

Las posibilidades de un control global de la gestión pública

Giorgio Clemente

Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo

1. INTRODUCCIÓN

El título del tema que me ha sido confiado plantea en sí mismo una duda intrínseca, en el término «posibilidad». Sin embargo –lo aclaro anticipadamente–, la duda se debe no a la circunstancia de que vuestro ponente considere necesario, y lo considera, que en el momento actual histórico, político y económico exista un control global de la gestión pública, sino más bien a la posibilidad de que dicho control pueda realizarse efectivamente.

Me parece además indispensable, para afrontar mejor la parte central de mi análisis, aclarar algunas cuestiones de terminología.

Es evidente que en mi análisis el término «control» hay que entenderlo en su significado más amplio, tal y como nos llega de la tradición francesa *contrôle* (es decir *contre-rôle*), sin tener en cuenta las eventuales distinciones inglesas entre *audit* y *control*, o italianas (*controllo*, *verifica*, *riscontro*, *vigilanza*) o aún en las españolas («control», «auditoría», «fiscalización»).

Una definición que lo abarca todo es la de Fernández Díaz [1], según la cual, «en efecto, el término “control” carece de sentido si no se interpreta como un proceso inevitablemente dinámico en el que la re-alimentación permanente constituye pieza clave. En dicho proceso, la secuencia a contemplar sería la siguiente: análisis de la gestión pública, diseño de un programa de fiscalización, realización de auditorías

y utilización de otras técnicas complementarias, valoración de los resultados, eventuales actuaciones en el ámbito de la jurisdicción contable (enjuiciamiento), efectos concretos sobre la gestión pública modificada, análisis».

Lo que me urge afirmar en esta sede es la exigencia de un principio del control del dinero público, conocido desde los tiempos de los faraones, y no la de la utilización del término «control» difundido bastante recientemente, por lo menos en España e Italia. En España con el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento de 1988, que recoge el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; en Italia con el Texto Único de las leyes sobre la Corte dei Conti, n. 1214, de 12 de julio de 1934, que recoge una ley publicada poco antes, la de 3 de abril de 1933, n. 255, por la que se modifica la ley constituyente de la Corte dei Conti de 14 de agosto de 1862, nº 800.

Principio del control, que es una función considerada, en efecto, como un principio con un valor a la vez instrumental para el buen funcionamiento de la Administración Pública y un principio más general, que existía ya con el control en el Estado de derecho, porque servía para que el soberano conociera cómo se gestionaba la hacienda pública, y por lo tanto era un control «para» el soberano.

Al producirse la evolución desde el Estado de derecho hacia el Estado liberal, elitista, parlamentario, el control lo fue desarrollando el «nuevo soberano», el Parlamento, teniendo como objeto el Gobierno. Finalmente, en el Estado democrático, que es una evolución ulterior del Estado de derecho y del Estado parlamentario, el control no lo ejerce sólo el Parlamento, sino que también lo realiza el Estado-comunidad, que es la opinión pública [2]. Pero sobre esta última idea volveré más tarde.

Una última cuestión de terminología: con el término «gestión pública» nos referimos a la gestión de los fondos públicos efectuada por los gobiernos nacionales, regionales (Estados, regiones, comunidades autónomas, etc.) locales (provincias, ayuntamientos, ciudades, etc.) y entidades derivadas de ellos (agencias, empresas, comisiones, compañías, etc.) [3], incluyendo aquí las organizaciones internacionales cuyos ingresos estén constituidos por las contribuciones de los Estados.

2. ¿POR QUÉ HABLAR DE UN CONTROL GLOBAL?

Más allá de las distinciones tradicionales entre control de legalidad, de regularidad y de control de la gestión, sobre las que volveremos

más adelante, la doctrina utiliza a menudo expresiones impropias (control de organización), generales (control-conocimiento, control colaboración, control de referencia), parciales (control de eficiencia, de productividad, sobre los resultados), metafóricas (control-impulso como antítesis de control-freno, control-guía), imperfectas (control de conformación, control de integración) [4]. Pero ¿por qué preferir el término control global que podría ser objeto de las mismas críticas?

Porque considero que el término «global» responde mejor a las exigencias de la sociedad y de la economía moderna, que están desplazando cada vez más el eje del sector público desde una cultura centralizada en el Estado a una cultura policéntrica, y es evidente que una modificación constitucional-administrativa de la organización estatutaria no puede no tener un impacto sobre los controles que tienen como punto de referencia el sector público.

