

Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre: «La fiscalización del Tribunal de Cuentas. La fiscalización en los albores del siglo XXI»

Luis Martínez Noval

Consejero del Tribunal de Cuentas

Agradeciendo la invitación que me trae hoy aquí, paso rápidamente a transmitirles mi punto de vista.

Mi opinión sobre las perspectivas de la fiscalización es optimista e incluye aspectos que han de conducir, inevitablemente, a la creciente importancia del papel social que la auditoría puede jugar en el futuro. Hay elementos de la realidad presente que irán empujando la relevancia de la fiscalización más allá de la que en estos momentos se le otorga. No deja de ser llamativo, y hasta cierto punto paradójico, que ese terremoto que se ha producido en el ámbito de la auditoría privada no tenga su paralelo en el jardín de la auditoría pública.

En primer término quiero referirme de modo fugaz a las cuestiones fiscales que atañen al Estado porque, en definitiva, son las que de uno u otro modo están en el origen de los Órganos de Control Externo. En resumen, yo entiendo que los avatares de la fiscalización serán una respuesta, esperemos que coetánea y paralela, a la que se desarrolle en los aspectos fiscales del Estado.

Llegado a este punto les quiero recordar que hace unas décadas, exactamente en 1918, Schumpeter escribió un artículo titulado «La crisis del Estado fiscal» en el que concluía con afirmaciones muy favorables a la perpetuación de esa forma de organización po-

lítica y social. En realidad, para Schumpeter, «no hay [no había] crisis del Estado fiscal».

Muchos años después, y desde coordenadas ideológicas distintas a las del economista austríaco, se vaticinó por James O'Connor en 1974 *La crisis fiscal del Estado* en un contexto mundial de profunda crisis económica. Aquella profecía no se hizo realidad porque, superada la crisis industrial, estructural en definitiva, la actividad fiscal del Estado (de los Estados) retomó su rumbo de crecimiento o, cuando menos, de mantenimiento de su peso relativo en la economía. Se trata en realidad de un desistimiento de las ideologías más radicales frente a lo fiscal que han terminado por aceptar el mantenimiento del *status quo*.

De manera que gasto, ingreso, déficit y endeudamiento públicos (en suma, política fiscal y fiscalidad) serán eternamente uno de los argumentos para la controversia política en las sociedades democráticas. En consecuencia, la fiscalización va a seguir ese curso, si bien hay ya suficientes voces que reclaman un replanteamiento de los contenidos y modos de actuación de los Órganos de Control Externo.

También es cierto que han ido apareciendo opiniones muy radicales que se inclinan por someter a la política fiscal al mismo criterio de autonomía de los gobiernos que el de la política monetaria.

En el momento presente, la Unión Europea ha venido a establecer un conjunto de normas que son referencia obligada en muchos trabajos de fiscalización. En primer lugar, y en términos muy generales, el Tratado de Maastricht reguló todo lo relativo a «déficit excesivos», que posteriormente quedó reflejado de forma detallada y cuantificada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que, entre otras cosas, determina las cifras de déficit y deuda que no pueden ser superadas.

La obligada convergencia nominal en el marco del euro condujo tanto al Sistema Europeo de Cuentas (SEC1995) como al Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (ESA95). En el marco de la moneda única eran necesarios ambos marcos de referencias conceptuales para que los países y sus cifras de contabilidad pública fueran comparables en términos homogéneos. Quizá por ello ambos sistemas tienen fuerza de ley. Y el incumplimiento de alguno de sus términos, tanta relevancia pública e incidencia política.

Del marco de ESA95 se deriva el *Manual on Government Deficit and Debt*, que vio la luz en 2000. Ese paso era necesario, toda vez

que el cumplimiento de las condiciones necesarias para acceder el 1 de enero de 1998 a las condiciones impuestas para formar parte del euro (déficit anual, volumen de deuda pública, inflación y tipo de cambio) habían dado lugar a algunos criterios de gobiernos que aspiraban a formar parte de la moneda única desde el inicio de la vigencia de la misma. En esos años, a medida que se acercaba la fecha del 1 de enero de 1998, los gobiernos europeos que se examinaban de *convergencia macroeconómica* adoptaron criterios contables que con mucha benevolencia y con cierta comprensión fueron calificados como *contabilidad creativa* o, si se prefiere, *creatividad contable del sector público*.

