

NATUREZA E FUNCIÓNS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

CARLOS OTERO DÍAZ
Presidente do Consello de Contas
Xunta de Galicia

Palabras clave: *Estado, Fiscalización, Control, Independencia, Neutralidade, Imparcialidade, Legalidade, Eficacia, Eficiencia, Economía.*

Key words: *Nation, Inspection, Control, Interdependance, Neutrality, Imparciality, Legality, Efficacy, Efficiency, Economics.*

Resumo

Baixo unha certa perspectiva a vida social organizada é un conxunto de institucións interdependentes. As institucións delimitan o campo de cooperación humana e compatibilizan obxectivos dos individuos e das organizacións públicas e privadas. A institución suprema é o Estado que ten como finalidade fundamental a administración dos problemas comúns ó conxunto da sociedade. O Estado representa os intereses colectivos fronte ós intereses persoais dos axentes privados.

Un dos elementos imprescindibles da racionalidade económica é o control da conduta dos xestores. Éo especialmente na actividade financeira do sector público pola razón evidente de que na actividade pública non son as mesmas persoas as que soportan os custos e obteñen os beneficios das decisións tomadas. Os xenuíños órganos de control denominados Tribunais de Contas parecen esixir natureza xurisdiccional, isto que esta é a súa propia esencia ó seren institucións independentes, imparciais e neutras ante as opcións políticas. En España a traxectoria histórica dos Órganos de Control Externo apuntan cara a natureza xurisdiccional. Todo o desenvolvemento histórico así o confirma.

Abstract

Under a certain perspective, organised social life is a set of interdependent institutions,

which delimitate the scope of human cooperation and make the objectives of individuals consistent with those of private and public organizations. The supreme institution is the Nation; its main purpose relays on managing problems which affect the society as a whole. The Nation represents the common interest face to personal interest of private agents.

Controlling managers' behaviour is one of the essential elements of the economic rationality. It is particularly important in the financial activity of the public sector due to a very simple reason: when speaking about public activities, the individuals who bear the costs of decision taken are not the same than those who get the benefits. The original control body, named Audit Offices, seem to require a jurisdictional nature since they are independent, impartial and neutral institutions when facing political alternatives.

In Spain, the historical trajectory of Foreign Control Institutions has a tendency towards a jurisdictional nature confirmed by the whole historic development.

1. NATUREZA DA ACTIVIDADE FINANCEIRA PÚBLICA

Quizais a maior creación institucional da Historia Moderna é o *Estado-Nación*. Significa, politicamente, a organización da sociedade en grandes centros de poder sobre un determinado

territorio. Esta organización do poder social conforme a normas de Dereito, ten como finalidade atender eficazmente as necesidades comúns ou xerais de toda a sociedade. Estas necesidades xerais son os fins públicos ou políticos da Comunidade. Tales fins ou necesidades colectivas, en contraposición ás privadas, terán que satisfacerse colectivamente por procesos políticos, e non por procesos de mercado, como ocorre coas necesidades privadas. O proceso político fundamental para a satisfacción de necesidades públicas é o *Proceso Presupostario*. O Presuposto do Estado, polo tanto, é o soporte financeiro da actividade política do Estado, é o programa económico do sector público.

Pero calquera programa económico, individual ou colectivo, implica un método sistemático de toma de decisións racionais. Agora ben, existe unha diferenza fundamental entre a racionalidade privada e a racionalidade pública; entre a racionalidade de mercado e a racionalidade presupostaria. A racionalidade privada ten como transfondo filosófico o interese persoal e, a racionalidade presupostaria traduce o interese público ou colectivo. Nos consumos privados é a mesma persoa a que decide o gasto e soporta o sacrificio de cubrilo. Existe unha inmediata relación entre custos e beneficios. Nos consumos públicos non son as mesmas persoas as que deciden o desembolso e as que soportan os gastos. Non existe un contraste inmediato entre o sacrificio e a utilidade. Por iso a Economía Privada é, ata certo punto, discrecional; cada cidadán é xuíz das súas propias necesidades e emprego de medios; pola contra, na Economía Pública, os axentes económicos o que confrontan non son utilidade e sacrificios propios, senón utilidade propia e sacrificios alleos. Os límites obxectivos da arbitrariedade da conducta financeira son moito máis estreitos na Economía Pública ca na Economía Privada. Por iso a Economía Pública é esencialmente regulada, está integramente sometida a normas (xurídicas) previamente establecidas¹. A primeira das obrigas do xestor público é conducir a actividade financeira do Estado conforme ás pautas legais preescritas polos órganos competentes. De aí que o Presuposto poida definirse coma un código de procedemento para tomar decisións públicas.