Un primer fenómeno de pérdida de poder y de competencias por parte de los Estados nacionales por el cual el Estado queda *vidé de sa substance*, como dicen los franceses, es el de la mundialización o globalización, y esto es «el proceso por el cual los mercados y la producción de los distintos países cada vez se encuentran más estrechamente vinculados por la dinámica del comercio de bienes y servicios, así como por los movimientos de capitales y de tecnología» [5].

En efecto, tras la segunda guerra mundial, la circulación de mercancías, de servicios y de capitales de inversión ha progresado de forma significativa en el ámbito de la economía mundial. El comercio internacional ha conocido una gran expansión y los intercambios desde un continente a otro han pasado a ser un fenómeno normal y corriente. Este proceso de integración económica entre los pueblos y sus gentes a través del cual la producción, la comercialización y el consumo convergen para fundirse en un todo ha modificado profundamente las reglas que rigen hoy la economía mundial [6].

La mundialización, sea dicho como inciso, se ha apoyado sobre todo sobre cinco factores:

1. La evolución tecnológica (de las telecomunicaciones, de los transportes, de la informática).
2. La creación de un sistema comercial multilateral, que ha pasado del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, que agrupaba a 22 Estados firmantes) a la Organización Mundial de Comercio (OMC, con más de 120 países adheridos).
3. La integración regional, que, más allá de la Unión Europea, ha visto nacer una multitud de zonas de libre comercio, de uniones

aduaneras y de mercados comunes (AELE, LOME, ALENA, MERCOSUR, Pacto Andino, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, etc.).

4. El nacimiento de organizaciones, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con grandes poderes de influencia y de intervención en la economía de los distintos Estados.

5. El creciente consenso en favor de políticas centradas en el mercado y la liberalización del comercio.

Como consecuencia de la mundialización, el poder de los gobiernos nacionales en el ámbito económico es más limitado de lo que era hace treinta años. Entonces cada gobierno podía sentirse libre de gestionar su economía y de aplicar políticas fiscales y monetarias basadas en las teorías keynesianas para crear un ambiente económico nacional conforme a sus opciones políticas. En el transcurso de los últimos años, la influencia de los gobiernos no ha hecho más que disminuir, mientras que ha aumentado la de las empresas multinacionales y la de las organizaciones internacionales. En efecto, los Estados nacionales, debido a la mundialización, ven cómo se reduce cada vez más el ámbito de su soberanía, entendida, como en efecto debe entenderse, como la capacidad de ejercer un control sin interferencias.

Sin embargo, la mundialización económica tiene otro efecto, aunque sea indirecto, en una dirección completamente opuesta. Efectivamente, la reducción de los poderes de los gobiernos nacionales en muchos e importantes sectores (la política monetaria, el comercio, la administración aduanera, la política del medio ambiente, la política social) tiene como efecto derivado el aumento de las competencias de los gobiernos locales o regionales que no han sido afectados directamente por el proceso de mundialización.

En efecto, al tratarse de un mecanismo de transferencia de competencias entre el Estado y las organizaciones internacionales a las que el Estado se adhiere aceptando atenerse a sus reglas y directrices (véanse: FMI y Banco Mundial), o al ser un mecanismo que modifica las relaciones entre el Estado y el mundo empresarial, a favor de este último, y favorece el proceso de desreglamentación, la mundialización económica modifica indirectamente las relaciones entre el centro y la periferia de cada Estado: el centro está obligado a limitar sus poderes y su ámbito de influencia, mientras que la periferia no sufre ningún cambio [7].

Este doble efecto de la mundialización que lleva a los Estados a un policentrismo externo e interno, con una transferencia de poderes y

de competencias del Estado a organismos internacionales, y, dentro del propio Estado, de éste a los organismos periféricos, tiene consecuencias obvias en el sector del control.

Es evidente que donde nace una organización internacional se crea al mismo tiempo un órgano de control (un ejemplo típico es la Unión Europea, pero la afirmación es igualmente válida para el FMI y el Banco Mundial, por ejemplo).

Igualmente, cuando se crean órganos periféricos, o se amplían las competencias del órgano de control central, o se crean órganos *ad hoc* (hay que recordar, por lo paradigmático, el caso de Francia, donde se ha pasado de las competencias centralizadas de la Cour des Comptes de París a la creación de las Chambres des Comptes regionales).

Este fenómeno por sí solo es ya una posible justificación de la utilización de la definición «control global». Es decir, que donde haya dinero público, dinero que provenga directa o indirectamente del bolsillo de los contribuyentes de los Estados, siempre deberá existir un control público.

Un segundo aspecto –que justifica la duda que he expresado al principio de mi discurso–, que tendría que ser la consecuencia lógica del fenómeno del policentrismo (también) del control, es que este último debería responder, inspirarse, por lo menos de una manera muy general, de los mismos principios y ser llevado a cabo con los mismos criterios, y éste no siempre es el caso (véase el caso de la Unión Europea y de los Estados miembros).