Sin lugar a dudas que lo relativo a estas materias constituirá en el futuro un terreno muy extenso en el que la fiscalización tiene un importante papel que jugar. Un terreno, por lo demás, abonado por la expectación que despierta en círculos financieros el conocimiento de la evolución del gasto público y, en definitiva, de las necesidades de financiación del sector público. El compromiso político adquirido en el marco del euro y la estrecha vigilancia a la que la Comisión Europea somete el cumplimiento efectivo del mismo genera una nueva prueba de fuego para los gobiernos de la zona del euro.

La preocupación por el cumplimiento de las condiciones de acceso al euro y el posterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento han ido generando nuevas fórmulas de financiación del gasto público. Muy especialmente del gasto de inversión. Como luego veremos, se trata de *sacar* del Presupuesto todo aquello que ponga en peligro el límite de déficit público o de deuda pública. Para ello se han utilizado instrumentos que algunos gobiernos habían creado en el pasado y otros que se construyeron de nueva planta. Baste decir que de un país como Alemania, que fue el impulsor de todas esas condiciones limitativas en la esfera financiera pública, se dice que de no haber utilizado profusamente la *contabilidad creativa* en los años 1996 y 1997, no hubiera cumplido las condiciones de Maastricht.

Tanto es así que, quizá como reflejo de esa proliferación y, por qué no decirlo, del uso abusivo que los gobiernos hicieron de ingenios contables en materia de inversiones en infraestructuras (todo ello en la perspectiva de 1998), Eurostat tomó cartas en el asunto. Lo hizo publicando en 1997 en su *News Release* (n.º 16/97, de 21 de febrero) los criterios que deberían seguirse para cuantificar el déficit público y la deuda. Meses más tarde completó la casuística (*News Release* n.º 33/97, de 30 de abril). Y tres años más tarde cam-

bió parcialmente sus puntos de vista en el *Manual* de 2000, al que ya he hecho referencia.

El contenido de dicho *Manual* es extraordinariamente preciso y detallado y será, sin duda, un instrumento fundamental para la fiscalización en los años venideros.

Ya decía con anterioridad que la necesidad de continuar el proceso inversor por parte del sector del gobierno, sin que una porción del esfuerzo total estuviera «dentro» del presupuesto, había aconsejado la creación de unidades institucionales que permiten la ubicación «fuera» del documento presupuestario de una serie de partidas financieras.

A ese respecto, el *Manual* comienza por dilucidar tres cuestiones que tienen carácter previo. La primera es la consideración de qué entidades tienen la consideración de «unidades institucionales», que son definidas como aquellas que tienen autonomía de decisión y un sistema completo de cuentas. La segunda tiene que ver con el control «público o privado» de la unidad institucional; control que se define por la capacidad para determinar la política general de la institución. Y, por último, si esa unidad opera, o no, en el «mercado»; en este apartado habrá ocasiones en las que la clasificación como unidad de mercado se dirime valorando si la unidad cubre, al menos, el 50 por ciento de sus costes con el producto de sus ventas.

Para aventurar por dónde pueden discurrir las cosas en el futuro, supuesta la estabilidad de la norma ESA95, nada mejor que acudir a las precisiones que el sistema de cuentas europeo ofrece. Así, tomemos el caso de las escuelas. Según Eurostat, «el Gobierno controla una escuela si la aparición de nuevas clases precisa de su aprobación, haciendo inversiones significativas en formación bruta de capital fijo o tomando prestado para hacerlo». Tal escuela sería una unidad institucional pública.