O Presuposto ten un ciclo, á vez político, xurídico, económico e contable, e as súas fases converxen nunha síntese unitaria e indivisible. Os poderes políticos pertinentes establecen, por Lei, o cadro anual de necesidades e créditos para cubrilos, ó que teñen que axustarse estritamente os xestores. A aprobación do Presuposto, coa forma solemne dunha Lei, ten sentido só coa garantía dun control eficaz e independente. O control é, polo tanto, elemento constitutivo da actividade financeira, sen o que as obrigas e dereitos da Administración Pública se converterían en actos arbitrarios do Poder Político.

2. NATUREZA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O primeiro problema que suscita unha institución do rango dos Tribunais de Contas, é o da súa natureza e funcións. Cando a principios do século pasado o famoso facendista español D. José Canga Argüelles afirmou que o Tribunal de Contas era *a Institución máis antiga da nosa Facenda Pública*, quería destacar con iso o carácter necesario da institución alí onde exista unha actividade financeira pública minimamente ordenada.

A evolución das institucións básicas da Facenda Pública, como o Tribunal de Contas, é un reflexo do papel do Estado na sociedade, por esta causa os órganos de control externo son institucións inestables no tempo e no espacio, e no que se refire á súa estrutura e funcións. Esta versatilidade e capacidade de cambio, en función das coordenadas políticas, envolve nun certo escepticismo, ou quizais nun paradoxo, ós órganos de control externo fronte á opinión pública: neutrais por definición e por necesidade, pero na realidade extraordinariamente adaptables ó clima político no que nacen e no que viven.

O Tribunal de Contas en España, como en moitos outros países, é, nos seus trazos elementais, unha institución de orixe medieval. Xorde das demandas populares dirixidas ó Rei, pedindo explicacións acerca do destino que se daba ás aportacións dos súbditos.

No século XIII perflase no reinado de Sancho o Forte, en 1224, a figura do Contador-

Maior, que ten ó seu cargo a administración, recadación e intervención de tódolos caudais do Rei. É unha institución mixta de xestión e control interno.

A Contadoría Maior de Contas, aparece configurada como unha institución xurisdiccional, nas ordenanzas de Xoán II de Castela (1437), douscentos anos máis tarde. Non só revisa materialmente as contas, senón que axuíza a lexitimidade dos ingresos e pagamentos. Declara as conseguíntes responsabilidades e as súas decisións teñen forza executiva. Constitúe unha xurisdicción especial por razón da materia, con universalidade de competencias en todo o que atinxe a Contas Públicas. É un auténtico órgano de control externo de carácter xudicial. A morte na forca de D. Álvaro de Luna, Condestable de Castela, acusado de responsabilidade directa no asasinato do Contador Maior do Reino, Sr. Pérez de Vivero, é unha corroboración trágica do alto prestixio da institución e os seus representantes².

É preciso chegar ata a Lei Orgánica (do Tribunal de Contas) de 1851 —seiscentos anos máis tarde, que inaugura unha nova perspectiva estrutural e funcional da xurisdicción contable— para atoparmos progresos estimables na institución. As normas posteriores significarán formas de colaboración cós sistemas políticos. Nesa Lei, o Tribunal de Contas de 1851, actúa en única instancia para a contabilidade estatal e é Tribunal de apelación para a contabilidade municipal e provincial. En ámbolos dous casos, as resolucións do Tribunal de Contas poden ser recorridas perante o Consello Real.