De todas maneras, ésta podría ser una acepción ulterior del término «control global».

Aquí no se quiere pensar necesariamente en una entidad única de control que efectúe los controles centrales y periféricos en cada Estado (aunque de hecho ésta es hasta ahora la experiencia de muchos de ellos), ni menos aún en un control de los organismos internacionales (y de sus órganos de control) en los Estados participantes en la organización, sino más bien en formas de coordinación y de homogeneización de los métodos de control que asegurarían, en este sentido, un «control global».

En otros términos: todos los nuevos órganos de control que se crearán a causa de la mundialización deberán tener competencias y prerrogativas similares para garantizar un nivel de control equivalente al del anterior órgano único de control nacional centralizado.

3. EL ASPECTO DEL CONTENIDO DEL CONTROL: DEL CONTROL DE LEGALIDAD Y REGULARIDAD AL CONTROL DE LA GESTIÓN

Considero que más allá del efecto, que llamaría geográfico, del fenómeno de la globalización en el control –y que inserto en el significado del término de control global– debe examinarse si en la definición de que se trata no cabe también un significado que se refiera más precisamente al contenido de los controles.

Para dicho examen, evidentemente no me interesan las consabidas distinciones entre control interno «de la» gestión (como aquel que tiene por objeto «ayudar a los diferentes niveles de decisión a coordinar sus acciones» [8], y control externo «sobre la» gestión (que tiende «a llevar a cabo verificaciones realizadas por un órgano desvinculado del ente fiscalizado y poseedor de las garantías necesarias y suficientes de neutralidad» [8]).

No considero útil la consabida distinción, basada en un criterio temporal, entre control preventivo o *a priori* («es decir: «valoración ex ante referente a la adecuación o conformidad de determinados actos de la Administración Pública respecto a previsiones o normas de naturaleza legislativa y presupuestaria» [9]) y control sucesivo o *a posteriori* (es decir: «la verificación ex post entre lo que efectivamente se ha realizado y lo previsto por la legislación» [9]).

Sin embargo, considero esencial referirme aquí a la distinción fundamental entre los controles de la legalidad y regularidad (*audit financier, financial audit*) (en este caso no interesa la distinción entre legalidad y regularidad) y los controles de la gestión (*performance audit value for money audit de bonne gestion financière*).

En efecto, el esquema centrado en el Estado de la organización administrativa, tal y como se había planteado, ha ido acompañado durante muchos años, en todos los Estados, de una casi total adhesión a la ideología jurídico-formal de la acción de los poderes públicos, según la cual la conformidad de los documentos a las leyes y a las normativas se consideraba idónea para garantizar por principio la consecución automática del interés público y, de este modo constituía el valor primario y exclusivo que debía vigilarse con respecto a los perfiles de la acción administrativa que se consideraban secundarios y no merecedores de atención particular (eficiencia, eficacia, economía) [10].

El control externo, que, debido a su naturaleza es una institución marcadamente conservadora, ha ido durante mucho tiempo celosamente unido al control preventivo de legitimidad basado en docu-

mentos, debido justamente a la concepción decimonónica de un presupuesto estatal que asigna los gastos y de un parlamento que quiere fundamentalmente garantías de la legalidad en la gestión.

Pero dichos controles, aunque se podían considerar adecuados en el marco de una administración autoritaria, caracterizada por la tipificación de los actos, no se pueden considerar adecuados para una administración que opera en sectores en los que la acción administrativa tiene naturaleza económica, y que ha de enfrentarse a las expectativas de los ciudadanos de comportamientos capaces de satisfacer sus intereses concretos [11].

En el momento en el que el perfil de la legalidad, con las nuevas dimensiones de la sociedad, la economía y la hacienda pública, deja de ser suficiente; en el momento en el que el presupuesto no persigue como único, y quizá ni siquiera como primordial objetivo el de la legalidad del gasto, pero se preocupa de obtener efectos económicos y sociales, y se preocupa, por lo tanto, del resultado del gasto y no sólo de su legalidad, también el punto de vista del control tiene que cambiar y dirigirse no ya a la legalidad de cada acto de cada una de las administraciones, sino a los resultados de la acción administrativa y de las diferentes Administraciones [12].

Se considera también que un control basado sobre el examen de cada acto de gestión y dirigido a averiguar las responsabilidades de cada uno de los funcionarios es cada vez más inadecuado considerando el enorme crecimiento del aparato público, y de aquí nace la exigencia de un tipo de control diferente que tienda a averiguar si la gestión pública ha sido eficaz, eficiente y económica y, más que a evidenciar responsabilidades de administradores individuales, a indicar soluciones a adoptar para que los problemas no vuelvan a aparecer en el futuro [13].

