

# PRESENTACIÓN

## Comienza la travesía: RAICA, Cuadernos RAICA y el control económico-financiero de los recursos públicos

**Alfredo Galán Galán**

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.  
Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Barcelona*

**Andrés Fernando Ospina Garzón**

*Magistrado auxiliar del Consejo de Estado de Colombia.  
Profesor titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad Externado de Colombia*

**SUMARIO.** 1. La historia de la constitución de la Red Académica Internacional de Control de la Administración. 2. La primera jornada RAICA: control económico-financiero de los recursos públicos. Una mirada desde la Administración local. 3. La publicación de las conclusiones de la primera jornada y la continuidad de futuro: el nacimiento de la colección Cuadernos RAICA.

### 1. La historia de la constitución de la Red Académica Internacional de Control de la Administración

El 20 de octubre de 2023, en la sede de la Fundación Democracia y Gobierno Local, en la ciudad de Madrid, con motivo de la celebración de su primer encuentro, se constituyó formalmente la Red Académica Internacional de Control de la Administración (RAICA). Las reglas de organización y funcionamiento de la Red se recogen en el Acta Fundacional que fue rubricada en dicha fecha por todos los miembros referente.

RAICA tiene como objeto el estudio, desde una perspectiva principalmente jurídica y académica, de cuestiones seleccionadas por ser relevantes en la materia de control sobre la actividad de las Administraciones públicas.

Su finalidad, por tanto, dado el carácter internacional de la Red, es facilitar la elaboración de estudios comparados sobre las cuestiones previamente elegidas.

En el momento inicial, de su constitución, forman parte de la Red representantes de ambos lados del Atlántico; en concreto, de cinco países de América (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú) y de otros tantos de Europa (Alemania, España, Francia, Italia y Portugal). No obstante, nace abierta a la incorporación de representantes de otros países de esas dos áreas geográficas.

En síntesis, la estructura de la Red se cimienta en los siguientes tipos de participaciones:

- a) Entidades promotoras de la Red. Tienen esta condición la Fundación Democracia y Gobierno Local (España) y la Universidad Externado (Colombia). Su función ha sido promover la creación de la Red y, en lo sucesivo, impulsar la continuidad de sus actividades.
- b) Coordinadores de la Red. Su función es la coordinación de las actividades de la Red. Existen dos coordinadores, uno por cada área geográfica (América y Europa). En el momento inicial, tienen esta condición Alfredo Galán (Universidad de Barcelona y director de la Fundación Democracia y Gobierno Local) y Andrés Fernando Ospina (Universidad Externado de Colombia).
- c) Secretaría Técnica de la Red. Le corresponde la función de realizar las labores de secretaría de la Red y asistencia a los coordinadores. Es asumida, en el momento inicial, por la Fundación Democracia y Gobierno Local.
- d) Miembros referente. Existe uno por cada país presente en la Red y se requiere que tenga la condición de profesor universitario. Su función es la representación de la Red en su país. Le corresponde, principalmente, decidir las cuestiones que vayan a ser objeto de los encuentros anuales e identificar al experto interviniente de su país. En el momento inicial, son miembros referente los siguientes: por Alemania, el profesor Martin Ibler (Universidad de Konstanz); por Argentina, la profesora Analía Antik (Universidad Nacional de Rosario); por Brasil, el profesor Ricardo Hermany (Universidad de Santa Cruz do Sul); por Chile, el profesor Raúl Letelier (Universidad de Chile); por Colombia, el profesor Andrés Fernando Ospina (Universidad Externado de Colombia); por España, el profesor Alfredo Galán (Universidad de Barcelona); por Francia, la profesora Rhita Bousta

(Universidad de Lille); por Italia, el profesor Gianluca Gardini (Universidad de Ferrara); por Perú, el profesor Orlando Vignolo (Universidad de Piura); y por Portugal, el profesor Pedro Gonçalves (Universidad de Coimbra).

- e) Expertos nacionales. Tienen atribuida la función de realización del estudio, desde la perspectiva de su país, sobre la cuestión que sea objeto de análisis en el encuentro anual de la Red. Intervendrá uno por cada país representado en la Red.

En relación con el funcionamiento de la Red, con una periodicidad anual, se realizará un encuentro con el objeto de estudiar la concreta cuestión que, dentro de la genérica materia relativa al control de las Administraciones públicas, haya sido previamente fijada por los miembros referente. Estos encuentros tendrán lugar en los países representados en la Red, con la intención de que las ediciones alternen las dos áreas geográficas. Los resultados obtenidos en cada encuentro se recogerán en una obra colectiva, publicada por la Fundación Democracia y Gobierno Local. El libro que el lector tiene ahora en sus manos constituye, precisamente, el primero de los frutos de la Red.