Vinte anos máis tarde, a Lei Orgánica do Tribunal de Contas de 1870 (Lei Figuerola), xudicializa máis esta institución. Agora, contra as executorias do Tribunal de Contas, non se dá recurso ningún. Ten, polo tanto, carácter estricto de órgano supremo.

Trasladándonos á situación presente, o proceso parlamentario do artigo 136 da Constitución, mostra con claridade ata que punto se carece de ideas firmes e claras sobre a natureza da institución. Na súa versión inicial, o proxecto eludiu toda referencia directa ó termo "xurisdicción", que é o que xustifica a aplicación ó OSCE o nome de *Tribunal*. Só indirectamente e a propósito da inmovilidade e independencia dos xuízes, dedúcese do primeiro texto do precepto (hoxe artigo 136 da CE), esa natureza xuris-

dicional. Ata que por vía de emenda se introduciu o inciso *sen prexuízo da súa propia xurisdicción*, en substitución da frase *sen prexuízo da efectividade dos seus acordos*, que figura no texto. A emenda pretendeu instalarse na vía tradicional, poñendo acento na idea de xurisdicción e reducindo o control político³.

Co carácter que lle imprime o atribuírselle a súa "propia xurisdicción", pasa de ser unha competencia de carácter xurisdiccional-administrativo. É un atributo de auténtico orde xurisdiccional, equiparable ó Civil, Penal, Social ou Contencioso Administrativo, de tal forma que as sentencias dictadas polo Tribunal en segunda instancia só son apelables ante o Tribunal Supremo en casación ou recurso especial de revisión. Hai que dicir, ademais, que na actual Lei Orgánica se volve, en parte, a 1851. O artigo 49 da vixente LOTC, dispón que as resolucións do Tribunal de Contas nos casos e as formas que determinen a súa Lei de funcionamento, serán susceptibles de recurso de casación e de revisión ante a Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo, á que está encomendado o coñecemento de cuestións financeiras e tributarias.

Na traxectoria histórica do Tribunal de Contas en España, apréciase a oscilación pendular entre a Xurisdicción e a Administración, pero cunha definitiva tendencia a asumir carácter xurisdiccional. A natureza actual do Tribunal de Contas, conferido polo noso lexislador constituinte, exprésase con claridade no artigo 136 da CE, que di como segue:

1) *O Tribunal de Contas é o supremo órgano fiscalizador das contas e da xestión económica do Estado, así como do sector público.*

"Dependerá directamente das Cortes Xerais e exercerá as súas funcións por delegación delas, no exame e comprobación da Conta Xeral do Estado".

2) *As contas do Estado e do sector público estatal, renderanse ó Tribunal de Contas e serán censuradas por este.*

O Tribunal de Contas, "sen prexuízo da súa propia xurisdicción", remitirá ás Cortes Xerais un informe anual no que, cando proceda, comunicará as infraccións ou responsabilidades en que, ó seu xuízo, se tivera incorrido.

3) *Os membros do Tribunal de Contas, gozarán da mesma independencia e inamovibilidade e están sometidos ás mesmas incompatibilidades que os xuíces.*

4) *"Unha Lei Orgánica regulará a composición, organización e funcións do Tribunal de Contas".*

O texto do artigo 136 é conceptualmente extenso e complexo. Nel séntanse de maneira categórica as bases irreducibles da súa natureza xurisdiccional, cando se afirma que o Tribunal de Contas *sen prexuízo da súa propia xurisdicción* remitirá ás Cortes Xerais un informe anual no que, cando proceda, comunicará as infraccións ou responsabilidades en que, ó seu xuízo, se tivera incorrido. Sentando seguidamente que os membros do Tribunal de Contas gozarán da mesma independencia e inamovibilidade cós xuíces. Atributos e responsabilidades que sería absurdo identificar se o Tribunal de Contas non se equiparase ós órganos xurisdiccionais⁴.

