ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTROL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS ITALIANO SOBRE LOS ORGANISMOS SUBVENCIONADOS POR EL ESTADO

El artículo 100 de la Constitución italiana establece que el Tribunal de Cuentas «participa, según los procedimientos y las formas previstos por la Ley, en el control de la gestión financiera de los organismos a los que el Estado subvenciona de manera ordinaria. El Tribunal da cuenta directamente a las Cámaras del resultado del control efectuado». Esto sanciona un principio ya expreso en la Ley número 129 de 19 de enero de 1939 (art. 15), que reposa sobre una exigencia absoluta: el Estado tiene un interés general en seguir la vida de los organismos que se desenvuelven en el ámbito de la economía nacional y, además, tiene un interés particular en controlar aquellos organismos que, por el hecho de beneficiarse del dinero público, percibido autoritariamente mediante el sistema fiscal del Estado o bajo otras formas parafiscales, están obligados a la rendición de cuentas de su gestión. Pero más que de un interés cabría hablar de un deber por lo que toca al control: si el Estado mismo, al publicar su presupuesto, y por medio de los diversos controles ejercidos sobre éste, da cuenta de la percepción y el empleo de sus ingresos, con mayor razón cabe exigir este control cuando el dinero del Estado es gastado por organismos que, al no ser directamente estatales —e incluir la posibilidad de una coparticipación de intereses privados—, podrían dar lugar a dudas sobre la legitimidad del destino de los fondos administrados.

Este problema existe en todos los Estados. En efecto, todos, más o menos, han acrecentado enormemente sus intervenciones en el ámbito económico durante el último medio siglo. En algunos, esto ha sucedido de manera más orgánica; en otros, de un modo más desordenado. Se ha recurrido a menudo al salvamento de empresas en situación comprometida que razones de política social —más que económica— aconsejaban sostener. La intervención del Estado en el control de los organismos económicos tiende por ella a un doble objeto: por una parte, asegurar una gestión sana en interés de la producción; por otra, vigilar el uso de los fondos que aporta el Estado. Es evidente que sólo la segunda forma de intervención presenta grandes dificultades, sobre todo en lo que concierne a la determinación de los sujetos sometidos a control. Es claramente imposible admitir que cualquiera forma de subvención concedida por el Estado lleve consigo, «ipso jure», el sometimien-

to a control. Por otro lado, no parece que este control pueda limitarse a un simple examen de la legalidad de los actos. Es de señalar también que el Tribunal no tiene un poder capaz de impedir que los actos juzgados no legítimos o inoportunos sean aplicados.

La constitución italiana ofrece pocas posibilidades para aclarar el problema de la naturaleza jurídica de la intervención del Tribunal de Cuentas respecto a los organismos subvencionados. Es evidente que la Ley debe dar una reglamentación más completa y orgánica sobre esta materia. Debe determinar particularmente los organismos subvencionados; en qué casos son susceptibles de control y por parte de qué órganos del Estado; bajo qué forma debe ser aplicado este control y en qué proporción debe ser ejercido por el Tribunal de Cuentas. En todo caso parece haber razón para excluir la posibilidad de que el Tribunal pueda efectuar solo el control. La subvención, o la concesión gratuita, o la exención fiscal, o las eventuales facilidades son concedidas por mediación de una administración activa del Estado; a ella corresponde, pues, en primer lugar, organizar y reglamentar una forma de vigilancia sobre el organismo que goza de ventajas particulares a cargo de la colectividad.

La intervención del Tribunal de Cuentas es, en algún modo, de segundo grado y de carácter más general. El Tribunal da consejos (y no directrices o instrucciones) a los órganos del Estado a los que corresponde ejercer tangiblemente el control —incluso mediante la aplicación, si llega al caso, de medidas coercitivas (disolución de consejos de administración, nombramiento de comisarios, suspensión de beneficios, etc.)—. Su control está ligado al del Parlamento; se refiere en general a los resultados de la gestión económica de los organismos, de la utilidad económica y social de las subvenciones concedidas, a la influencia que tienen éstas sobre el presupuesto del Estado, etc. Se trata de un control con una finalidad autónoma de tutela de la administración del bien público, de defensa del orden jurídico, de información técnica directa del Parlamento, muy diferente de la finalidad que se proponen los controles internos de los organismos.

