

El control económico-financiero de los recursos públicos. Una mirada desde la Administración local

Rhita Boustá

*Catedrática de Derecho Público en la Universidad de Lille.
Miembro referente “Francia” — RAICA*

SUMARIO. 1. Palabras introductorias. 2. Culturas administrativas distintas y diversas formas de abordar el tema. 2.1. Más allá de las normas: la forma de pensar la responsabilidad por daños relacionados con el control económico-financiero. 2.2. La dimensión local del control: una gama matizada de modelos. **3. Hacia una concepción común del control económico-financiero de las Administraciones públicas.** 3.1. Los principios rectores del control económico-financiero de las Administraciones públicas. 3.2. Buena administración y control económico-financiero de las Administraciones públicas.

1. Palabras introductorias

“[...] la Universidad, en el sentido fundamental del término, permanece esencialmente idéntica a sí misma, ayer y hoy, en Francia, en Europa y en el mundo, independientemente del establecimiento específico, en el sentido administrativo, en el cual se encarna, aquí o allá. La Universidad —*unus* y *versus*— es, en efecto, una unidad, un todo, una comunidad ‘versada’ en el mismo lado, ‘una’ y ‘única’ contrariamente a *di-versus*: es una misma y única entidad formada por todos los universitarios, cualesquiera que sean sus diversidades personales —casi infinitas, y casi siempre afortunadas—”¹.

1. Picard, E. (2009). Le droit comparé est-il du droit ? *Droit et Philosophie*, 1, 173. La traducción al castellano es nuestra. Versión original de la cita : “[...] *l’université, au sens fondamental du terme, est toujours essentiellement identique à elle-même, hier et aujourd’hui, en France, en Europe et dans le monde, quel que soit l’établissement particulier, au sens administratif,*

El primer encuentro de la Red Académica Internacional de Control de la Administración ilustra esta idea a la perfección. No solamente por la afortunada diversidad de pensamientos y culturas jurídicas de sus miembros referente y expertos, sino también por haber ilustrado, de forma tan enriquecedora, el interés de la metodología comparada para la ciencia jurídica, y más específicamente, para el derecho administrativo.

Ahora bien, el derecho comparado no es para nada un “fenómeno nuevo” —¿Platón no era uno de los primeros comparatistas?—, y la emergencia de la comparación científica y sistemática en la ciencia jurídica se sitúa en el siglo XIX. Este dato no es de extrañar. A pesar de lo que se afirma a veces por un lado u otro, en una época u otra, la gran mayoría de los seres humanos siempre ha querido entenderse mejor.

De ahí una función del derecho comparado crucial pero que, curiosamente, sigue raramente destacada y usada: comparar para definir. De hecho, la comparación no puede reducirse a la pura identificación de diferencias y similitudes, sino que consiste en dar un sentido científico a esta operación intelectual. Este sentido depende de cada investigador: crítica de su propio sistema o de otro sistema, propuesta de reforma, reflexión sobre la teoría del derecho, traducción, etc. A mi juicio, la función más interesante de la comparación reside en la conceptualización. Ahora bien, esta función es seguramente una de las más difíciles. En efecto, a primera vista, las diferencias de normas y de sistemas impiden tal generalización. Sin embargo, las diferencias culturales y normativas no son barreras en la búsqueda de la unidad conceptual. Al revés: evidencian esta esencia, que el investigador tendrá que (re)construir de forma inductiva.

Así pues, partiendo de los diez informes nacionales redactados por los expertos de cada país (Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Francia, Italia, Perú y Portugal), ¿qué entender por “control económico-financiero de los recursos públicos”?