Por outro lado, e de iso trataremos un pouco máis adiante, o texto constitucional consigna que o Tribunal de Contas é o supremo órgano fiscalizador das contas e da xestión económica do Estado, así como do sector público. Parágrafo no que, evidentemente, se establece, en forma prioritaria, o carácter de órgano fiscalizador supremo do Tribunal de Contas.

A Lei Orgánica 2/1982 do Tribunal de Contas, que desenvolve o artigo 136 da CE, consagra de novo, como non podía ser doutro xeito, a natureza dual do Tribunal de Contas: *"Órgano fiscalizador das contas e da xestión económica do Estado e sector público e órgano que exerce a súa propia xurisdicción, de acordo coa Constitución e as Leis Orgánicas e de Procedemento correspondentes"*.

A este respecto, moi recentemente, o Tribunal Constitucional na sentenza 18/1991, de 31 de Xaneiro, destaca as dúas funcións que a LOTC asigna a esta institución: *a función de fiscalización e a función xurisdiccional ou de xulgamento contable*⁵. Esta última, consiste en aplica-la norma ó acto contable concreto, emitindo xuízo sobre a súa adaptación a dita norma, e declarando se existe ou non responsabilidade do funcionario, absolvéndoo ou condenándoo, e

neste último caso, executando coactivamente a súa decisión, segundo un procedemento propio da xurisdicción. Xurisdicción especial que ten os caracteres de necesaria, improrrogable, exclusiva e plena (artigo 17.1 da LOTC).

A xurisdicción do Tribunal de Contas é *necesaria* porque actúa por ministerio da Lei, sen excitación de parte; é *improrrogable*, porque a vontade dos interesados carece de relevancia na actuación do procedemento; é *plena*, porque o Tribunal chega a ser autosuficiente para conduci-lo procedemento e pronunciar resolucións constitutivas; e é *exclusiva*, porque constitúe o único órgano que coñece as materias contables, é dicir, do seu ámbito de competencias. En suma, o Tribunal Constitucional proclama categoricamente a natureza xurisdiccional do Tribunal de Contas e amparándose na exclusividade que reconece a LOTC a tal xurisdicción, sinala que é *"un órgano supremo pero non único, cando fiscaliza; e único, pero non supremo, cando xulga a responsabilidade contable"*.

3. CONTROL DE LEGALIDADE E DE ECONOMÍA

A función intrínseca e universal do Tribunal de Contas, é a fiscalización externa, permanente e consultiva da actividade económico-financieira do sector público (art. 2.a). A función fiscalizadora do Tribunal de Contas, reffrese ó sometemento da actividade económico-financieira do sector público ós principios de legalidade, eficiencia e economía (artigo 9.1.).

A Lei Orgánica do Tribunal de Contas, como outras normas concordantes, recolle os novos formulamentos da tradicional institución que, no seu carácter fiscalizador, se vai referir xa non só á verificación contable, senón ademais, á xestión económica e financeira de todo o sector público a partir dos criterios de legalidade, eficiencia, eficacia e economía. Faremos, seguidamente, algunhas consideracións sobre os fundamentos racionais das distintas modalidades de fiscalización.

Durante a vixencia do clasicismo financeiro, o problema do control centrábase, exclusivamente, na observación da legalidade; propiamente, consistía en procurar que a execución do

Presuposto transcorrese conforme á Lei Presupostaria e ás Leis financeiras correspondentes.

Isto era perfectamente lóxico e consecuente cunha serie de principios, elevados case á categoría de dogmas, que definían inequivocamente a natureza e as funcións do *Mercado* e do *Estado*⁶.

O Mercado é a orde natural que, baixo certas condicións —as condicións de libre concorrencia— asigna de forma óptima os recursos productivos da sociedade. Sempre que as forzas espontáneas deste mercado competitivo —tipo normal de mercado na vida real— non foan obstaculizadas polas aberracións intervencionistas dos Gobernos.