En definitiva, como reza en el Acta Fundacional de la Red, formalizada el 20 de octubre de 2023, “los miembros referente que firman este documento declaran su intención de que la RAICA se constituya como un foro académico riguroso y de excelencia, con vocación de permanencia y que, año tras año, realice aportaciones esenciales para que las Administraciones públicas sean, cada vez más y de mejor manera, instrumentos democráticos, eficaces y eficientes en aras de la consecución del interés general, expresión de buenas prácticas y de ética pública, así como de realización de la dignidad humana, y garantes de los derechos y libertades públicas. También manifiestan su intención de entrelazar lazos académicos y de amistad y respeto”.

## **2. La primera jornada RAICA: control económico-financiero de los recursos públicos. Una mirada desde la Administración local**

El primer encuentro de la Red tuvo lugar el pasado 20 de octubre de 2023, de manera presencial en la ciudad de Madrid, con el apoyo institucional de la Fundación Democracia y Gobierno Local y con la presencia, en el acto de inauguración, de representantes del Tribunal de Cuentas de España y del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL) de este mismo país.

En el encuentro han participado expertos académicos de los diez países miembros de la Red, coincidentes o no con los miembros referente. En concreto, aportaron valiosas contribuciones los siguientes académicos: por Alemania, el profesor Martin Ibler (Universidad de Konstanz); por Argentina, la profesora Analía Antik (Universidad Nacional de Rosario); por Brasil, el profesor Ricardo Hermany (Universidad de Santa Cruz do Sul); por Chile, el profesor Flavio Quezada (Universidad de Tarapacá); por Colombia, el profesor Germán Lozano (Universidad Externado de Colombia); por España, el profesor Joaquín Tornos (Universidad de Barcelona); por Francia, el profesor Christophe Pierucci (Universidad de Estrasburgo); por Italia, la profesora Claudia Tubertini (Universidad de Bolonia); por Perú, el profesor Orlando Vignolo (Universidad de Piura); y por Portugal, el profesor Alexandre Santos (Universidad de Coimbra).

El objeto de la jornada fue el estudio comparado del control económico-financiero de los recursos públicos, en especial, con una mirada desde la Administración local. Esta vasta materia se ordenó en torno a cuatro ejes temáticos:

- a) En primer lugar, se ha debatido sobre los aspectos institucionales y orgánicos del control económico-financiero de los recursos públicos, con la moderación del profesor Gianluca Gardini. En esta parte inicial de la jornada, ha quedado clara la diversidad de modelos de control existentes en los diferentes países. Hay sistemas que cuentan con un órgano unipersonal y otros con órganos colegiados. Se ha señalado que ambos modelos presentan pros y contras; ahora bien, disponer de un órgano unipersonal suele suponer optar por otorgarle un mayor protagonismo desde el punto de vista político. Por otro lado, también se ha discutido sobre la naturaleza y el régimen jurídico del órgano de control: ¿se trata de un órgano administrativo, de un órgano judicial o de un tercer tipo de órgano?; ¿cuál es su régimen jurídico, y, en su caso, el derecho supletorio por el que se rige? Muchos se han pronunciado a favor de su consideración como órgano de naturaleza constitucional, pero, sobre todo, dichas voces centraron el debate en determinar cuáles son las garantías que tienen los ciudadanos ante este órgano, lo cual se considera esencial a la hora de enjuiciar y valorar su funcionamiento.
- b) En segundo lugar, se ha abordado el presente y futuro del control económico-financiero de los recursos públicos, con moderación del profesor Raúl Letelier. Se ha destacado, en este campo, cómo

los órganos de control han ido asumiendo múltiples tareas en los últimos años. Así, han ido aumentando las funciones de control económico-financiero y extendiendo sus competencias al control de políticas públicas, en particular sociales. También se ha abierto la discusión sobre las formas de intervención de estos órganos; en particular, sobre la posibilidad de que de ellos emanen mociones y recomendaciones, que no está claramente delimitada en cuanto a su concepto, naturaleza, alcance y, especialmente, garantía de cumplimiento.