He aquí, por lo tanto, que al control tradicional de legalidad se une el control de gestión. Sin embargo, hay que aclarar que subsiguientemente el control de legalidad tiende cada vez más a perder sus connotaciones preventivas y a hacerse sucesivo; en dicho caso, sin embargo, pasa de un mero control de conformidad a las leyes y reglamentos aplicables en la materia y a la disponibilidad de los créditos en los presupuestos a ser algo más. En efecto, «el control sucesivo de legalidad va más allá de lo que el término puede sugerir, ya que se da un mayor contenido y enriquecimiento, sobrepasando la estricta comprobación del respeto a las normas y contribuyendo a la mejora de la Administración mediante el reexamen de los actos reconocidos como ilícitos» [14].

4. EL CONTROL DE GESTIÓN

Para la doctrina [15] el «control de gestión» significa detección de las deficiencias y, además, identificación de las medidas correctoras para eliminarlas. En otros términos: identificación de los desfases entre resultados (intermedios) obtenidos y resultados (finales) esperados y consiguiente intervención para volver a orientar el sistema hacia los objetivos deseados. El control de gestión es, por lo tanto, la combinación de los dos conceptos de control-verificación y control-dirección. El primero, cercano al control de legitimidad, significa verificación de la conformidad de un acto o de una actividad a reglas pre-determinadas. El segundo indica dominio, dirección, gobierno, contención. El control preventivo es un proceso lineal, y el control de gestión es un proceso con recorrido circular de verificación y ajustes sucesivos. Después, las intervenciones de reorientación (de competencia del sistema Parlamento-ejecutivo) atañen, por lo menos en principio, no solamente a las acciones o a los instrumentos, sino también a los objetivos finales, que han de ser periódicamente redefinidos en función de los resultados intermedios conseguidos y de las exigencias cambiantes del ambiente socio-político.

Es evidente que para valorar los resultados obtenidos efectivamente por la actividad de los poderes públicos se utilizan, como ha clarificado el Tribunal Constitucional italiano [16], «los modelos operativos que nacen de las disciplinas económicas, empresariales y estadísticas con el objetivo de verificar el cumplimiento de los resultados de la actividad administrativa con relación a los objetivos establecidos por la ley, así como por la valoración comparativa de los costes, modos y tiempos del desarrollo de la susodicha actividad».

Posteriormente, hay que recordar una anterior sentencia del Tribunal Constitucional italiano [17] que, después de haber recordado cómo el control de gestión «tiene que ser realizado no ya sólo en base a parámetros de estricta legalidad, sino en referencia a los resultados efectivos alcanzados unidos a los objetivos programados en las leyes y en los presupuestos, teniendo presente los procedimientos y los medios utilizados para su logro», subraya que el fin último de dicho control es el de «favorecer una mayor funcionalidad de la Administración Pública a través de la valoración en su conjunto de la economía-eficiencia de la acción administrativa y de la eficacia de los servicios suministrados». El deber del control sucesivo es, por lo tanto, el de verificar «la conformidad de los resultados de la actividad administrativa con los objetivos establecidos por las leyes, valorando comparativamente costes, modos y tiempos del desarrollo de la acción administra-

tiva» y de establecer después una comparación con la situación hipotética que el legislador ha plasmado como objetivo a realizar, de forma que se pueda verificar, al objeto de valorar el logro de los resultados, si los procedimientos y los medios utilizados, examinados en comparación con los empleados en situaciones homogéneas, han sido fruto de una selección óptima desde el punto de vista de los costes económicos, de la celeridad de la ejecución y de la eficiencia de organización, así como de la eficacia desde un punto de vista de los resultados».

Es evidente, porque ya se ha hecho varias veces referencia a estos términos, que el control de la gestión versa sobre el examen de la economía, de la eficiencia y/o de la eficacia («las tres E»). Un control sobre la gestión puede tener como objetivo, por lo tanto, el examen de uno o más de estos tres aspectos.

La economía consiste en minimizar los costes de los recursos o de la utilización del dinero público empleado para una determinada actividad (*input*), teniendo en cuenta la calidad; se concreta, por lo tanto, en un juicio de valor sobre la utilización de unos medios limitados, susceptibles de utilización alternativa, considerando los costes y examinando las opciones que han determinado el dejar de lado los fines.

La eficiencia es la relación entre los productos en términos de bienes, servicios y otros, y los recursos (*input*) utilizados para producirlos. La eficiencia como tal, está, por lo tanto, estrechamente correlacionada con el concepto de productividad.