Esta cuestión dista mucho de ser obvia, sobre todo para una investigadora que, aunque acostumbrada a usar la metodología comparada, y honrada de haber sido invitada a ser la relatora final de este primer encuentro, no es en absoluto especialista en la materia. Entonces, y para no desvirtuar o reducir la riqueza y la especificidad de cada contribución, me limitaré aquí a dos breves observaciones finales. En primer lugar, algunas diferencias saltan a la vista

dans lequel elle vient à s'incarner ici ou là. L'université — unus et versus — est en effet une unité, une totalité, une communauté, 'versée' du même côté, 'une' et 'unique' par opposition à di-versus : elle est une même et unique entité que constituent tous les universitaires, quelles que soient leurs diversités personnelles — quasi-infinies, et presque toujours heureuses”.

(2). Lejos de impedirla, estas diferencias enriquecen, en segundo lugar, la reflexión sobre el contenido del concepto de control económico-financiero (3).

2. Culturas administrativas distintas y diversas formas de abordar el tema

El estudio de las culturas jurídicas y del *legal transplant* no se desmarca del contexto histórico, como ha subrayado Alan Watson en sus escritos². El informe sobre Italia pone de relieve este aspecto de forma interesante, al recordar que el Tribunal de Cuentas italiano (*Corte dei Conti*), primer poder judicial desde 1862, ha sido notablemente inspirado por el modelo francés de la *Cour des Comptes* instituida por Napoleón Bonaparte en 1807. Según la autora de este estudio, esta influencia se percibe hasta ahora, especialmente, en los artículos 100 y 103 de la Constitución italiana³.

Así pues, todos los informes indican, con mayor o menor precisión, la evolución histórica del control económico-financiero en su país⁴.

La toma en consideración del contexto histórico y sociológico de las normas jurídicas, al compararlas, reduce —sin eliminarlo— el riesgo de malinterpretación, especialmente en presencia de homónimos o de traducción literal. La expresión común “Tribunal de Cuentas” es un ejemplo revelador, ya que no refleja la misma realidad jurídica en Francia, España, Italia o Portugal, especialmente en cuanto a las normas que regulan la relación entre los niveles nacional y local.

Y es que, afortunadamente, han sido constatadas muchas diferencias a lo largo del encuentro, y no se pueden contar con detalles en estas breves observaciones finales. Apenas se puede ilustrar la idea de diversidad cultural a través de dos temas relevantes: la forma, a veces distinta, de pensar la responsabilidad jurídica en esta materia (2.1), y la extraordinaria gama matizada de tipos de control local (2.2).

2.1. Más allá de las normas: la forma de pensar la responsabilidad por daños relacionados con el control económico-financiero

La responsabilidad por daños relacionados con el control económico-financiero es objeto de normas muy diversas entre los diez países comparados.

2. Watson A. (1974). *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*. Edimbourg: Scottish Academic Press.

3. Véase el estudio de Claudia Tubertini, Universidad de Bolonia.

4. Véase, a modo de ejemplos, los estudios de Martin Ibler, Universidad de Konstanz, y de Germán Lozano, Universidad Externado de Colombia.

Resulta entonces interesante comparar la naturaleza de la responsabilidad jurídica en juego. Por ejemplo, el estudio sobre Colombia menciona que el proceso de responsabilidad fiscal, regulado por las leyes de 2000 y 2011, es puramente administrativo y no tiene connotaciones jurisdiccionales. En otras palabras, no es sancionador, sino resarcitorio, mientras que otros organismos se encargan de las responsabilidades disciplinaria (la Auditoría) y penal (Fiscalía General de la Nación)⁵. No es el caso en todos los países.

Más allá de estos aspectos técnicos e importantes, el tema ha provocado reflexiones un poco distintas entre los expertos, especialmente cuando se trata de las cargas políticas.

