

Los Órganos de control externo (OCEX): una aproximación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales

María Ángeles Abellán López
Bernabé Aldeguer Cerdá

Sumario: I. Introducción.—II. Un balance de las Relaciones Intergubernamentales: casi cuatro décadas de desencuentros: 1. La tensión de las relaciones intergubernamentales y los conflictos de competencias. 2. La financiación autonómica. 3. Las dificultades adaptativas de la Administración General del Estado a la realidad descentralizadora. 4. La debilidad relativa de la Administración Local en el nuevo sistema.—III. La gobernanza multinivel del Estado Autonómico y de las relaciones intergubernamentales: 1. Instrumentos de colaboración vertical. 2. Instrumentos de colaboración horizontal. —IV. Un ejemplo de buenas prácticas. Los Órganos de Control Externo (OCEX).—V. Algunas consideraciones finales.—VI. Bibliografía.

I. Introducción

Una mirada retrospectiva, tras casi cuatro décadas desde el inicio de la construcción del Estado autonómico, arroja algunos resultados controvertidos y señala los grandes desafíos vigentes y las perspectivas pendientes de futuro.

Los aparatos políticos administrativos de todas las Administraciones Públicas españolas se han visto afectados por profundas transformaciones que han cambiado la fisonomía del Sector Público Español pero, paralelamente, han arrastrado algunas dificultades derivadas de viejos problemas no resueltos a lo largo de nuestra historia.

El sistema político español inició a finales de los años setenta del siglo xx un cambio sin precedentes que, no solo supuso un referente político de gran magnitud, en el marco del más amplio y profundo proceso de la Transición, sino una metamorfosis social, administrativa y cultural. El proceso político experimentado por España tuvo dos claras vertientes modernizadoras: la democratización de sus estructuras políticas adminis-

trativas y la descentralización territorial, ambas estrechamente relacionadas (Solozábal, 2000; Acosta, 2005; Aragón, 2006; Tudela, 2016).

La Constitución Española (CE, en adelante) de 1978, en su título VIII proyectó un Estado descentralizado y poliédrico que rompía con el modelo centralista del régimen franquista e incorporaba innovaciones político institucionales de gran calado. El Estado descentralizado, autonómico, se ha desarrollado durante las últimas décadas en un triple nivel institucional: Estado central, sistema autonómico y régimen local (Canales y Menéndez, 2013:15).

Esta situación ha supuesto la superposición de diversos centros multi-nivel de poder político administrativo, lo que ha complejizado la distribución territorial del poder, derivando de ello la necesidad de establecer relaciones de coordinación.

Ahora, además, de las relaciones de los órganos del Estado, tanto centrales como periféricos y con los entes locales, hay que considerar las relaciones entre la Administración central y las CCAA y las de éstas con aquellas entidades ubicadas en su territorio (Baena, 1990:260).

Bajo el telón de fondo de las notables transformaciones acaecidas por la construcción autonómica, en un contexto de gobernanza, esta ponencia tiene por objeto realizar una aproximación a la complejidad de las relaciones intergubernamentales en España y abordar un caso (que no ha estado exento de tensiones) como es el de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas (TCU, en adelante) y los órganos de control externo autonómico (OCEX, en adelante).

II. Un balance de las Relaciones Intergubernamentales: casi cuatro décadas de desencuentros

Los grandes retos actuales del Estado autonómico son numerosos y ponen de relieve un nutrido número de problemas inacabados y sin soluciones concluyentes, de enorme calado político, a la sazón. En el contexto general en el que nos hallamos inmersos, cualquier tipo de reforma estructural requiere el apoyo de las CCAA dentro de un marco de gobernanza pública, en el que agreguen y concierten las aspiraciones e intereses específicos de cada nivel de gobierno y de Administración.

La implantación e impulso de una agenda reformista, sin el concurso autonómico, están abocadas al fracaso (OCDE, 2014), puesto que un enfoque integral de los problemas de gobierno requiere un diálogo permanente entre los actores implicados y las esferas multinivel de gobierno.

El proceso de modernización administrativo desarrollado por nuestras Administraciones Públicas requiere, a día de hoy, una revisión profunda y reflexiva de las actuaciones cooperativas y coordinadas, más

allá de un marco estrictamente jurídico, tras varias décadas de desempeño institucional que constituyen ocasión apropiada para la revisión y potenciación de las instituciones fiscalizadoras (Fariña, 2002).

De hecho, las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CCAA forman parte de un diseño institucional que necesita perfeccionarse y formalizarse, con el fin de que a éstos les sea otorgada una configuración procedimental estable, no debiendo abrir, sin embargo, el paulatino acervo normativo acumulado a lo relativo a las relaciones intergubernamentales en España (Aldeguer, 2014).

En realidad, todos los procesos de cambio administrativo, cualesquiera que sean sus características y contenido, siempre serán algo inacabado, pues los procesos de cambio no implican normalmente cambios totales o radicales, sino que implican la suma de realidades diferentes y a veces, contradictorias (Canales, 1996).