O Estado é un mal necesario. Pero a colectividade precisa para a provisión de certos servizos como a defensa, a seguridade, a xustiza, que son absolutamente indispensables para a supervivencia da sociedade e que, polas súas intrínsecas características, queda fóra do ámbito de cobertura do mercado. *Guillermo de Humboldt* manifestou que a única esfera lexítima da acción colectiva era a que incluía a provisión da seguridade do individuo, contra o ataque externo e contra a usurpación dos seus dereitos, por parte dos seus concidadáns. *Walter Lippman* afirmou "*nunha sociedade libre, non corresponde ó Estado administrar los asuntos humanos. Deberá limitarse a administrar xustiza entre homes que se ocupan dos seus propios asuntos*". Tal é a natureza do Estado, mínimo, que constitúe desde hai case durante dous séculos, un tema fóra de discusión para economistas e tratadistas de Dereito Público.

Os obxectos do Estado, por tanto, redúcense en último termo a un: asegura-la convivencia pacífica dos cidadáns, protexéndoos da violencia, do dolo e o fraude. A eficacia da acción pública consiste en proporcionar esta seguridade, esta protección, co mínimo custo, co gasto público mínimo. De aí que o Goberno máis eficaz é o que gasta menos para alcanzar este obxectivo; posto que, pola súa propia esencia, o gasto público é gasto improdutivo, e canto máis alto sexa, tanto máis se reduce, obviamente, a produtividade do sistema económico. Por conseguinte, o mínimo gasto público, era unha esixencia da racionalidade económica, unha condición de eficacia segundo a visión clásica do mundo económico.

Por outro lado, a estrutura deste presuposto mínimo, era o reflexo da vontade xeral manifestada polos representantes dos cidadáns, isto é, dos consumidores de bens públicos, xuíces soberanos das súas necesidades; necesidades que procuran satisfacer conforme á lei de igualdade das utilidades marxinais ponderadas e que tratan de financiar cuns impostos de custo equivalente ó beneficio marxinal dos servizos públicos. A Lei do Presuposto, era a expresión xurídica destes principios político-económicos. Velá a importancia non só xurídico-formal senón tamén económico-material, de axustarse estrictamente á legalidade na execución do Presuposto, e velá, tamén, a razón da énfase no control de legalidade como peza básica da fiscalización, porque a observancia da legalidade era, ó mesmo tempo, a garantía da eficacia económica e a ortodoxia política. De feito esta énfase no control de legalidade mantense no presente; pois na praxe segue a se-la esixencia prioritaria, e na maioría das ocasións, a única das formas de fiscalización, malia a pretendida crise do control de legalidade financeira.

Cando o dinamismo histórico e os grandes acontecementos da primeira metade do presente século, a gran depresión e as dúas guerras mundiais, romperon os moldes do clasicismo, o papel do Estado agrándase considerablemente e as economías occidentais van funcionar orientadas por un dobre protagonismo: iniciativa privada e colectiva, combinación do sector privado e sector público, que practicamente equiparan a súa participación no PIB.

Queda lonxe a idea do gasto público mínimo como módulo de eficacia e a evidencia mostra que, ademais dos servizos tradicionais, a actuación do Estado é indispensable para conseguir un razoable nivel de ocupación de estabilidade e distribución da renda. A actividade financeira pública, pasa de ser un residuo dun mercado omnicompreensivo, a constituír un axente poderoso que domina unha esfera de actividade próxima ó 50% da renda nacional, en gran parte dos países industrializados. Cando a asignación de recursos públicos e a aplicación de gastos, alcanza esta enorme suma cuantitativa e unha tan variada complexidade de funcións, xorde inmediatamente a necesidade de establecer, xunto ó control legal das súas operacións, a fiscalización da racionalidade económica con

que se desenvolve o seu comportamento. Sinxelamente, porque, en caso contrario, cabe o risco de inxentes dilapidacións do potencial productivo da sociedade.