En cuanto a este problema en particular, unos expertos insistieron sobre el aspecto moral de la responsabilidad, y más específicamente sobre el concepto de corrupción y las consecuencias que debería tener este control sobre la posibilidad de seguir una carga política. En esta línea, el estudio sobre Brasil menciona las “patologías corruptivas” de las Administraciones brasileñas, la necesaria responsabilidad a la vez administrativa, civil y penal, y la extensión de este régimen jurídico a los “actores pasivos”⁶. La experta en derecho argentino afirma también que, en este país, la responsabilidad en esta materia se entiende principalmente como la responsabilidad política donde el Parlamento juega un papel importante, destacando asimismo la influencia del concepto de *accountability* en el derecho argentino. El asunto “Vialidad” fallado el 6 de diciembre de 2022, que condenó a la vicepresidenta de la nación a seis años de prisión y una inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos, es una ilustración interesante a la vez de la importancia —al menos teórica— del control económico-financiero en su aspecto de responsabilidad y del problema de ineffectividad cuando se trata de un daño de elevada cuantía⁷.

En cambio, otros informes —entre ellos, el de Portugal⁸— describen una ruptura, por ausencia de disposiciones legales, entre la responsabilidad establecida como resultado del control financiero y la inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos. En esta línea, el estudio sobre Francia menciona que la reforma reciente de 2022-2023 restringe el ámbito de la responsabilidad ante el Tribunal de Cuentas. Se trata principalmente de multas, y no de inhabilitación para ejercer un cargo político. La posibilidad de

5. Véase el estudio de Germán Lozano, Universidad Externado de Colombia.

6. Véase el estudio de Ricardo Hermany, Universidad de Santa Cruz do Sul.

7. Véase el estudio de Analía Antik, Universidad Nacional de Rosario.

8. Véase el estudio de Alexandre Serra, Universidad de Coimbra.

suspensión se mantiene, pero es de naturaleza disciplinaria, y entonces la inhabilitación pertenece exclusivamente al ámbito penal⁹.

De manera más global, muchas contribuciones han puesto de relieve la importancia de la responsabilidad para recuperar la confianza del ciudadano. La Ley brasileña de Improbidad de 1992, con su reciente modificación de 2021, y la Ley de Responsabilidad Fiscal del mismo país, son unas ilustraciones interesantes del problema. La Ley Orgánica española de 4 de julio de 2007 sobre financiación de los partidos políticos, tras la modificación operada por la Ley Orgánica de 22 de octubre de 2012, puede también analizarse a través de este requisito. Su artículo 18 atribuye al Tribunal de Cuentas la potestad para acordar la imposición de sanciones pecuniarias al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en el artículo 17, entre ellas la derivación a gastos internos¹⁰.

En resumen, este primer encuentro de la Red Académica Internacional de Control de la Administración ha permitido ir un poco más allá de la descripción de diez derechos positivos. Que la palabra “responsabilidad”, en el ámbito del control económico-financiero, genere respuestas matizadas y de tenor un poco diferente indica una diversidad de contexto histórico, sociológico y, por supuesto, jurídico. Lo mismo sucede con la dimensión local del control.

2.2. La dimensión local del control: una gama matizada de modelos

La dimensión local del control económico-financiero de las Administraciones es ciertamente la que puso más de relieve la diversidad de los modelos presentados por los expertos de los diez países. No es nada sorprendente, ya que el contexto constitucional influye necesariamente sobre el derecho administrativo. Así pues, un modelo federal como Brasil, su exacto opuesto, a saber, un Estado unitario-descentralizado como el de Francia, y el modelo intermedio de Estado regional como el de España, no ofrecen el mismo grado de control local.

Comparar diferentes órdenes jurídicos implica a veces constatar que a una diversidad de situaciones en un país le corresponde casi ninguna en otro. De un lado, palabras normativas variadas; del otro, el silencio. A la vista de esta constatación, unas mentes rechazan la idea misma de comparación, partiendo del principio de que se tienen que comparar solo entidades similares (*“comparer*

9. Véase el estudio de Christophe Pierucci, Universidad de Estrasburgo.

10. Véase el estudio de Joaquín Tornos, Universidad de Barcelona.

ce *qui est comparable*”). Sin embargo, y además de su límite puramente lógico —para pretender que las entidades son “similares”, ¿no se ha tenido, previamente, y justamente, que compararlas?—, este razonamiento es discutible en el fondo. En efecto, se puede afirmar que tanto las palabras como el silencio enriquecen el conocimiento sobre la cultura jurídica de un país.