Entre los problemas de mayor magnitud encontramos: a) las tensas relaciones intergubernamentales; b) el complejo proceso soberanista catalán; c) la necesidad de un diseño razonable y justo del modelo de financiación autonómica para garantizar el autogobierno y la igualdad; d) la búsqueda de dispositivos potentes y eficaces de coordinación horizontal entre el Estado y las CCAA y, e) el fortalecimiento de la corresponsabilidad política-fiscal y la necesaria lealtad en la rendición de cuentas de los aparatos autonómicos y, f) la construcción de una cultura político-institucional cooperativa.

Las mayores dificultades del proceso descentralizador que continúan vigentes son las siguientes: la tensión y los conflictos de competencias, la financiación autonómica, la adaptación de la AGE a la realidad descentralizadora y la debilidad de la Administración local en el sistema multinivel de gobierno.

1. La tensión de las relaciones intergubernamentales y los conflictos de competencias

Por relaciones intergubernamentales (RIG) entendemos «el contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación» (Anderson, 1960), Por su lado, Wright (1997, 91-130) las concibe como un tipo específico de interacción, de ciertos actores en un contexto dado. Además, en contraste con el federalismo, para Wright las RIG incorporan un concepto más neutro, evitan hacer hincapié en las relaciones estatal-nacional, van más allá del legalismo, no presuponen relaciones jerárquicas e incorporan una extensa gama de intereses políticos interconectados.

Las RIG, dadas entre instituciones pertenecientes a niveles territoriales distintos (Ruano, 2002), se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) inclu-

yen una amplia gama de relaciones multinivel entre las diferentes unidades; 2) destaca la importancia del elemento humano como promotores de las conductas interactivas que vinculan a los empleados públicos en ámbitos multinivel; 3) los actores implicados —empleados públicos— intercambian información y buscan la viabilidad y prosperidad de los asuntos en liza, y para tal fin, utilizan mecanismo formales, informales, prácticos y orientados a los fines perseguidos; 4) las RIG poseen una dimensión política entendida como el conjunto de intenciones y acciones o inacciones de los empleados públicos y las consecuencias de sus acciones.

El concepto de RIG trasciende el enfoque formalista y su orientación no jurídica pretende complementar el marco de las interacciones entre las unidades políticas administrativas que conforman los gobiernos (Agranoff, 1996:129). Además, pretende generar pautas de consenso y acuerdo, en un contexto caracterizado por la ausencia de un monopolio exclusivo en el ejercicio del poder (Ares, 2010).

La desconfianza y recelo tradicional entre el centro y la periferia (1) han marcado el ritmo y el cariz en que han transitado las relaciones intergubernamentales desde los inicios del mapa autonómico. La complejidad del sistema competencial, el deseo de afirmación de las nuevas élites políticas y las inercias centralistas condujeron a una rápida expansión de los conflictos entre ambos niveles gubernamentales. Baena del Alcázar (1990:273) afirma que en el sistema constitucional, el Estado tiene una situación ventajosa frente a las CCAA derivada, tanto de la prioridad en la aplicación de normas y de la regulación de conflictos competenciales, como del sistema establecido para la resolución de tales conflictos. Tanto es así, que la actividad del Tribunal Constitucional (TC, en adelante) ha sido intensa y constante en la demarcación de las fronteras entre la Administración central y autonómica; y sobre todo, pronunciándose en la necesidad interdependencia y colaboración política y administrativa.

Esta fragmentación política territorial resultado de la descentralización pone de relieve la necesidad de articular mecanismos de coordinación interadministrativos en el desarrollo de las políticas públicas multinivel, en que la misma área de gestión se encuentra transversalizada por distintas instituciones competenciales, cuyo concurso y coordinación resulta necesario.

El federalismo alemán cooperativo ha marcado una senda interesante para el caso español (Broüer, 2010; Colino, 2010, 2012; Arroyo, 2014; Rubio Llorente, 2016). La coordinación vertical ha sido encomendada a las conferencias sectoriales, o equivalentes, que reúnen a los máximos responsables políticos de ambos niveles de gobierno y a comisiones y grupos

(1) Utilizamos el término periferia como contraposición al centro, en el sentido de clivaje político o línea divisoria, en el sentido concedido por Stein ROKKAN.

de trabajo especializados, en los que participan funcionarios encargados de preparar y elaborar temas y asegurar su puesta en marcha.

Sin embargo, sus resultados no han cubierto las expectativas creadas puesto que su eficacia y rendimiento depende de la voluntad política de cooperación entre las partes implicadas. Una de las debilidades más notables es la proximidad de las elecciones que tiende a paralizar los contactos intergubernamentales.