Posteriormente se aborda la cuestión de si esa unidad institucional pública opera, o no, en el mercado, una cuestión que tiene importantes repercusiones desde el punto de vista presupuestario. Si opera en el mercado la unidad será considerada como perteneciente al sector empresarial del Gobierno. Operar en un mercado supone, como es sobradamente conocido, someterse al criterio de los precios. Pero un poco más allá, esos precios han de ser significativos. Entendiendo por ello que los precios determinen tanto lo que se oferta como lo que se demanda.

Y es llegados a este punto donde aparece la regla del 50 por ciento. Transcribo, sin más, el contenido básico de la regla: «En ESA95,

el concepto de precios económicamente significativos se materializa con el criterio del 50 por ciento: ¿se cubren más del 50 por ciento de los costes de producción con las ventas?»

He aquí, por tanto, un nuevo criterio a aplicar a la fiscalización de la construcción de escuelas, hospitales, carreteras, ferrocarriles y de toda clase de ingenios que vienen a sustituir a la vieja formación bruta de capital fijo público que se instrumentaba, exclusivamente, a través de los capítulos VI y VII de los PGE.

Esta evidencia es suficiente para afirmar que el perímetro de las materias objeto de fiscalización se ha ampliado considerablemente. El sector público se ha tornado mucho más complejo y será inevitable que los Órganos de Control Externo y las características de sus procedimientos fiscalizadores se adapten a tales cambios.

Para ser un poco más concreto: proliferan también en el ámbito público las fundaciones y se multiplican las subvenciones desde lo público a las fundaciones privadas. En el apartado de la construcción de infraestructuras, a los tradicionales métodos del reiterado capítulo VI y de las concesiones puras se han añadido recientemente el «peaje en sombra», el «método alemán» y el «método español». Desaparecen las empresas estatales, pero se multiplican como hongos las Entidades Públicas Empresariales (EPEs). Ciertamente, las cosas han cambiado.

El ámbito de la fiscalización, es evidente, se ha ampliado de modo importante.

Y es esta ampliación la que también aconseja alguna modificación en la *fiscalización operativa*. Se ha reiterado hasta la saciedad lo necesario que resulta un cambio en los enfoques que han pautado hasta estos momentos el proceder de la auditoría pública. Y yo ni quiero ni puedo sustraerme a una corriente general que acabará por abrirse un ancho camino. De lo que se trata es de evolucionar desde la *fiscalización de la regularidad* (o, si se prefiere, de la legalidad) hacia la fiscalización de la gestión. Desde la crítica formal de aspectos contables y legales a un control constructivo de los procesos de ingreso y gasto públicos.

Se trata de un tránsito relativamente fácil de verbalizar, pero complicado de materializar. Exige, en primer término, cambios en las normas que regulan la actividad auditora o, mejor aún, una puesta al día de las mismas. O una relectura de la *Declaración de Lima*, que desde 1977 ha venido siendo la Carta Magna de la auditoría pública. En realidad esta tarea, encomendada a los órganos

fiscalizadores, se puede originar en el (los) Parlamento (s) y a él (ellos) retorna una vez que está concluida para su análisis y toma de decisiones. Nada que se asemeje más a un trasunto parlamentario en el que los órganos fiscalizadores cumplen una función consultiva o de apoyo de las cámaras legislativas.

Nosotros estamos en la coyuntura más adecuada. Se sabe bien que las efemérides son las fechas más adecuadas para un replanteamiento cabal y sensato de la función de una institución. El Tribunal, como se sabe, conmemora este año el vigésimo aniversario de la Ley que adaptó la vieja institución al sistema democrático y nos hemos propuesto un esfuerzo en la reflexión en torno a la experiencia de estas dos décadas precedentes y, si fuera el caso, a alguna proposición para la modificación de las normas vigentes.

Esa pretensión de ir más allá de lo meramente formal tiene pleno respaldo en el artículo 9 de la Ley 2/1982, cuando habla de una actividad «dirigida al sometimiento de la actividad económico-financiera del Estado a los principios de legalidad, eficiencia y economía». Detengámonos un instante en estos dos últimos. Eficiencia y economía probablemente sean la misma cosa, y en la mente del legislador no haya habido voluntad de diferenciación. Yo, así lo creo.