Por ejemplo, en un Estado unitario como Francia, y como lo destaca el informe correspondiente¹¹, desde una reforma de 2023, los “tribunales” regionales de cuentas solo ejercen funciones no judiciales. Así pues, ¿podemos realmente seguir llamándolos “tribunales”? ¿Qué nos dice el mantenimiento de la palabra sobre la importancia que da el sistema a estos órganos de control locales?

Por su parte, el estudio sobre Colombia, Estado también unitario, revela un tipo de concurrencia de competencia entre el Estado y las entidades locales, especialmente después de la reforma de 2019 a favor del Estado central y de la Contraloría General de la República¹².

De forma quizás un poco más paradójica —al menos, a primera vista—, el Estado regional de Italia ofrece también un sistema bastante centralizado de control. Como explica la experta en su informe, este sistema se ha justificado por el hecho de que el Tribunal de Cuentas italiano se ha creado “para toda la Republica” y no solamente “para el Estado”¹³. ¿Se puede discutir esta interpretación del texto constitucional? ¿En qué medida debe tenerse en cuenta la influencia del centralismo de Bonaparte sobre la creación del Tribunal de Cuentas italiano en el siglo XIX? Por supuesto, las respuestas no se pueden ni dibujar en estas breves conclusiones, pero esas preguntas subrayan la necesaria prudencia a la hora de buscar razones detrás de unas interpretaciones jurídicas.

En el extremo opuesto, el modelo federal argentino prevé una cierta preeminencia de las provincias (equivalentes de las comunidades autónomas españolas) en la materia, a través de los entes fiscalizadores superiores¹⁴.

Por su parte, el derecho brasileño es un ejemplo de federalismo cooperativo, pero también trino, donde se encuentran tres niveles de gobierno. Contrariamente a Alemania¹⁵, este federalismo incluye a los municipios

11. Véase el estudio de Christophe Pierucci, Universidad de Estrasburgo.

12. Véase el estudio de Germán Lozano, Universidad Externado de Colombia.

13. Véase el estudio de Claudia Tubertini, Universidad de Bolonia.

14. Véase el estudio de Analía Antik, Universidad Nacional de Rosario.

15. Véase el estudio de Martin Ibler, Universidad de Konstanz.

como miembros de la Federación. Por lo tanto, en Brasil existen 33 tribunales de cuentas: un Tribunal Federal de Cuentas (TCU); 26 tribunales de cuentas del Estado (TCE); 3 tribunales de cuentas municipales del Estado (TCM); 2 tribunales de cuentas municipales (TCM —mismas siglas que las precedentes, lo que no ayuda a clarificar el sistema—); y un Tribunal de Cuentas del Distrito Federal¹⁶.

El derecho español aparece como un modelo intermedio, en el sentido de que hace convivir 13 “OCEX” —órganos de 13 comunidades autónomas cuyos papeles se restringen a un control de pura fiscalización— con la competencia del Tribunal nacional de Cuentas. De ahí una lectura pedagógica del artículo 153 de la Constitución española según la cual el Tribunal de Cuentas es “supremo pero no único [en cuanto a la fiscalización], y único pero no supremo [en cuanto a su función jurisdiccional, porque sus decisiones pueden ser recurridas ante el Tribunal Supremo]”¹⁷. El experto puso también de relieve, en su informe, las dificultades de algunos municipios para cumplir con los plazos en que tienen que informar a los Parlamentos regionales sobre sus presupuestos. Se ha sugerido entonces, entre otras medidas, dar más protagonismo a las provincias frente al problema de uniformidad.