O problema da eficacia é agora unha aspiración de primeira orde e ata parece deixar na penumbra as cuestións relativas á legalidade. Se na visión moderna do mundo económico, non se superpoñen os criterios de legalidade e eficacia, tampouco se da unha contraposición entre eles. O avance noutras liñas de control, tales como a eficiencia e eficacia, non mingua os atributos do control de legalidade. Non existe unha correlación inversa ou excluínte entre ámbolos dous, senón un nexo de complementariedade. A eficiencia é un problema técnico; a legalidade inclúe tamén unha esixencia ética, un problema de xustiza. Alguén afirmou que o home é un animal que segue normas. As normas xurídicas son un armisticio entre os Estados e un tratado de paz entre os cidadáns (*Villemain, Elogio de Montesquieu*). As leis financeiras, as leis presupostarias, constitúen un compromiso entre o Goberno e os contribuíntes. O incumprimento da legalidade presupostaria, consecuencias económicas á parte, significan a violación dese compromiso.

Baixo outro punto de vista, toda norma xurídica financeira provoca unha *redistribución da liberdade económica*. Na esfera privada, esa redistribución exerceuse pola autonomía da vontade individual. Na esfera pública (financeira) tal redistribución xorde dun proceso político (un compromiso), que se resolve no sentido da vontade colectiva maioritaria.

A legalidade financeira impón *limitacións ó campo da liberdade* das decisións do Estado. Por conseguinte, a legalidade constitúe o marco de defensa contra a arbitrariedade do poder económico público fronte ós contribuíntes e beneficiarios de servizos colectivos.

O imperio da legalidade significa tamén a *limitación xurídica do poder* de actuación dalgúns órganos do Estado en beneficio doutros órganos do propio Estado. En definitiva, a legalidade financeira supón unha distribución de poder segundo a vontade xeral (maioritaria) e, polo tanto, unha distribución democrática do poder e a liberdade.

O control da legalidade vivía se os responsables da xestión financeira se mantiveron

dentro das canles previstas ou en que medida se desviaron dos mesmos e, polo tanto, do mandato conferido pola soberanía popular. Por conseguinte, o control xurídico da actividade financeira é un mecanismo fundamental para a defensa do Estado de Dereito, e a garantía efectiva de que se vai cumprir-lo programa político e económico previamente establecido. Só coa existencia de severos mecanismos de control xurídico, existen garantías respecto ás posibles desviacións da xestión pública e unicamente baseándose na eficacia de tódolos mecanismos de control, podemos, obxectivamente, prestar credibilidade e confianza á xestión político-económica do Goberno.

O control de legalidade *garante as preferencias dos cidadáns* en tanto consumidores de bens públicos; preferencias reveladas a través do mecanismo político da votación presupostaria e que se converten en créditos efectivos coa aprobación do Presuposto. De aquí que canto máis ampla e máis complexa sexa a actividade económica pública, máis relevancia adquire a legalidade financeira, porque é maior a porcentaxe de necesidades dos cidadáns que se satisfacen colectivamente, é dicir, por medio dun proceso político: *o proceso presupostario*. A infracción da legalidade do Presuposto supón, dunha parte, a distorsión das preferencias dos cidadáns e, doutra parte, un desacato á vontade popular vinculante, inviolable e autárquica que constitúe a esencia política do Estado de Dereito.

En sentido amplo, o control de legalidade financeira constitúe un método para a defensa dos dereitos e obrigas das institucións públicas, dos dereitos e obrigas dos cidadáns e, en suma, dos intereses financeiros da colectividade. A protección dos intereses financeiros da colectividade esixe os esforzos conxuntos e converxentes de tódolos operadores e de tódalas instancias interesadas polo bo funcionamento da vida económica nacional. É evidente o papel destacado que nesta protección han de desempeñar *os órganos de control externo*, institucións que *encarnan a conciencia financeira* da colectividade (M. Lustcher).