A un economista, el principio de eficiencia le remite a la teoría de la asignación de recursos. Esto es: de lo que se trata en nuestro caso es de que una unidad institucional pública (por seguir con la terminología ESA95) que produce bienes para el consumo de los ciudadanos lo haga en la mayor cuantía y calidad posible sometida a las restricciones tecnológicas del momento y, lo más importante, a las asignaciones presupuestarias decididas en las Cortes Generales.

Son los Parlamentos, efectivamente, los que determinan si un determinado crédito presupuestario, que se asigna a un programa, se corresponde con los objetivos que los gobiernos revelan querer alcanzar en cada ejercicio.

Es en este contexto en el que la auditoría pública debe cumplir ese papel que la Ley le asigna en la vigilancia de la sujeción al principio de eficiencia de la actividad económica y financiera del sector público.

Hay que reconocer, no obstante, que esa pretensión se contempla, o al menos se atisba, en las directrices técnicas que regulan en los últimos años las fiscalizaciones que el Tribunal acomete. Pero,

pese a todo, la mejor de las voluntades exige una reconsideración de los medios que los Órganos de Control tienen a su alcance.

Una valoración de los medios actuales desvela algunas carencias. En primer término, el fiscalizador precisa de un *acceso pleno a la información* relevante en un tiempo corto, si lo que se pretende es la mayor cercanía entre los informes y los hechos que se fiscalizan. No parecen existir razones que impidan la máxima celeridad en la transmisión de archivos de datos o de programas de tratamientos de los mismos. No puede haber en el ámbito del sector público unidades institucionales que se consideren blindadas a efecto de la revelación de los datos que puedan ayudar a la mejor valoración de su gestión o a la correcta cuantificación de partidas fundamentales en las cuentas del Estado. Tal modo de proceder, sencillamente, no está protegido por norma alguna.

En segundo lugar, las razones precedentes conducen irremediablemente a la *informatización completa de los métodos* de trabajo. Es ya un tópico insistir en estas cuestiones que, sin embargo, están en la base de cualquier pretensión de mejora de la productividad del trabajo que los órganos auditores llevan a cabo. Además, la tecnología disponible permite en estos momentos, sin dilaciones, un rápido acceso *on line* a muchos de los datos e informes que un auditor precisa para llevar a cabo su tarea.

La realidad sobre la que la auditoría opera sufre en estos días mutaciones permanentes. Ello exige unos programas de formación de los funcionarios del Tribunal que ya no se pueden plantear de modo esporádico, sino que precisan de una planificación para un período largo. Por supuesto que lo más conveniente en esa perspectiva de otorgar carta de naturaleza a la formación de los recursos humanos disponibles sería la creación de una *unidad de formación* que tenga encomendadas las funciones que se suponen a quienes se dedican a hacer coincidir, de modo permanente, las necesidades del momento y la cualificación y conocimientos de quienes las deben satisfacer con su trabajo.

Veamos un caso que ilustra convenientemente lo vertiginoso de los cambios y las consecuentes necesidades de formación. Viene al caso seguir con las los espectros de posibilidades que se han abierto en la financiación de la formación bruta de capital fijo público, que ha tratado de normalizar el *Manual* ESA95. En lo relativo a infraestructuras, había apuntado que se estaban utilizando tres métodos: *peaje en sombra, método alemán y método español*. Pues bien, como de una u otra forma los procedimientos anteriores acaban

reflejándose bien en déficit, bien en deuda, se ha buscado un sendero que evite en el denominado *modelo español* (una administración mandada a una sociedad de capital público para que, en nombre propio y por cuenta propia, se encargue de la construcción y gestión de una infraestructura pública) la inevitable consolidación en la deuda de las Administraciones Públicas. El procedimiento no es otro que los fondos de titulización.