Más allá de la mera confrontación de modelos, el informe sobre Alemania nos invita a pensar sobre el problema a través del derecho constitucional a la autonomía administrativa (“*Selbstverwaltungsrecht*”), que no está calificado de derecho fundamental, sino de garantía institucional¹⁸. Más precisamente, en materia de control económico-financiero, los municipios alemanes gozan de un derecho subjetivo con rango constitucional. El derecho de ese país nos permite abrir el debate, a menudo reducido a consideraciones puramente orgánicas: ¿se pueden comparar los países estudiados en términos de derecho subjetivo a la autonomía local? Aunque no tendrá las mismas garantías que un derecho fundamental (entre las cuales, la protección de su contenido esencial), ¿esta calificación jurídica refuerza, en la práctica, el control económico-financiero local?

En resumen, el ámbito del control económico-financiero de las Administraciones públicas ofrece una rica diversidad de situaciones y modelos que reflejan culturas jurídicas distintas. A pesar de ello, se percibe una cierta unidad: la del concepto o la naturaleza de este control.

16. Véase el estudio de Ricardo Hermany, Universidad de Santa Cruz do Sul.

17. Véase el estudio de Joaquín Tornos, Universidad de Barcelona.

18. Véase el estudio de Martin Ibler, Universidad de Konstanz.

3. Hacia una concepción común del control económico-financiero de las Administraciones públicas

Como se ha expuesto anteriormente, las funciones del derecho comparado son variadas, oscilando entre la necesidad de paz¹⁹ y la búsqueda de la mejor fórmula técnica de una reforma o de una traducción, pasando por el descubrimiento de interpretaciones conceptuales diferentes que enriquecen la teoría del derecho²⁰.

Entre muchas otras concepciones del derecho comparado, la perspectiva funcionalista defendida, entre otros autores, por Zweigert y Kötz²¹ nos invita a separarnos de una visión enfocada sobre los órganos propios de cada orden jurídico, que parecen entonces imposibles de trasplantar en otro contexto, para abordar las normas jurídicas como soluciones a problemas comunes, aunque siempre adaptándose a la cultura jurídica de cada país.

El mal uso —hasta el abuso— de los fondos públicos es ciertamente un problema común para todos los países del mundo, aunque con grados diferentes. A pesar de la variedad formal y material de normas jurídicas, se percibe una misma necesidad de control económico-financiero de las Administraciones públicas. Ahora bien, esta constatación de orden práctico no es para nada original; pero a nivel conceptual, ¿se percibe de la misma forma la noción jurídica de control económico-financiero cuando se trata de una Administración pública?

Sin entrar en detalle en las definiciones doctrinales y positivistas de este concepto en un país u otro, se percibe un punto común hacia su especificidad. El informe sobre Perú lo expresa de manera interesante. En efecto, destaca la finalidad “patrimonialista” del control allí llamado “gubernamental”. El autor precisa que su esencia y razón de existir están ligadas a la protección o tutela de los llamados “recursos y bienes del Estado”, asumiéndose que “lo controlable o fiscalizable no le está dado a un sujeto por su naturaleza jurídica, sino por la particular circunstancia de administrar recursos o bienes públicos”²².

19. Constantinesco, L.-J. (1974). *Traité de droit comparé* (t.1, p. 159). París: LGDJ.

20. Pfersmann, O. (2001). Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit. *Revue Internationale de Droit Comparé*, 2, 275-288.

21. Zweigert, K. y Kötz, H. [trad. Weir, T.] (1998). *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press.

22. Véase el estudio de Orlando Vignolo, Universidad de Piura.

Y es que la naturaleza de este control es peculiar. Entonces, a pesar de su extrema diversidad de normas jurídicas, los informes evocan principios comunes que dan forma al concepto (3.1). Una vez definido este núcleo, se puede conectar el concepto estudiado con otros, y especialmente con el concepto de buena administración (3.2).

3.1. Los principios rectores del control económico-financiero de las Administraciones públicas

El estudio comparado de los principios rectores del control económico-financiero de las Administraciones públicas nos lleva a relativizar la separación, a veces muy marcada en algunas culturas jurídicas, entre el control de legalidad y el control de "oportunidad", tal como lo recordaba el experto chileno durante este encuentro²³.