É opinión extendida en medios da CEE, que o Tribunal de Contas teña o poder de velar polo cumprimento, non só das normas relativas ó Presuposto, senón tamén de tódalas dispo-

cións pertencentes á orde xurídica comunitaria, na medida en que teñan unha incidencia sobre os gastos ou os ingresos da Comunidade. Nun sentido máis estricto, a protección dos intereses financeiros da Comunidade, identifícase coa loita contra o fraude, é dicir, contra a transgresión atípica; por persoas públicas ou privadas, de disposicións de carácter xurídico, cunhas consecuencias que son prexudiciais ó Presuposto comunitario. Nesta liña de ideas, xa en 1989, afirmou o Sr. Aldo Anfioi, Presidente do Tribunal de Contas das Comunidades Europeas, que a vulnerabilidade do Presuposto comunitario é, ás veces, debida a que non se presta suficiente atención á problemática da prevención dos fraudes⁷.

4. TRIBUNAL DE CONTAS E CONSELLO DE CONTAS

Cos movementos autonómicos, nos países de Europa Occidental, xorden as institucións rexionais de control externo. En España existen, polo de agora, estas institucións en 7 CCAA: o Tribunal Vasco de Contas Públicas; a Sindicatura de Contas de Cataluña; a Cámara de Comptos de Navarra; a Sindicatura de Contas de Valencia; a Cámara de Contas de Andalucía; a Audiencia de Contas de Canarias e o Consello de Contas de Galicia.

Polo que se refire ó noso Consello de Contas, a disposición transitoria primeira da Lei 6/1985, fixaba en tres meses o prazo para efectualo nomeamento dos Conselleiros. Nomeamento que, non obstante, tardou máis de 5 anos en producirse; tivo lugar o 27 de Decembro de 1991. A realización das previsións da Constitución (art. 153.d), do Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 53.2.), do artigo 22 da LOFCA e o art. 1.2. da Lei Orgánica 2/982 do Tribunal de Contas sobre a creación do Consello de Contas de Galicia, constituíu un paso importante no afianzamento do proceso de Autonomía. *Coa posta en marcha do Consello de Contas, Galicia completa o seu cadro institucional de nivel estatutario, pero ademais o Consello de Contas é un mecanismo institucional que pecha o ciclo presupostario. Por conseguinte, é unha pedra angular para a consolidación da autonomía*

*financeira de Galicia. Por esta causa, a constitución do Consello de Contas marca un importante fito no desenvolvemento autonómico da nosa nacionalidade histórica"*⁸.

Segundo o art. 1 da LCC, o Consello de Contas de Galicia, como órgano de fiscalización das contas e da xestión económico-financeira e contable, exercerá a súa función en relación coa execución dos programas de ingresos e gastos do sector público da Comunidade Autónoma.

Enténdese por sector público da Comunidade (art. 2):

a) *A Administración e os seus Organismos Autónomos.*

b) *As Entidades Locais e os seus Organismos Autónomos, así como as empresas públicas dependentes das mesmas, no ámbito competencial das institucións de autogoberno.*

c) *As empresas públicas, calquera que sexa a súa forma xurídica, dependentes da Administración Autonómica.*

d) *As Corporacións ás que se refire o nº 29 do art. 27 do Estatuto de Autonomía de Galicia.*

Por outro lado, o nº 2 do art. 1º da LOTC, establece que o Tribunal de Contas "é único na súa orde e estende a súa xurisdicción a todo o territorio nacional, sen prexulzo dos órganos fiscalizadores de contas que para as CCAA poidan preve-los Estatutos". Do conxunto destas disposicións normativas, dedúcese que o Tribunal de Contas do Estado estende as súas atribucións a todo o territorio nacional, existan ou non órganos de control específicos das Comunidades Autónomas. Esta dobre xurisdicción, que teoricamente podería exercerse polo Tribunal de Contas e os ORCE, sería unha duplicidade absurda de funcións fiscalizadoras de non interpretarse que, entre TC e ORCE se proceda a unha coordinación razoable que determine a asignación destes órganos ó seu propio campo de competencias⁹. No caso da Comunidade Autónoma galega, o ámbito de atribucións do Consello de Contas delimitábase, dentro de certas marxes, na descrición de sector

público galego que fai o art. 2 da Lei do Consello de Contas.