La eficacia valora la medida en que los objetivos prefijados se logran y la relación entre los efectos previstos de una actividad y los que se han alcanzado.

En este momento es útil recordar una reciente [18] orientación de la Corte dei Conti italiana, que ha efectuado una distinción entre el control de gestión estratégico, que tiene como objeto los resultados y los equilibrios en su conjunto de las finanzas públicas y de las políticas sectoriales, y control de gestión en sentido restringido, que tiene como objeto centros de responsabilidad y unidades de organización definidos o procedimientos y actividades de gestión específicos.

Según la Corte italiana, la valoración estratégica de los resultados de las políticas de presupuestos de alcance general se expresaría fundamentalmente a través del análisis de los resultados en su conjunto de las finanzas públicas en el cuadro de las compatibilidades de carácter macroeconómico impuestas por la Unión Europea y definidas por los documentos de programación económico-financieros del Gobierno aprobados por el Parlamento.

El control estratégico sobre los resultados de las políticas públicas de sector tendría como objeto la verificación de la efectiva actuación de las opciones contenidas en las leyes de programa y en los programas, en las directrices y en los actos de dirección política de los órganos de gobierno.

Los análisis cuya finalidad es la valoración de las políticas públicas tendrían que partir de los resultados de los balances de las administraciones estatales o regionales, es decir, identificar compartimentos horizontales de la acción de los poderes públicos cuya responsabilidad se atribuye a diferentes niveles de gobierno y a diferentes sujetos públicos.

El «control de gestión», en el verdadero sentido, tendría, después, como objeto la verificación de los resultados de la actividad de determinados centros de responsabilidad en términos de medida y valoración de la eficacia, eficiencia y economía de la acción administrativa y de la gestión financiera.

Los deberes del control externo de gestión se centrarían en las siguientes tipologías:

- «metavaloración» del funcionamiento real, de la metodología y de las conclusiones de los controles internos;
- comparación entre fenómenos gestores conciliables con estándares, productos y servicios suministrados, indicadores de resultado, que sean comparables con sistemas «en red» (*benchmarking*);
- programación selectiva de investigaciones autónomas sobre leyes de programa o fenómenos gestores de relieve particular, según los criterios fijados por las normas INTOSAI [19].

Puede ser útil recordar la experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo que, según lo dispuesto por el artículo 248 del Tratado, examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y de los gastos (comunitarios) y garantiza la buena gestión financiera. El Tribunal Europeo desde su creación (octubre de 1977), en ausencia de una definición de la expresión buena gestión financiera en los tratados, ha considerado que generalmente dicho examen consiste tradicionalmente en establecer si, y en qué medida y a qué precio, se han alcanzado los objetivos de gestión.

El deber de controlador financiero externo no es el de apreciar, según sus propios criterios, la bondad de la gestión, sustituyendo sus propios parámetros de juicio por los de la Administración, sino el de asegurarse que la gestión se ha llevado a cabo teniendo en cuenta las

exigencias de optimizar el resultado. El Tribunal de Cuentas Europeo ha clarificado de esta manera, por ejemplo, que la disponibilidad de créditos en una línea presupuestaria no puede, por sí sola, servir de justificación suficiente para utilizar dichos presupuestos sin tener adecuadamente en cuenta los principios de buena gestión financiera.

Este análisis se basa en una valoración en profundidad de los mecanismos y de los sistemas internos que regulan los ingresos y los gastos objeto de control, y debe tener en cuenta su particularidad o naturaleza. Según el sector examinado, esto llevará a la verificación de datos e informaciones de diferentes tipos, datos internos y externos a la Administración u organismo interesado, datos macroeconómicos, estudios comparativos de otros sistemas de gestión.

Dicho de otro modo, el Tribunal verifica en qué medida la Administración responsable de la gestión se ha dotado de instrumentos y aplica ella misma disposiciones que puedan asegurar el respeto de los objetivos prefijados.

En este marco hay que entender la reivindicación efectuada por el Tribunal de que se produzca una valoración crítica de la adecuación de los instrumentos jurídicos elegidos para conseguir los objetivos fijados, en una carta dirigida por el Presidente del Tribunal Angioi al Presidente Delors en enero de 1991 y en la que se observaba textualmente que «cada una de las disposiciones de los reglamentos comunitarios, en la medida en que están destinadas a dar actuación a las decisiones tomadas a nivel político, es decir, en la medida en que son meros instrumentos de gestión, se prestan a ser apreciadas por el Tribunal desde el punto de vista de conformidad a los fines».