Traigo el caso a colación para resaltar de nuevo lo necesario y perentorio que resulta la formación continua de los hombres y mujeres que se ocupan del trabajo fiscalizador.

La creciente complejidad de los procesos que serán objeto de la atención de los auditores debe conducir a una mayor presencia de *peritos* en el trabajo fiscalizador. Es muy improbable que los órganos fiscalizadores puedan dotarse de personal propio que responda a las necesidades de cada momento. Veamos un caso. La fiscalización de los gastos de defensa o, más particularmente, de los gastos en armamento. Si el planteamiento del problema se ciñe al objetivo de una auditoría de regularidad, la cuestión no planteará mayores dificultades. Es lo que se viene haciendo desde hace tiempo. Pero si lo que se busca es una fiscalización operativa, se precisará de personas que conozcan el sector del armamento.

Como es natural, ningún Órgano de Control Externo puede aspirar a tener en plantilla todos los profesionales que serán necesarios para tareas muy diversificadas. Una posibilidad de esta naturaleza, me refiero a la contratación temporal u ocasional de *peritos ad hoc*, proporcionaría una enorme flexibilidad para alcanzar objetivos que de otro modo resultan inabordables. Pero, por otro lado, la contratación temporal de personal especializado compromete en alguna medida el principio de independencia, que está mejor garantizado en el trabajo de los funcionarios. Aparecería en ese caso ese sempiterno problema que en la literatura económica se le califica de *problema de agencia*.

Se trata de una posibilidad que, hasta el momento, ha sido escasamente utilizada. Como también lo ha sido otra variante de la externalización como la *subcontratación de auditores* de la iniciativa privada. Algunos OCEX ya la practican.

Una y otra alternativa encuentran amparo en todas las normas que están en vigor en nuestro país. En primer término en la LOTCu, en su artículo 7, ap. 4; en los *Principios y normas de auditoría del sector público* de los OCEX autonómicos; y en el Real Decreto 2188/1995, en el que IGAE reguló normas de auditoría.

Otro de los apartados que será sometido a revisión será, con seguridad, *las relaciones de los Órganos de Control Externo con los correspondientes de control interno*. Detengámonos en un hecho que llama la atención: el Tribunal de Cuentas analiza en realidad el modo en el que la Intervención realiza el control de legalidad. En ocasiones, esa duplicidad de tareas no tiene sentido alguno. ¿Tiene sentido que cada tipo de control, interno y externo, actúe con absoluto desconocimiento de lo que se propone hacer el otro? Desde luego que no.

Por tanto, no es difícil aventurar un horizonte en el que se vayan desvaneciendo las duplicidades en las tareas y vayan apareciendo planes coordinados de fiscalización. Todo ello, claro está, sin menoscabo de la independencia y autonomía de cada uno de los órganos.

Y éste es el momento en el que yo debiera traer a escena uno de los elementos más interesantes del *futuro del Tribunal y de los OCEX*. Se trata, como todos ustedes conocen bien, de una cuestión que genera controversia y, en ocasiones, atiza pasiones. Tengo, entonces, que confesarles que allí donde he estado he sido educado en una línea que pudiéramos denominar como «disciplina orgánica». Y lo que quiero decir con tanto eufemismo es que, puesto que las esquivas de este asunto están pendientes de una solución consensuada, mi opinión sobre el particular será la que el Tribunal vaya a mantener en el momento oportuno. En esa formación de la voluntad del Tribunal, eso sí, participo y participaré como un Consejero más.

Quiero también detenerme un momento en lo que atañe a la relación del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales. Un asunto que se puede generalizar a los OCEX y a los órganos legislativos autonómicos. Es ésta una cuestión que para mí tiene una importancia capital en lo que la presencia del TCu pueda llegar a tener en la vida política y social española en los años venideros. La que tiene en estos momentos, desde luego, es escasa y casi siempre sometida a mayor o menor nivel de escándalo político que las conclusiones de sus trabajos puedan ofrecer.