- c) En tercer lugar, se ha profundizado en las peculiaridades del control económico-financiero en el ámbito de las Administraciones locales, moderado por el profesor Alfredo Galán. En este campo, se ha constatado cómo las formas de organización territorial determinan la estructura de los órganos de control en los diferentes sistemas. Pero más allá de la concreta forma de cada modelo de control, se ha destacado, en este debate, la oportunidad de que los órganos de control, con motivo del enjuiciamiento de la actividad de los entes locales, no solo se dediquen a sancionar las actividades irregulares, sino que, sobre todo, estimulen las buenas prácticas que puedan identificar. Así, deben dedicar una parte de sus esfuerzos a señalar aquellas buenas prácticas que desarrollan las Administraciones locales en el ámbito del control económico-financiero, de modo que estas puedan servir de referente, de ejemplo, a otras Administraciones públicas.
- d) Y, en cuarto lugar, se ha afrontado el estudio de la responsabilidad y reparación por la indebida administración de los recursos públicos, con moderación del profesor Andrés Fernando Ospina. En este campo, se han examinado los posibles mecanismos a emplear, como son las multas o las sanciones para la reparación de perjuicios, tratándose de delimitar perfectamente su alcance, sus causas y la necesidad de la concurrencia de elementos subjetivos, como el dolo o la culpa. Pese a la diversidad de modelos existentes en los distintos países, se ha llegado a la conclusión de la existencia de unas líneas básicas, a partir de las cuales se podría reconstruir un régimen común.

La jornada, rica en debates e intensa en contenidos, concluyó con la síntesis de las principales ideas recogida en la relatoría general que corrió a cargo de la profesora Rhita Boustá.

### **3. La publicación de las conclusiones de la primera jornada y la continuidad de futuro: el nacimiento de la colección Cuadernos RAICA**

En el origen de la constitución de la Red está presente la voluntad de dar la máxima difusión posible a las conclusiones de los encuentros que periódicamente vayan realizándose en su seno. Con esta difusión, lo que se pretende, además de contribuir al avance del conocimiento científico en los temas tratados, es promover un más extenso y ulterior debate sobre cuestiones que se han considerado de gran interés para las Administraciones públicas de nuestros países.

En este contexto se explica la publicación del presente libro, que recoge las aportaciones de la primera jornada sobre control económico-financiero de los recursos públicos, con una especial mirada desde la Administración local. Su contenido, más allá de esta presentación inicial, se estructura en tres apartados: los informes de los expertos nacionales, las conclusiones de los moderadores de las cuatro mesas y la relatoría general conclusiva. Cada informe nacional, esto es, los referidos a los diez países integrantes de la Red, aborda las cuestiones que se han considerado más relevantes de los cuatro grandes ejes temáticos en los que se ha organizado el estudio de la materia: los aspectos institucionales y orgánicos del control económico-financiero de los recursos públicos; el presente y el futuro de este tipo de control; sus peculiaridades en el ámbito de las Administraciones locales; y la responsabilidad y reparación por la indebida administración de los recursos públicos. Seguidamente, el responsable de la moderación de los debates sobre cada uno de esos cuatro temas aporta su contribución escrita destacando las principales ideas del examen comparado de los informes nacionales. Y las conclusiones globales y conclusivas se recogen en la relatoría general con la que se pone fin a la obra.

De manera coherente con su finalidad estatutaria, concretada en el impulso y desarrollo de actividades de estudio y divulgación en materias de interés para los Gobiernos locales, la Fundación Democracia y Gobierno Local inicia con este libro una nueva colección, los Cuadernos RAICA, con la pretensión de que allí tengan acomodo las futuras publicaciones que habrán de resultar de los nuevos encuentros anuales de la Red. La presente obra pretende ser, pues, la primera de muchas otras que, con el pasar del tiempo, vayan conformando una útil y rigurosa biblioteca sobre materias relativas al control de las Administraciones públicas, especialmente las de ámbito local. La próxima cita ya está fijada: la segunda jornada RAICA tendrá lugar, en la ciudad de Bogotá, con el amparo de la Universidad Externado de Colombia, el día 3 de septiembre de 2024, con la intención de abordar de manera com-

parada el análisis de la acción de regreso o de repetición contra los agentes del Estado o personal al servicio de las Administraciones públicas. Estamos convencidos de que este segundo encuentro mantendrá e, incluso, superará el nivel de excelencia del primero. Dicho lo cual, y llegados a este punto, no queda más que desear suerte a sus organizadores y mostrar nuestro más sincero agradecimiento a todos aquellos que han hecho posible la aventura de la RAICA.