Según esta visión, frecuentemente impuesta por el propio juez para motivar diestramente su ausencia de control, el mundo del derecho no tiene nada que ver con la elección de medidas, aquí de naturaleza económica o financiera. Esta última cuestión pertenecería exclusivamente a la esfera de la política. Son muchos los reflejos culturales y doctrinales que blanden, en esta ocasión, la amenaza de un Gobierno de los jueces. Pero hasta una perspectiva puramente positivista contradice esta visión binaria. Efectivamente, y como nos enseñan los estudios de los diez países comparados, el buen uso de los fondos públicos es objeto de disposiciones meramente jurídicas, a nivel constitucional, legal o reglamentario.

En otras palabras, en vez de estar opuesta a estos imperativos, la legalidad debe entenderse incluyendo aquellos principios, a veces reunidos a través de la palabra "regularidad". Además de esta constatación concreta, el derecho, en su sentido amplio, incluye el *soft law*, que difícilmente puede oponerse a lo que se ha podido llamar, de forma crítica, el "*hard law*": el derecho es uno, y ofrece una diversidad de normas de grados de exigibilidad diferentes. Ahora bien, en materia de control económico-financiero de las Administraciones públicas, existen muchas normas de regulación que no siguen el mismo procedimiento de elaboración que una ley o un reglamento, pero que tienen un cierto efecto hasta, a veces, más efectivo. ¿Cómo se pueden ignorar a la hora de examinar lo que se exige jurídicamente de una Administración pública en cuanto al uso de sus medios financieros?

23. Véase el estudio de Flavio Quezada, Universidad de Valparaíso.

En este contexto, los países estudiados reúnen tres principios rectores, sin comprometer sus especificidades: legalidad (en el sentido estricto), eficacia y eficiencia de los fondos públicos.

El primer principio no requiere mucha explicación y desarrollo. Se trata de verificar que el uso de los fondos económico-financieros cumpla con la letra de la ley, especialmente en su aspecto procesal. Aunque la legalidad puede entenderse de forma más amplia, como acabamos de proponer, los expertos de los diez países estudiados han parecido compartir una cierta distinción entre la “pura” legalidad, de una parte, y los principios de eficacia y eficiencia, de otra parte.

En cuanto a la eficacia, puede definirse esquemáticamente como la consecución de objetivos. El control económico-financiero integra este parámetro como lo ilustra de forma convincente el derecho español, al dedicar una disposición de nivel constitucional a este requisito. En efecto, según el artículo 103 de la Constitución española, “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia [...]”. Aunque menos conocido y usado que los otros principios mencionados en el mismo artículo (especialmente, los principios de legalidad y jerarquía), la eficacia es la piedra angular de los principios organizativos de la Administración española y, por tanto, del uso de sus fondos financieros²⁴. Se puede, pues, concebir la eficacia como la realización material y efectiva del interés general. Este último no puede satisfacerse únicamente con los principios de legalidad y objetividad, a menos que se considere el artículo 103 de la Constitución española como una disposición redundante²⁵. Este razonamiento puede extenderse a la mayoría de los países estudiados, que valoran la eficacia y la integran dentro del control económico-financiero.

Finalmente, el principio de eficiencia versa sobre el alcance de un objetivo al menor coste financiero. Por lo tanto, implica un equilibrio entre los medios (*inputs*) y el objetivo (*output*). Mientras que la eficacia se refiere a la relación entre los resultados esperados y obtenidos, la eficiencia se evalúa sobre la base de un cálculo de optimización destinado a minimizar los costes. Conviene aclarar que no se trata aquí de la pura veracidad de las cuentas. Por lo tanto, la eficiencia no es el antónimo de la corrupción, que tiene más que ver con la mala gobernanza y, más concretamente, con el cumplimiento con la “letra” de la ley.

24. Álvarez Rico, M. (1997). *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas* (p. 162). Madrid: Dykinson.