La presencia del TCu en la sociedad española está ligada a las apariciones, fulgurantes, eso sí, y de no muy significado relieve mediático, de los trabajos de la Comisión Mixta. Tiene todo el sentido que eso sea así porque TCu y Comisión Mixta tienen vidas paralelas. Un breve repaso de ambas trayectorias es suficientemente expresivo de esa afirmación.

El TCu procede de la Constitución de 1978, pero no fue hasta 1982 que apareció la Ley Orgánica que desarrolló el artículo 136 CE. Más tarde, el 12 de abril de 1983, las Mesas del Congreso y del Senado aprobaron las normas de funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la D.T. de la LOTCu. Nació, por tanto, la Comisión Mixta. Un año más adelante, el 1 de marzo de 1984, las Mesas regulaban la tramitación de la Cuenta General del Estado en la Comisión Mixta. Y muchos años después, el 23 de septiembre de 1993, la Comisión adquiere plena carta de naturaleza parlamentaria al ser incluida entre las Comisiones Permanentes a las que se refiere y enumera el artículo 46 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

He de confesar, también, en relación con estos asuntos, que en el poco tiempo en que he ejercido mi responsabilidad de Consejero ya he tenido ocasión de familiarizarme con las polémicas jurídico-políticas que más atención han concitado en los veinte años que el Tribunal tiene a sus espaldas. La de si se trata de un órgano constitucional o, simplemente, de un órgano de relevancia constitucional. (¿Es el Tribunal un órgano auxiliar?) He ahí la duda.

Sin embargo, no es difícil adivinar que no es dilucidando esas enjundiosas cuestiones jurídicas como el TCu acrecentará su presencia social. Al TCu le ocurre, al cabo de veinte años, algo parecido a lo que se viene señalando de las Cortes Generales de las que procede. Nadie discute la legitimidad de representación del Tribunal, que la tiene fundada en la legitimidad de origen que se deriva de la elección por el poder constitucional que representa la soberanía popular. Esa legitimidad democrática de segundo grado fue puesta, pese a todo, en cuestión por el procedimiento a través del que el Congreso y el Senado elegían los miembros del TCu. Algunas voces se alzaron para significar que la elección, tal como se llevaba a cabo, se trataba de un mero estampillado. Pero esa objeción ha quedado obviada por la Resolución de la Presidencia de las Cortes Generales de 25 de mayo de 2000, que regula el procedimiento para la elección por las Cámaras de las autoridades del Estado. Un procedimiento que recuerda, con todos los matices que se quieran emplear, los *hearings* que en el Senado norteamericano tienen lugar en la elección de autoridades que propone el Presidente.

Yo creo, no obstante, que en la perspectiva de la nueva etapa que se inició en el pasado mes de noviembre tiene más sentido analizar las condiciones que han de darse (materiales o inmateriales) para que se acreciente la *legitimidad funcional o de ejercicio* del TCu.

Sería inconveniente olvidar o menospreciar lo que algunas voces han señalado con cierta preocupación en el contexto de la experiencia de veinticinco años de democracia española. «Es asombroso [se dice] el proceso de sustitución de la idea de legitimación por la idea de eficacia.» Para estar legitimadas las instituciones deben ser eficaces. Esto es: deben alcanzar con precisión los objetivos que justifican su existencia. Y eso atañe también al supremo órgano fiscalizador.

Dije anteriormente que el TCu «es una Institución inequívocamente parlamentaria debido a su dependencia orgánica y a sus relaciones funcionales con las Cortes Generales», y que buena parte del devenir del Tribunal en el futuro estará ligado a la evolución del modo de relación e imbricación del Tribunal con la Comisión Mixta. No me olvido que, efectivamente, el TCu tiene que cumplir no sólo una función fiscalizadora, sino una jurisdiccional. Nada de eso me es ajeno, pero, siendo las dos importantes, sospecho que en lo que depende del acrecentamiento de la legitimidad de ejercicio será más relevante lo que la función fiscalizadora proporcione a la Comisión Mixta y, en definitiva, a la representación de la soberanía popular.