Por lo tanto, y como conclusión, el controlador externo tiene que llegar, mediante el examen de un número suficientemente significativo de operaciones, a un juicio lo más objetivo posible sobre el grado de conformidad del sistema puesto en marcha por el gestor para obtener los resultados que se hayan de alcanzar. El Tribunal tiene además que identificar las lagunas y los obstáculos que se interponen al logro de un resultado óptimo, evidenciando, por ejemplo, la falta de adecuación de los medios con relación a los objetivos fijados, la existencia de elementos poco fiables en el sistema, así como la eventual contradicción entre los objetivos fijados para otras políticas. De esta manera, la autoridad responsable de la gestión logrará disponer de indicaciones valiosas que le permitan la introducción de las medidas correctivas necesarias [20].

5. ¿ES POSIBLE OTRA INTERPRETACIÓN DEL TÉRMINO «CONTROL GLOBAL»?

Tras el largo y voluntariamente puntilloso examen del significado y del contenido del control de gestión y, sobre todo, tras la evolución, ya mencionada, que han experimentado los controles de legitimidad que han ido pasando de efectuarse *a priori* a realizarse *a posteriori* (no interesa en este contexto examinar las posibles categorías de los controles consuntivos o concomitantes), y dado que éstos inevitablemente han adquirido contenidos que los acercan en ciertos aspectos al control de gestión, parece necesario un momento de reflexión sobre la oportunidad o la necesidad de una separación de los dos tipos de control: el de legitimidad y el de gestión.

Obviamente existe la separación conceptual, pero ¿es válida en el momento de efectuar controles?

Recuerdo que la Declaración de Lima del INTOSAI (v. n. 19) subrayaba en 1977, empleando un término amplio, que «... los objetivos específicos del control de las finanzas públicas son la utilización apropiada y eficaz de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión financiera rigurosa, la regularidad de la acción administrativa y la información de los poderes públicos y de la población mediante la publicación de informes objetivos...».

Además, la exigencia de conjugar los controles de legalidad y regularidad con los controles de gestión la han reconocido algunos Tribunales europeos que, no estando aún autorizados por sus legislaciones a efectuar controles de gestión, han incluido el aspecto de gestión en sus controles de legitimidad, englobando el todo con el término de «controles integrados».

En este punto conviene recordar la experiencia del General Accounting Office (GAO) americano, que ciertamente está a la vanguardia, junto con los ingleses y canadienses, en materia de controles de gestión y que en su *Audit Manual* (conocido como el «*Yellow Book*» debido al color de sus tapas) distingue tres niveles de auditoría:

- a) auditoría financiera y de conformidad con las leyes;
- b) auditoría de economía y eficiencia;
- c) auditoría de los resultados de los programas (o de eficacia).

El GAO aclara que estos tipos de auditoría pueden ser –por lo menos en teoría– llevadas a cabo independientemente la una de la otra, pero que una auditoría completa no puede no abarcar los tres niveles.

De hecho, en la práctica, puede resultar muy difícil, si no imposible, efectuar de forma satisfactoria un control sobre los resultados de los programas (es decir, sobre la eficacia) sin haber desarrollado antes los del primer y segundo nivel.

En este contexto, los controles de legitimidad no han de considerarse como algo separado de, y contrapuesto a, los controles de gestión, sino como parte integrante de un sistema más amplio de control en cuyo ámbito se colocan, junto a las verificaciones de carácter financiero-contable y de conformidad a las normas vigentes, estrechamente vinculadas entre sí, las de economía, de eficiencia y de eficacia.

Por lo tanto, el problema no parece que haya que plantearse en términos de un tránsito de los controles de legalidad y regularidad a los de gestión, y aún menos en términos de una sustitución de los primeros con los segundos, sino más bien de «integración» de los controles de legitimidad con los de gestión o, si se quiere, de una complementación de los controles de legitimidad con los de gestión.

Me parece legítimo en este momento usar una acepción amplia del término «control global» y definirlo como aquel control que es el resultado de verificaciones combinadas que atañan tanto a la legitimidad como a las mencionadas «3 E».

Aparentemente en contraste con esta conclusión mía es la tesis de aquellos que ven en la certificación (*déclaration d'assurance* o *de conformité, opinion*) que deben otorgar algunas Instituciones externas (entre ellas, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas Europeo) como un elemento no enmarcable en un concepto más amplio de control global, en la medida en que se trata de un acto formal, esto es, certificación, de las cuentas examinadas, que se refieren a un determinado ejercicio financiero y en el cual se han transferido y enunciado solemnemente los resultados de la actividad desarrollada por el controlado. Dicha certificación se entiende que sólo puede ser la consecuencia de un control típicamente financiero, es decir, de legitimidad.