25. Parejo Alfonso, L. (1995). *Eficacia y administración* (p. 123). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ahora bien, aunque con grados variables, los diez países comparados tienden a incluir el imperativo de eficiencia dentro de la gestión y del control de los fondos públicos. Por ejemplo, en Alemania, el Estado federado examina en principio solo la legalidad de la actuación municipal (“supervisión jurídica” o “*Rechtsaufsicht*”), pero si el municipio cumple funciones estatales atribuidas por ley, se encuentra, además, bajo “supervisión técnica” (“*Fachaufsicht*”): en este caso, el Estado federado podrá examinar también la eficiencia de la medida municipal²⁶.

Junto a este núcleo formado por estos tres principios, varios otros integran la “esfera” del control económico-financiero de las Administraciones públicas, ya sea preventivo o posterior. Es evidentemente el caso de la transparencia. Algunos informes invocan también reglas que no dejan de ser inspiradoras. Por ejemplo, en Colombia se valoran también los costes para el medio ambiente²⁷; en España, para la igualdad de género²⁸. Un imperativo común y contemporáneo, aunque más relacionado con las herramientas del control que con su naturaleza, reside en el uso de la inteligencia artificial, tal como mencionó la experta de derecho argentino durante el encuentro²⁹.

En resumen, y a pesar de la extraordinaria diversidad de normas jurídicas que ofrecen los diez países comparados, se destacan unos principios comunes que dan cuerpo al concepto de control económico-financiero de las Administraciones públicas. Partiendo de esta sistematización, se puede conectar el concepto con otro de perímetro más amplio, a saber, el concepto de buena administración.

3.2. Buena administración y control económico-financiero de las Administraciones públicas

En previas y varias ocasiones, he sostenido una definición restrictiva de la “buena administración”, definida como la adaptación ponderada de los medios de la Administración pública³⁰. Esta propuesta doctrinal se aparta de una visión extensiva, pero bastante compartida, que integra dentro de la “buena administración” una serie de principios y derechos que, a veces, poco

26. Véase el estudio de Martin Ibler, Universidad de Konstanz.

27. Véase el estudio de Germán Lozano, Universidad Externado de Colombia.

28. Véase el estudio de Joaquín Tornos, Universidad de Barcelona.

29. Véase el estudio de Analía Antik, Universidad Nacional de Rosario.

30. Para evitar reiteraciones, me permito remitir al lector a mis obras:

Bousta, R. (2010). *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*. París: L'Harmattan.

— (2019). Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21.

tienen en común, y que, sobre todo, existían antes de que apareciera esta expresión en unas normas jurídicas, entre ellas el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Los medios, que están en el corazón de esta definición restrictiva de la buena administración, se refieren tanto al personal (medios humanos) como a los medios materiales, al método de trabajo (que incluye el procedimiento administrativo para lograr una “buena decisión” administrativa), y, en cuanto a lo que nos interesa aquí, a los recursos económico-financieros.

Así pues, a mi juicio y desde la perspectiva de la consecución de objetivos, la eficiencia es la expresión del concepto de buena administración en el ámbito de los recursos financieros. En otras palabras, la noción de buena administración se manifiesta concretamente a través de este imperativo, que refleja un concepto renovado de gestión pública basado en la importancia del equilibrio financiero de los recursos y, más generalmente, de los servicios públicos.

A nivel europeo, esta conexión entre el concepto de buena administración, o más específicamente, entre el uso del adjetivo “bueno” y los principios rectores del control económico-financiero, se expresa a través del artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros [...] con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.

Este enfoque en los medios financieros y su adecuación al objetivo se distingue del enfoque en los resultados. En efecto, el concepto de buena administración no se refiere a los resultados obtenidos o a la finalidad perseguida por la Administración (buena gobernanza), sino a la utilización de sus recursos, aquí económico-financieros. El “buen” (en francés: “*bon*”) se distingue entonces del “bien” (en francés: “*bien*”) que concierne a los fines perseguidos y la voluntad. A diferencia de este último, que es moral o político, la elección de medios financieros adecuados es de naturaleza técnica.