En ese terreno debo asegurar que no puede haber nada permanente. El Reglamento del Congreso, pese a sobrevivir desde 1982, no está labrado en piedra. En varias ocasiones resultaron fallidos los intentos desplegados por adaptarlo a las nuevas circunstancias, y seguramente que en el futuro inmediato se abordará de nuevo esa tarea. ¿Será la ocasión definitiva? ¡Ojalá! Porque esa ocasión puede ser la que sitúe las relaciones del órgano fiscalizador en un nuevo plano operativo.

No obstante, a la espera de ese momento, caben en el Reglamento vigente algunas novedades que enriquecerían esa relación y darían mayor relevancia a las cuestiones relativas a la gestión económica del sector público. El mayor relieve, sin duda, lo personifica la comparecencia del Presidente del Tribunal en la Comisión Mixta, aunque a renglón seguido quepan múltiples posibilidades.

El artículo 44 del Reglamento del Congreso posibilita otro tipo de comparecencias en la citada Comisión. Por una parte, reforzando la presencia del Presidente del Tribunal, que se podría acompañar de los Consejeros responsables de los informes que fuesen objeto de debate y Resolución en la Comisión Mixta.

Se puede igualmente defender la comparecencia del propio Presidente o de Consejeros en Comisiones parlamentarias distintas

de la Comisión Mixta cuando el Congreso así lo requiera. No es difícil imaginar situaciones en las que puedan darse ocasiones de esa naturaleza. Pongamos por caso: aparece un problema en un organismo cualquiera del sector público que da lugar a una petición de comparecencia de su responsable en la Comisión correspondiente. Hasta ahí todo normal y rutinario. Pero imaginemos que los grupos parlamentarios (algún grupo parlamentario) están informados de que el Tribunal ha llevado a cabo en el pasado una fiscalización de ese organismo y solicita la comparecencia en esa Comisión de quien haya realizado la auditoría del organismo. ¿Por qué no? Supondría un reforzamiento y una profundización de la función consultiva que el Tribunal ejerce respecto de las Cortes Generales.

Con todo, no deja de ser cierto que una vía de esa naturaleza, que está por explorar, debiera iniciarse en el Congreso de los Diputados por decisión de los grupos parlamentarios, que son los facultados para requerir comparecencias en la Cámara.

Por lo demás, no sería extraño que el Congreso adoptara decisiones de ese tenor, que legítimamente ha adoptado en otros casos. La más reciente, en una Comisión Mixta del miércoles 13 de marzo de 2002 en la que, por mayoría, se adoptó una resolución que no puede ser minusvalorada o ignorada. Merece la pena transcribir lo fundamental de su contenido.

«Se insta al Tribunal de Cuentas a que, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de su Ley Orgánica, elabore y eleve a las Cortes Generales una moción en la que, recogiendo las deficiencias reiteradamente manifestadas en anteriores informes de fiscalización sobre entidades locales, que afectan especialmente a las áreas de control interno, llevanza de la contabilidad, gestión y contratación, se analicen las causas que las han podido originar y se formulen las correspondientes propuestas para su corrección, sugiriendo las modificaciones que se estimen necesarias en la relación con su propia organización interna y, si así se considerase oportuno, sobre la vigente legislación reguladora de la actividad de las Corporaciones Locales.»

Es decir: la Comisión no se propone añadir al trabajo del TCu más fiscalizaciones de Corporaciones Locales, sino que lo que demanda del mismo es una moción que pueda ser el embrión de una modificación de normas que regulan la actividad de las Corporaciones Locales. La razón que justifica la resolución, en palabras del portavoz de la mayoría, se resume en que:

«La adopción de una Resolución en el sentido indicado es más respetuosa con la autonomía reconocida del Tribunal, no alterando excesiva-

mente su programa de trabajo y con las competencias que tiene atribuidas, evitando su instrumentalización política y permitiendo que su función vaya dirigida directamente a la prestación de un mejor servicio por parte de las entidades locales.»