La información que el Tribunal proporciona a las asambleas parlamentarias viene de dos fuentes: por una parte, los informes de los delegados; por otra, el estudio directo de las cuentas presentadas por los organismos y el examen de los documentos y demás datos que se refieren a los ingresos y a los gastos. La acción del Tribunal se desarrolla en dos fases distintas: sobre el terreno, por medio de sus propios observadores, y en su sede, mediante el estudio de balances y documentos.

Parece necesario excluir que esto constituya una actividad susceptible de ser definida como inspección. Igualmente puede ponerse en duda que se trate de una forma de control propiamente dicho. El Tribunal no tiene poder suficiente para intervenir contra los actos ilegítimos o inoportunos impidiendo o, cuando esto fuese posible, suspendiendo la ejecución, ni para adoptar sanciones adecuadas frente al organismo responsable. Se trata más

bien de una forma de actividad que recae esencialmente sobre la información, que tiende a reunir datos que puedan servir al Parlamento para el juicio político que deberá formular sobre los balances de los organismos subvencionados.

Está fuera de duda que esta forma de actividad no puede ser definida como una inspección. Por consiguiente, admitiendo que se trate de un control —aunque no sea más que por respeto a los términos de la Constitución—, es preciso establecer si se puede contemplar jurídicamente una forma cualquiera de control que no lleve consigo la adopción subsiguiente de medidas o sanciones. El procedimiento de control puede consistir en una fase única : la remisión al órgano de control del acto que ha de ser juzgado. Pero es preciso que este órgano tenga la posibilidad, después del examen previo del acto en cuestión, de expresar su eventual desaprobación, seguida de medidas concretas y apropiadas. Ahora bien, el Tribunal de Cuentas, después de haber recibido y examinado la contabilidad de los organismos, no adopta una deliberación propia sobre ellos —como lo hace, por el contrario, respecto al presupuesto general del Estado—, del mismo modo que carece de la posibilidad de eliminar las ilegitimidades cometidas por estos organismos. En efecto, la actividad del Instituto se traduce en una «comprobación» —y no en un juicio—, seguida de un informe cuyo objeto es someter al Parlamento los datos derivados de esta comprobación.

La tarea del Tribunal de Cuentas no es conclusiva, sino de instrucción. Esto se deduce también del hecho de poder comunicar los datos que llegan a su conocimiento a los ministerios interesados, a fin de que éstos adopten medidas eventuales. Normalmente, la actividad de control del Tribunal frente a las administraciones del Estado es conclusiva (el informe subsiguiente al Parlamento sirve únicamente para formular un juicio político sobre la acción gubernamental, y no sobre la administración pública). En el caso de los organismos de que se trata, esta actividad forma parte del procedimiento mismo que termina ante las asambleas parlamentarias. Estas pueden igualmente adoptar sanciones eventuales.

Por consiguiente, la noción de control, entendida como juicio y medida, es perfectamente aceptable en tanto que el Tribunal expresa solamente el juicio, y la medida podrá ser decidida por el Parlamento. El Tribunal no ejerce enteramente el control sobre los organismos, pero participa en él, desplegando una actividad que da lugar a la forma de vigilancia querida por la Constitución. En otros términos, la Constitución decide no solamente que es preciso vigilar que el empleo del dinero público se realice dentro de los términos establecidos por la Ley, sino que la gestión sea conforme al interés público. Y esto porque el Estado, por la subvención y el consiguiente sacrificio impuesto a los contribuyentes, reclama que el organismo desarrolle conforme a las Leyes una actividad directa o indirectamente apropiada para alcanzar los fines que le son propios.

