiento. Se trata de la competencia material y esencial que permite fiscalizar de manera previa la legalidad y la adecuación presupuestaria de los actos y contratos de todo tipo con un valor superior al definido anualmente por la ley y que den lugar a gastos o representen cargas y responsabilidades financieras directas o indirectas para las entidades sometidas al control.

El control concomitante es un control de legalidad y de regularidad financiera. Puede desarrollarse de dos maneras: por apreciación minuciosa durante su propia ejecución de los actos o contratos que den lugar a gastos que no deban someterse al control previo; o por apreciación de la actividad financiera antes del cierre de la correspondiente gestión.

El control ulterior es una verificación *a posteriori* de las cuentas de las entidades que deben someterlas, y se realiza mediante la evaluación de los diferentes sistemas de control interno y la apreciación de la legalidad, la economía y la eficacia de su gestión financiera, y por medio del control de la coparticipación nacional en los recursos propios comunitarios y de la aplicación de los recursos financieros procedentes de la Unión Europea.

El control concomitante y el control ulterior o *a posteriori* se ejercen mediante los métodos y técnicas de la auditoría.

Las Secciones Regionales pueden realizar en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de los diferentes Parlamentos Regionales o de los Gobiernos Regionales, auditorías de todo tipo o naturaleza de determinados actos, procedimientos o aspectos de la gestión financiera de una o varias entidades sometidas a sus poderes fiscalizadores.

Relaciones con otras instituciones superiores de control

Las Secciones Regionales son instancias decisorias descentralizadas del Tribunal de Cuentas.

Las decisiones en materia de control financiero previo y las decisiones jurisdiccionales de las Secciones Regionales pueden ser objeto de recurso ante la sección especializada correspondiente de la sede del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas es la única institución superior de control financiero externo existente en Portugal. Por lo tanto, no existen vinculaciones entre las Secciones Regionales y otras instituciones de este tipo, pero ello no pone en cuestión la legalidad de la participación de las Secciones Regionales en EURORAI, en calidad de miembros asociados.

Procedimientos de control

El juez de cada Sección Regional debe dar las instrucciones indispensables para el ejercicio de su competencia, que deben ser respetadas por las entidades sometidas a su control. Por consiguiente, corresponde a la Sesión plenaria general del Tribunal de Cuentas aprobar el reglamento interior, así como los programas de fiscalización previo y ulterior de cada Sección Regional.

Por otra parte, el control concomitante y el control *a posteriori* de las Secciones Regionales deben efectuarse igualmente conforme a los procedimientos definidos por la ley aplicable a la primera y la segunda sección especializada de la sede del Tribunal de Cuentas.

La aprobación de los procedimientos, en particular de los manuales de auditoría y de los procedimientos de control, es competencia de la sección especializada correspondiente. Después de la aprobación de la actual Ley relativa a la Organización y los Procedimientos también se empezó con la preparación de nuevas ediciones de estos manuales.

Destinatarios de los informes

Las decisiones jurisdiccionales de las Secciones Regionales son vinculantes para las entidades públicas y privadas que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación.

Los informes de auditoría se envían a las entidades que hayan sido objeto de la fiscalización y a los órganos que ejerzan poderes de control jerárquico y tutelar sobre ellas.

Los informes de auditoría se envían igualmente a la Fiscalía para hacer posible el eventual establecimiento de los procedimientos jurisdiccionales y de las responsabilidades financieras si se han puesto de manifiesto presunciones de infracciones financieras.

El informe anual de las actividades del Tribunal de Cuentas, que incluye el de las Secciones Regionales, se envía al Presidente de la República, a la Asamblea de la República, al Gobierno Central y a los órganos del Gobierno de las Regiones Autónomas.

Las Secciones Regionales pueden difundir sus informes a través de cualquier medio de comunicación tras informar a las entidades interesadas.

Publicación de los informes

Los informes y dictámenes relativos a las cuentas de las Regiones Autónomas, así como los informes de auditoría y las decisiones jurisdiccionales que las Secciones Regionales estimen que deben publicar² aparecen en el Diario Oficial de la Región Autónoma en cuestión.

Los informes de auditoría pueden difundirse por cualquier medio de comunicación tras decisión a estos efectos de las Secciones Regionales e información a la entidades afectadas.

Recursos financieros

Los recursos financieros del Tribunal de Cuentas y de las Secciones Regionales proceden de dos fuentes de financiación: los recursos procedentes del Presupuesto del Estado y los recursos procedentes de las arcas privadas (autofinanciación).

La finalidad de las dotaciones del Presupuesto del Estado es únicamente la de hacer frente a los gastos de instalación y funcionamiento de la sede y de las Secciones Regionales.

Existe un arca en cada una de las Secciones Regionales, dotada de personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, y que funciona bajo la supervisión del Presidente del Tribunal de Cuentas.

Los ingresos de estas arcas son los siguientes: las retribuciones percibidas por los servicios de las Secciones Regionales, el producto de la venta de revistas o libros editados por las Secciones Regionales o la remuneración de las prestaciones propuestas por los diferentes servicios de apoyo y, por último, las herencias, legados y donaciones.

Personal

Las Secciones Regionales disponen, como se ha mencionado anteriormente, de servicios de apoyo o asistencia técnica y administrativa vinculados a la Dirección General del Tribunal de Cuentas.

En el futuro, estos servicios de asistencia serán dirigidos por un subdirector general nombrado por el Presidente del Tribunal de Cuentas.

El estatuto del personal, la organización y la estructura de estos servicios será objeto de un proyecto de ley adaptado que se encuentra actualmente en fase de elaboración. Actualmente, se organizan de manera general de la siguiente forma:

² Los informes y dictámenes relativos a las cuentas de las Regiones Autónomas se publican igualmente en el Diario Oficial de la República.

Sección
Regional

Contabilidad
General

Secretaría, Contabilidad y Archivos	Contabilidad de la Cuenta de la Región	Contabilidad de las Cuentas	Contabilidad sometida a aprobación
---	---	--------------------------------	--

Hasta que no sea promulgado el proyecto de ley mencionado anteriormente, el personal se regirá por el régimen general de la Función Pública portuguesa.

Además de una remuneración suplementaria por disponibilidad permanente, correspondiente al 20% de la remuneración básica, el personal de las Secciones Regionales goza de un sistema de incentiación, compuesto por primas de desplazamiento e instalación. Esta última puede considerarse una compensación por insularidad.