Yo estoy de acuerdo con la tesis de que la certificación sólo puede tener un contenido financiero en sentido estricto; sin embargo, a mi parecer, no es cierto que los resultados que se han de emplear a efectos de la certificación tengan que proceder exclusivamente de un control *ad hoc* de la legitimidad. Ha sido éste el camino seguido por el Tribunal de Cuentas Europeo a partir de la primera DAS (acrónimo de *déclaration d'assurance*) presentada para el ejercicio de 1994, tras la innovación introducida por el Tratado de Maastricht; sin embargo, es un camino que se está abandonando después de un largo trabajo de

interpretación, considerándose que también desde varios controles globales externos de los sistemas (que comportan verificaciones tanto de legitimidad como de la gestión) pueden extraerse elementos válidos para los fines de la declaración.

Por otra parte, toda declaración está acompañada por un informe explicativo (es la práctica constante de todos los controladores, públicos y privados, que emiten declaraciones), en el que inevitablemente se pasa del puro aspecto de la legitimidad al de la valoración (que, por otra parte, es más interesante para el destinatario), que es una de las típicas consecuencias del control de gestión. En esta última dirección se está moviendo últimamente también el Tribunal de Cuentas Europeo.

Dicho esto, considero que también la «certificación», aun con todas sus especificidades, entra en una tendencia a la globalización de los controles como parte integrante de un único proceso vario y multi-forme.

6. RELACIÓN TRIBUNAL-PARLAMENTO, TRIBUNAL-OPINIÓN PÚBLICA

Considero que sólo este nuevo modelo de control que minimiza el aspecto del control-interceptación-sobreposición-impedimento, efecto típico del control (preventivo) de legitimidad basado en documentos, y que maximizar, englobándolo, el control sobre los resultados, sobre el producto de las Administraciones Públicas, puede convertir en provechosa y eficaz la relación del órgano de control con el Parlamento y con la opinión pública. Por lo tanto, un control-conocimiento, un control-valorización, un control-resumen destinado a los destinatarios del control (Parlamento y opinión pública); control que no tiene sanciones directas ni autónomas, sino las del resumen, de la dirección, de la indicación de correcciones necesarias. Por lo tanto, un control no «en contraposición», sino «en colaboración».

Es evidente que sólo un control global, en el sentido hasta aquí realizado, puede dar un contenido real a la relación entre control y Parlamento, que es auxiliar, instrumental, de servicio por parte del control al Parlamento, con el objeto tanto de auxiliar a la función del control democrático (político) del Parlamento sobre el Gobierno como al fin más preciso o específico de suministrar al legislativo una contribución indispensable de conocimiento y de valoración de las gestiones de las finanzas públicas. Relación de servicio y de ayuda, pero también de independencia funcional, porque el órgano de control

debe tener un amplio margen de autonomía para determinar las reglas de procedimiento y de organización dentro de las cuales ha de desarrollar su función de control.

Este nuevo contenido del control es también más adecuado a una nueva relación que se ha venido instaurando en los últimos decenios, aquélla con el Estado-comunidad, es decir, con la opinión pública, que está más atenta y es más sensible que el mismo Parlamento a la voz del Tribunal de Cuentas, a las valoraciones, a los dictámenes del Tribunal de Cuentas.

Por lo tanto, el valor por el cual es funcional el control es, por un lado, la buena actuación, y por el otro, la transparencia de la Administración, la información de la opinión pública, que debe efectuarse en el mismo momento en que se informa al Parlamento. De aquí el ejercicio en público de dichas funciones, la «casa de cristal», y el referir públicamente los resultados; de aquí la sinergia, el apoyo que el Tribunal recibe y busca por parte de la opinión pública y que permite un desarrollo no burocrático y no «sofocado» del control y responsabilización de la Administración ante la opinión pública «en sede democrática» [21].

7. ¿ES POSIBLE IDENTIFICAR UN CONTENIDO ULTERIOR EN EL TÉRMINO CONTROL GLOBAL?

Se ha hablado de información al Parlamento, de función de presentación de informes. Pero ¿es posible un informe sin control? ¿Se puede distinguir entre función de control y función de informar, separada e independientemente dirigidas por el órgano del control? Dos y esencialmente contrapuestas son las respuestas que da la doctrina.

Primera respuesta: el informe no es más que un resultado posible del control, y en última instancia, su única e implícita sanción, por lo tanto, no es extraña al control, es consecuencia del mismo.

Segunda respuesta: el informe no es control, no es configurable como sanción del control, está fuera y queda separado de éste; el mero conocimiento, que el informe da cuenta de por sí, no integra un control jurídico, que, sin embargo, implica poderes de adquisición y sobre todo medidas de prohibición y represivas que son totalmente extrañas a la presentación de informes.

