

Prof. Pedro T. Nevado-Batalla Moreno

El planteamiento de la necesidad de un cambio normativo en cualquier ámbito o materia suele partir, fundamentalmente, de dos posibles hipótesis:

- La insuficiencia de la normativa existente para dar respuesta, regular, la actividad o materia que se trate.
- La desconexión o desajuste entre la normativa existente y la realidad que se regula.

Como segunda consideración previa, puede apuntarse la excesiva confianza en los cambios normativos como procedimiento o instrumento que posibilita el cambio deseado y, consecuentemente, la resolución de los problemas planteados.

Afirmación que habrá de ser, sin duda, matizada.

Pues bien, desde el análisis de un investigador del Derecho, se puede constatar, en términos generales, la existencia de un correcto cuerpo normativo. En el ámbito concreto del sector público, allí donde precisamente se extienden las funciones propias de los órganos de control externos, podemos encontrar un marco normativo que, sin entrar en aspectos concretos, se caracteriza por las notas de garantía a los derechos de los ciudadanos y la muy correcta atención al interés general. Incluso este Derecho positivo se ve reforzado por las denominadas normas de *soft-law* que redundan en los principios y valores de tutela y garantía del interés general y, por tanto, de los ciudadanos.

No obstante, se tiene la impresión de estar en una situación de relativo incumplimiento, de escaso rendimiento, de perfil bajo en cuanto a la proyección de respuestas normativas a la realidad regulada y todo ello, salpicado por el eco mediático de malas prácticas o incluso casos de corrupción.

A partir de esta impresión, surge normalmente un planteamiento de cambio, de mudanza normativa que muy bien intencionado en el deseo de perfeccionar y corregir, tal vez no atine en la identificación de la patología que no afecta en la gravedad que se cree a las normas en sí, sino más bien al proceso de entendimiento y empleo.

Y se hace referencia al entendimiento ya que los valores y bienes que la norma protege y regula deben ser comprendidos y por tanto asumidos tanto por quienes son destinatarios de la regulación como por quienes tienen la competencia de aplicarla. En esta línea, la aplicación, el empleo de la norma requiere en primer lugar de voluntad y en segundo lugar de una técnica, de un arte que lamentablemente y por muy distintas circunstancias, hoy parece alejado e incluso desconocido para quienes tienen la competencia de aplicar el derecho en desarrollo de la actividad administrativa que le es propia. O incluso, puede darse el caso, de que habiendo el necesario de substrato de voluntad y pericia, la norma se encuentra ayuna de los indispensables medios materiales para su normal desarrollo e implementación.

Consecuentemente, en no pocas ocasiones, la que se apunta como una situación de deficiente normativa motivadora de una solicitud de cambio, no hace más que ocultar una mácula o carencia que nada tiene que ver con el trabajo del legislador o, en su caso, de la Administración en uso de su potestad reglamentaria. Realmente, el imputar a la impersonalidad de una norma, a su falta de acierto regulador, los problemas de una realidad, es una buena solución para evitar hacer un apunte quizá más doloroso y comprometido pero sin duda más atinado en orden a identificar la etiología del problema y por tanto plantear el oportuno remedio.

Son variados los ejemplos que podrían ilustrar lo expuesto pero baste señalar por significativos las exigencias de cambios normativos en materia de consumo de alcohol en vías públicas (el problema del denominado “botellón”), en materia de gestión del personal al servicio de la Administración o de incremento de la calidad de los servicios públicos de carácter burocrático. Ámbitos en los que, atendida la

petición de cambio normativo, los resultados no han sido tan satisfactorios como se pretendía e incluso, los viejos problemas, lejos de solucionarse, se han incrementado.

Aplicando los planteamientos expuestos al concreto ámbito de los órganos de control externos y limitando mi reflexión al campo propio de mi especialidad, tras el análisis de sus normas de creación, organización y funcionamiento, puede afirmarse que estamos ante un cuerpo normativo que sin dificultad superaría los estándares de acierto, corrección y eficacia normativa que pudieran establecerse. Ello, sin perjuicio de que, obviamente, todo es susceptible de mejora.

No parece que estas normas adolezcan de vacíos o desajustes dignos de consideración en lo tocante a disciplinar la institución, órganos que la integran o ejercicio de su función fiscalizadora. Habría que plantearse el contexto político-social en el que los órganos de control ejercen su función y por tanto sus normas reguladoras despliegan sus efectos; y no siendo desde nuestro punto de vista un contexto propicio (más bien obstaculizador) a la fiscalización o el control, en este caso, económico-financiera, la verdad es que, en general, los órganos de control actúan de manera encomiablemente bien, lo cual es índice inequívoco de que la norma reguladora cumple con su finalidad.

No obstante lo expuesto, pueden apuntarse varios puntos en los que sería razonable plantearse una revisión normativa, no como cambio, sino como perfección técnica.

Uno es perfilar de manera más precisa los obligados principios de cooperación y coordinación entre órganos de control externo en orden a incrementar su eficacia fiscalizadora, evitando la reduplicación de esfuerzos y controles.

Es indudable que el rendimiento del artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas ha sido óptimo y que el trabajo desarrollado por la Comisión de Coordinación ha sido muy meritorio, pero la evolución de las Administraciones Públicas, el intenso proceso de descentralización funcional experimentados por éstas y el nuevo posicionamiento jurídico-político de las Comunidades Autónomas tras el proceso revisión cursado, parecen solicitar mayores posibilidades normativas.

El segundo, se vincularía a una mejor y más clara redacción de los procedimientos de exigencia de responsabilidad por incumplimiento del deber de colaboración. Ello, especialmente cuando se tiene la impresión de que existen comportamientos ayunos de conciencia de responsabilidad por la gestión.

El tercero, abundar en la consideración de sector público sujeto a control de todas las entidades y organismos que tradicionalmente se han integrado en el concepto de Administración institucional; no porque las normas que nos ocupan no lo dejen meridianamente claro, sino por los reiterados intentos de alguna de estas entidades, sociedades u organismos de huir o escatimar los obvios controles económico-financieros de su actividad, minando la base de nuestro Estado de Derecho que no es otra que la vigencia del principio de legalidad. Además, el actual complejo entramado institucional de las Administraciones Públicas puede debilitar el mandato de fiscalización de todo el sector público.

En cuarto y último lugar, avanzar en la evaluación de resultados o cumplimiento de objetivos desde el tamiz de los principios de eficacia y eficiencia. Esto es, como ya se ha apuntado en alguna ocasión, avanzar en la fiscalización de la calidad del gasto. Bien es cierto que ya están superados los tiempos del mero control de legalidad y que hoy también se atiende a la eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas, pero a la vista de ciertos comportamientos públicos y el destino de los fondos que los sostienen, se llega a la conclusión que aún queda camino por recorrer.