Non obstante, se nos atemos á legalidade existente non se pode inferir, senón, a conclusión de que nos atopamos, ó enfrontarnos cos órganos de control rexionais e co Tribunal de Contas, ante órganos de distinto nivel que desempeñan unha mesma función, que posúen competencias orixinarias e que necesitan, ineludiblemente, coordinación e o establecemento de estreitas relacións de colaboración.

Non obstante, o deslinde e a coordinación de competencias entre o Tribunal de Contas e o Consello de Contas, é un problema inconcluso. Ante as lagoas existentes nesta demarcación, o Tribunal Constitucional vai despexando con resolucións, máis ou menos discutibles, a incerteza nos casos contretos. Coñecida é, a este respecto, a sentenza 18/1991 de 31 de Xaneiro, que nega competencias no concernente ó xulgamento de responsabilidades contables ós *ORCE*, baseándose no vello principio de que a xustiza é un servizo indivisible, de competencia exclusiva do Estado, en virtude do art. 149.1.5 da Constitución.

Non obstante a existencia de tales baleiros, no ordenamento xurídico, os *ORCE* tenden a consolidarse nos países de Europa cunha estrutura política descentralizada. En todas partes, o obxectivo fundamental deses *ORCE* consiste en ficaliza-las contas das rexións correspondentes que comprenden a Administración Pública Rexional e os Organismos e Empresas dependentes daquela. Como nos Tribunais de Contas estatais a finalidade do control abrangue o axuste á legalidade e regularidade contable, así como o control de eficacia, eficiencia e economía. O espectro de competencias dos *ORCE* é un reflexo do grao de descentralización de cada Estado.

A Asociación Europea de Órganos Rexionais de Control externo, constituída recentemente en Manchester —á que pertence Galicia e as restantes CCAA— constitúe obviamente un recoñecemento e un apoio internacional ó fortalecemento, constitución e desenvolvemento dos *ORCE*. A tendencia internacional dominante, na que se inclúen as Comunidades Autónomas do

Estado español, é alcanzar plena autonomía para os *ORCE*, dentro do marco de competencias da Administración Rexional.

Plena autonomía e independencia dentro do marco xurídico do Estado autonómico é o que pretendemos para o Consello de Contas de Galicia: *autonomía e independencia*, claramente establecidas fronte ós demais órganos do Estado e dos poderes públicos, porque se trata de atributos constitutivos da propia natureza dos órganos de control externo. Ademais, a *autonomía e independencia* son requisitos imprescindibles para a credibilidade e a adhesión da conciencia cidadá. A independencia non exclúe a cooperación senón que, pola contra, a posibilita, porque a colaboración presupón establecemento de relacións nun plano de igualdade e liberdade. E debo dicir, para rematar, que a cooperación nunha liña de igualdade e liberdade, foi ata agora a pauta que marcou as relacións entre o Tribunal de Contas do Estado e o Consello de Contas de Galicia.

NOTAS

1. Otero Díaz, C. (1986). *Clásicos del pensamiento económico y financiero*, pp. 135 e ss. Santiago.
2. Fernández Pirla, J.M.; Sala Sánchez, P. (1987). *El Tribunal de Cuentas ayer y hoy*. Centro de Est. Constitucionales.
3. Mendizábal Allende, R. (1982). *La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas*, pp. 195-233. T. de C. de España, V.I. e IEF.
4. Agundez Fernández, A. (1982). *La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas*, pp. 195-233. T. de C. de España, V.I. e IEF.
5. González Méndez, A. (1991). "El Consello de Contas y la autonomía financiera de Galicia", en *Homenaje al profesor Otero Díaz*, tomo II, pp. 9 e ss. Santiago.
6. Buchaman, J. et al. (1979). *El sector público en las economías de mercado*. Madrid: Espasa-Calpe, S.A.
7. Anfoi, A. (1989). *La cour des comptes et la protection des finances communitaires*. Bruxelles.
8. Otero Díaz, C. "Discurso de toma de posesión", de 27 de Febrero de 1991.