Ni que decir tiene que el riesgo de instrumentalización política, al que el portavoz se refiere en su intervención, se atisba como posible en la cercanía de un proceso electoral local que tendrá lugar en la primavera de 2003.

Llegados a este punto es necesario poner en equilibrio las cuestiones que vengo sosteniendo. Es cierto, para mí, que el aprecio social que el Tribunal pueda acopiar en el futuro dependerá crucialmente del mejor nexo que el TCu tiene con la sociedad, que no es otro que las Cortes Generales. Ahora bien, ese papel auxiliar, cumplido en el futuro con mayor intensidad, de acuerdo con mi forma de ver las cosas, debe ser entendido de modo estricto.

Es verdad que más presencia parlamentaria puede generar justamente la imagen contraria a la que se puede pretender. Por eso, si lo que se busca es ese equilibrio del que hablaba, nada mejor que reproducir un texto que se escribía hace justamente dos décadas.

«El Tribunal de Cuentas es un brazo técnico de las Cámaras que las auxilia en la fiscalización económico-financiera, y por ello debe emplazarse fuera de los vaivenes políticos. Por el contrario, tiene que facilitar el sustrato técnico imprescindible para que el debate político pueda desarrollarse posteriormente con conocimiento de causa. Nos atrevemos a afirmar que en que se logre el respeto a estas directrices de comportamiento depende en gran parte el porvenir de la institución analizada y que encaje debidamente en el marco de los poderes.»

Éste es el *quid* de la cuestión. Aspirar a una mayor presencia parlamentaria, que, en definitiva, es la mera perfección de la función fiscalizadora del TCu, sin que esa posibilidad derive en una politización del Tribunal, que acarrearía daños irreparables. La solución, como decía anteriormente, no es otra que el equilibrio.

Vengo reiterando que el Parlamento es el lugar más adecuado y con mayor potencia de difusión para tratar de mejorar la conexión del TCu con los ciudadanos. No obstante, hay cuestiones que el propio Tribunal puede mejorar para la consecución de ese objetivo. Una de ellas tuvo lugar este mismo año, hace pocos meses, con la presencia de S. M. el Rey en un Pleno del Tribunal.

Restan también muchos asuntos formales que podrían contribuir en medida nada desdeñable a acortar la distancia que separa

al Tribunal de los ciudadanos. En lo que tiene que ver con los Informes que el TCu elabora cabe la posibilidad de hacer esfuerzos para que los mismos sean redactados en un *lenguaje* comprensible, que, huyendo de la jerga económico-auditora y respetando el rigor imprescindible, posibilite una atracción intelectual a los lectores que se puedan acercar a los mismos.

Un documento, cualquiera que sea la materia a la que se refiera, tiene atractivo si a primera vista ofrece al potencial lector elementos llamativos por su presentación, sencillez de estructura y volumen; en el lado opuesto, hay características visuales que desaconsejan *prima facie* la aproximación al mismo.

En otro orden de cosas, nada desdeñables, por cierto, se encuentra la política de *difusión* de los Informes. No existe mayor riesgo de utilización política del Tribunal que la filtración sesgada o interesada del contenido de los papeles que el Tribunal vaya elaborando a medida que avanza una fiscalización o se va concretando una instrucción en el terreno jurisdiccional.

Nada puede evitar, sin embargo, la insistencia en las filtraciones que tanto enrarecen el clima interno y enturbian el externo. En este asunto, que sólo obedece a la personalísima voluntad de las personas concernidas, no caben recetas.

No obstante, la experiencia aconseja una *política de medios de comunicación* que se proponga paliar en la medida de lo posible el daño que causan las filtraciones a la imagen del TCu.

En suma, la fiscalización tiene ante sí un panorama en el que será posible que la efemérides que se vive en el año en curso sea una oportunidad para la reflexión sobre el futuro de la fiscalización.