La experiencia italiana, respaldada por una producción legislativa iniciada con la ley nº 51 de 1982 sobre la gestión de los organismos locales, va en la dirección de la configuración de la función de infor-

mar del Tribunal de Cuentas como una actividad de presentación, de información y (también y sobre todo) de valoración que abarca cada perfil financiero, de organización y de orden contable de la gestión del dinero público, en todos los momentos en los que estos perfiles se ponen en evidencia o, por lo tanto, como soporte general de las actividades de decisión del Parlamento, desde el punto de vista legislativo y no sólo con fines de acuerdo político [22]. De este modo se ha venido perfilando una función autónoma de informar no basada en un control, sino en adquisiciones y elaboraciones cualificadas de conocimientos: esta evolución se ha producido en el ámbito de la relación auxiliar y de apoyo que mantiene el Tribunal con el Parlamento y –por conexión e implícitamente– también con el gobierno.

En el mismo orden de ideas parece que se dirige el Tratado europeo cuando en el artículo 248 recuerda que el Tribunal de Cuentas «asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto».

Esta última función de informar, del poder de comunicación del órgano de control, tiene como fin la creación de un ulterior instrumento de conocimiento para el Parlamento, de ayuda tanto para el control político como para la producción de normas.

Esta última función del informe como comunicación no es ciertamente integrable en los controles tradicionales, pero ¿no podría ser incluida en un concepto más amplio de control global, como un flujo continuo entre el controlado, el controlador y el Parlamento?

Yo creo que sí.

REFERENCIAS

- [1] FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: «¿Puede hablarse de una economía del control?», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, vol. I, 1999, núm. 1, 37.
- [2] CARBONE, Giuseppe: «I valori costituzionali dell'autonomia e del controllo», *Rivista della Corte*, 1996, 1, 282.
- [3] IFAC: International Federation of Accountants –*Guideline for Governmental Financial Reporting*– Exposure Draft. 1998, 1.
- [4] COGLIANDRO, Giuseppe: «Elogio del controllo di gestione», *Rivista della Corte dei Conti*, 1993, 3, 288.
- [5] Commission européenne: «Annual Economic Report for 1997», *European Economy*, núm. 63, 45.

- [6] ZABLUDOVSKY, Jaime: «La coopération économique et monétaire: les Institutions internationales et supranationales», Première Conférence Régionale Internationale, Bologne, 19-22 juin 2000, 1.
- [7] CORSO, Guido: «La subsidiarité : restructuration infranationale, mise en réseau et réponse à la globalisation», Conférence Régionale Internationale, Bologne, 19-22 juin 2000, 3.
- [8] FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: v. n.1, 40.
- [9] FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: v. n.1, 41.
- [10] MARCHETTA, Domenico: «Il controllo della Corte dei conti tra passato e futuro», *Rivista della Corte dei Conti*, 1994, 1, 261.
- [11] PIGA, Francesco: Modernizzazione dello Stato: *le istituzioni della funzione di controllo*, Foro Administrativo, 1987, II, 812.
- [12] CARBONE, Giuseppe: «Riforma del bilancio e riforma dei controlli», *Rivista della Corte dei Conti*, 1995, 3, 213.
- [13] RUSSO, Pietro: «La certificazione dei conti pubblici in Europa e la dichiarazione di affidabilità della Corte dei Conti Europea», *Rivista di Diritto Europeo*, 1998, 4, 751.
- [14] FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: v. n. 1, 42.
- [15] COGLIANDRO, Giuseppe: v. n. 4, 289.
- [16] CORTE, Cost.: sent. n. 470/97.
- [17] CORTE, Cost.: sent. n. 29/95.
- [18] CORTE DEI CONTI: Sezioni Riunite, delib. 3/2000, del 21.1.2000.
- [19] Si fa riferimento qui alla Dichiarazione di Lima sulle linee direttrici del controllo adottata nel 1977 dall'Organizzazione internazionale delle Istituzioni Superiori di controllo delle finanze pubbliche ed alle Regole del controllo (Auditing Standards) deliberate dal Congresso di Washington nel 1992.
- [20] CLEMENTE, Giorgio: «I controlli finanziari sulle Istituzioni dell'Unione europea», *Rivista della Corte dei Conti*, 1996-282.
- [21] CARBONE, Giuseppe: «L'indipendenza e le relazioni istituzionali della Corte dei conti italiana», *Riv. Corte dei Conti*, 1998, 3, 314.
- [22] GUCCIONE, Vittorio: «Il rapporto Corte dei Conti-Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente», *Riv. Corte dei Conti*, 1990, 1, 22.