Es preciso considerar también que la participación de un magistrado del Tribunal en los órganos de control del organismo subvencionado anula

el control exterior, impide toda decisión autónoma, pues un acto del colegio sindical puede referirse a este órgano y no al Tribunal. Esta participación del magistrado del Tribunal entraña su responsabilidad, lo que es opuesto al principio de la separación de responsabilidades expresamente establecido por la Ley.

En el mes de octubre de 1953 ha sido sometido al Parlamento, por iniciativa gubernamental, un proyecto de Ley para la aplicación de la disposición del artículo 100 de la Constitución sobre la participación en el control de la gestión financiera de los organismos a los que el Estado subvenciona de manera ordinaria:

a) Las contribuciones o concesiones de garantías financieras que una administración o una empresa del Estado ha tomado a su cargo de manera periódica, o que están inscritas desde hace más de tres años en el balance del organismo subvencionado.

b) Las aportaciones a los fondos de los organismos, en capitales en servicios o en bienes por parte del Estado.

c) Los impuestos, tasas o contribuciones que los organismos están autorizados a percibir o que les son condonados de manera continua.

El proyecto renuncia a distinciones vagas sobre la naturaleza o denominación del organismo, tales como la calificación de «organismo con participación del Estado», u «organismo público», o «de Derecho público», o «de importancia nacional». El único elemento común de determinación de los sujetos susceptibles de control reside, no en la naturaleza jurídica de los diversos organismos, sino en el hecho de la financiación por parte del Estado. Es preciso considerar excluídos de la citada noción de contribución ordinaria las relaciones existentes entre el Estado y organismos privados que administran instalaciones reversibles al Estado. En este caso, la situación es regulada en todos sus aspectos, sobre todo en lo que concierne al destino de las instalaciones, por normas o cláusulas contractuales.

En lo que se refiere más propiamente a la manera en que debe realizarse el control, el proyecto ordena que los organismos determinados por los decretos presidenciales hagan llegar directamente al Tribunal de Cuentas sus contabilidades y balances, añadiendo los informes de los órganos administrativos y de revisión, en un plazo de quince días después de su aprobación, y, en todo caso, menos de seis meses después del cierre del ejercicio financiero al que se refieren estos documentos. El Tribunal de Cuentas debe recibir igualmente los informes de los servicios de revisión, presentados en el curso del ejercicio. Por su parte, los representantes de las administraciones del Estado, o de los organismos públicos, o de las empresas del Estado, o incluso de las sociedades con participación del Estado que forman parte como tales de los colegios sindicales o de revisión de los organismos sometidos a control, están obligados a proporcionar al Tribunal, a su demanda, cualquier información que tengan la posibilidad de obtener en función de tales, conforme a las Leyes y a los Estatutos.

Como puede verse, el Tribunal de Cuentas se encuentra en situación de obtener un vasto material documental que podría permitirle proceder a un examen de la legitimidad y el carácter de las gestiones de modo suficiente para poder proporcionar al Parlamento, en un plazo de seis meses después de la presentación de documentos y balances, no datos astractos y deshilvanados, sino un juicio tangible y objetivo sobre la actividad y los resultados de las gestiones. El Tribunal puede además, en cualquier momento, formular sus observaciones al Ministerio de Hacienda y al Ministro que ejerza la vigilancia sobre el organismo para la exigencia de eventuales responsabilidades o para pedir que se tomen las medidas de corrección estimadas necesarias a fin de poner remedio a ciertas situaciones.

Las cámaras reunidas del Tribunal han expresado ya en dos ocasiones su parecer sobre este proyecto de Ley, que no ha llegado aún al final de su penoso camino parlamentario.

Sin duda, este proyecto puede causar alguna perplejidad y, en el momento de su aplicación práctica, quizá provoque dificultades. Pero es preferible, sin embargo, tener una Ley mediocre que no tener ninguna. Es de desear por ello que el proyecto se convierta pronto en una Ley del Estado, al mismo tiempo que el otro proyecto de Ley que prevé la institución de un Ministerio para las participaciones del Estado, con el cual se coordina necesariamente el anterior.

O. SEPE
Referendario en el Tribunal de Cuentas
de Italia.