A este respecto, una crítica de la evolución del control económico-financiero³¹ parece discutible en la medida en que parece basada en una

31. Véase el estudio de Christophe Pierucci, Universidad de Estrasburgo.

asimilación entre eficiencia y enfoque en los resultados. En sí misma, la crítica del enfoque exclusivo sobre los resultados es perfectamente entendible. Efectivamente, la perspectiva plenamente utilitarista de legitimación de la Administración pública por sus resultados presenta riesgos. Sin embargo, se puede refutar la asimilación del buen uso de los recursos públicos —y, más ampliamente, del concepto de buena administración— con la idea de buenos resultados. La noción de buena administración no se centra ni en los resultados ni en el fin de la Administración, sino en la adaptación y adecuación de sus medios (aquí, financieros), aunque estos elementos están evidentemente vinculados.

Esta aclaración conceptual permite también rechazar una intuición según la cual el tema tratado aquí es “de moda”, sabiendo que, como decía el poeta francés Jean Cocteau: “La moda, es lo que se pasa de moda” (*La mode, c’est ce qui se démode*). Al contrario, el tema de este primer encuentro versa sobre un aspecto antiguo y profundo de las Administraciones públicas. La adaptación de los medios es inherente al derecho administrativo, y esta idea es también parte integrante de la administración. A este efecto, parece interesante recordar que, etimológicamente, la administración significa servicio (*ministratio*) para (*ad*). Sin constituir un argumento en sí misma, la etimología de este término nos ayuda a comprender que la buena administración se refiere al uso óptimo de los recursos administrativos (aquí, económico-financieros).

Finalmente, aunque la conexión del concepto estudiado con la buena administración se tenía que afirmar con carácter principal, no impide ir un poco más allá. Por ejemplo, el tema del control administrativo y jurisdiccional de los recursos públicos está también relacionado con el llamado “control social” que designa el “control por parte de la opinión pública, que se manifiesta en las críticas vertidas por la prensa (escrita o audiovisual) [o a través de las redes sociales], a menudo dirigidas por ciudadanos u organizaciones”³². En esta línea, muchos expertos expresaron, a lo largo del día, la importancia de la transparencia y la participación popular como elementos fundamentales del uso de los recursos públicos. Resultaría seguramente interesante examinar el modelo procesal (de oficio vs. a iniciativa de las partes) a la luz de este imperativo que permite,

32. Marcou, G. (1985). Le contrôle social de l’administration. En G. Braibant, J. Letowski y C. Wiener (dirs.), *Le contrôle de l’administration en Europe de l’Est et de l’Ouest* (p. 217). París: CNRS. La traducción al castellano es nuestra. Versión original de la cita: “*contrôle par l’opinion publique et qui se manifeste dans les critiques formulées par la presse (écrite ou audiovisuelle) à laquelle s’adressent souvent les citoyens ou des organisations*”.

de otra parte, asegurarse de que el control preventivo no se reduzca a una “coadministración”.

A la vista de la riqueza de sus informes, los expertos reunidos durante el primer encuentro RAICA sobre el control económico-financiero de las Administraciones públicas han ilustrado un hecho irrefutable: de la afortunada diversidad nace una conceptualización común. Cada uno de los diez estudios contiene muchas informaciones y análisis técnicos que enriquecen la reflexión jurídica, y que, en último término, nos llevan a unos pensamientos filosóficos comunes.

Aristóteles sitúa los medios en el corazón de la deliberación (*proairesis*): “no puede ser el fin el objeto de deliberación, sino las acciones que permiten alcanzarlo”³³. Así pues, y la vista de este primer encuentro, tanto los órganos de control de los medios económico-financieros como el mundo académico tienen más grandes días de debates fructíferos por delante.

33. Aristóteles [trad. Bodéüs, R.]. (2004). *Ethique à Nicomaque* (p. 148). París: Flammarion. La traducción al castellano es nuestra. Versión original de la cita: “*ce ne peut être la fin qui est objet de délibération, mais les actes qui permettent de l’atteindre*”.