Además, se añaden tres problemas de envergadura como son: la falta de coordinación, la heterogeneidad de las competencias autonómicas y la oposición de Cataluña y el País Vasco a situarse en un plano de igualdad con las demás CCAA, —el popular «café para todos». Respecto a la cooperación horizontal entre las CCAA, fuertemente limitada constitucionalmente, aún queda un largo camino por recorrer y apenas ha iniciado su desarrollo a través de algunas iniciativas incipientes, a pesar de la proliferación de mecanismos formales e informales entre Administraciones Públicas, gobiernos y parlamentos, como consecuencia de «las demandas crecientes de coordinación y eficacia en el funcionamiento de las políticas públicas» (Colino, 2011, 2012).

2. La financiación autonómica

El sistema de financiación (2) es uno de los elementos fundamentales del sistema autonómico junto al reparto competencial. Según Morata (2001:130) el volumen de los recursos financieros y el margen de autonomía presupuestaria constituyen dos indicadores relevantes del grado de autonomía política. En el diseño autonómico coexisten varios sistemas de financiación diferenciados que varían en función de las competencias que les han sido transferidas. Uno de los sistemas es el general y los otros dos corresponden al País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que constan de regímenes fiscales especiales basados en el concierto o el convenio económico que, como expresión de una suerte de federalismo asimétrico, les permite recaudar directamente los impuestos y negociar periódicamente con las autoridades centrales su aportación a la hacienda estatal (Merino, 2014). Como resultado de estas fórmulas fiscales, tanto el

(2) El modelo de financiación se estableció en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 1984. Se ha visto modificado por las reformas de ambas leyes en diferentes años, y por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, reformada en 2006, 2007 y 2010, por la reforma de la Constitución por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, que introduce controles más rigurosos y sanciones severas para todas las administraciones públicas. Para conocer la evolución legislativa y el marco legislativo actual de la financiación de las CCAA consultar:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=157&tipo=2>

País Vasco como Navarra gozan de una elevada autonomía financiera que les proporciona una renta fiscal por habitante superior a la media nacional (INE, 2013). Uno de los aspectos más importantes mencionados en torno a la financiación autonómica es el de los desequilibrios interregionales y la falta de equidad entre las comunidades del régimen común y las que poseen sistemas fiscales específicos. La magnitud de esta consideración reside en la necesidad de decidir: a) el nivel de gobierno que ha de regular, recaudar y recibir lo recaudado de cada impuesto (central, autonómico o compartido), b) qué sistemas de transferencias se articulan para que los ingresos de las CCAA con menos recursos sean suficientes para gestionar los servicios que tienen atribuidos. Desde la perspectiva del gasto implica decidir qué grado de libertad tienen las autonomías para distribuir el gasto en materia de sus competencias (Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez, 2012:104).

Los recursos financieros de las CCAA (art. 157 de la CE) proceden de la cesión o participación en los impuestos estatales, los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, subvenciones, transferencias, rendimientos de su patrimonio, y el producto de sus operaciones de crédito (Deuda Pública). Por consiguiente, se articula un modelo de financiación sostenido por las transferencias estatales, la fiscalidad cedida por el Estado y la fiscalidad autónoma que, junto a la emisión de deuda, son las fuentes de financiación de las políticas autonómicas.

A día de hoy, si bien la descentralización del gasto público a favor de las CCAA es una realidad, el sistema de financiación refleja una fuerte dependencia de la hacienda central y una ausencia casi total de corresponsabilidad fiscal. El problema no consiste en incrementar el volumen de recursos, sino de ampliar el margen de autonomía financiera para financiar las políticas públicas propias y cubrir los déficits acumulados (Morata 2001:131).

Tanto la falta de autonomía política como la de responsabilidad fiscal comporta un déficit de *accountability*, de responsabilidad política de los gobiernos autonómicos ante la ciudadanía. Toda la discusión sobre la equidad y el reparto financiero, lejos de mitigarse con los años, permanece abierta e inacabada, mostrando una clara dependencia de la correlación de fuerzas políticas que gobierna en cada momento sujeta a numerosas modificaciones legislativas.

El informe de FUNCAS (Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez, 2012) recoge algunas conclusiones y percepciones sobre el sistema autonómico de financiación. Los rasgos principales que destacan son: a) el sistema autonómico de financiación no se entiende y los ciudadanos no conocen sus líneas fundamentales, b) los ciudadanos señalan que el sistema carece de transparencia, c) los medios de comunicación no informan de manera ordenada y clara, d) crece la conciencia de que la financiación autonómica

es una pieza clave en el equilibrio del sistema financiero público en su conjunto, a través de déficits y superávits y de la emisión de deuda pública autonómica (3), e) sensación dominante de que el sistema no es equitativo, favoreciendo claramente a unas comunidades autónomas (Cataluña, País Vasco y Madrid) (4) y perjudicando a otras, calificadas como *pobres* (FUNCAS, 2012)

3. Las dificultades adaptativas de la Administración General del Estado a la realidad descentralizadora

Otros de los frentes que ha condicionado el desarrollo institucional de las CCAA ha sido la inadecuación de la Administración central al nuevo mapa autonómico. Según Morata (2001:133), a pesar de instituir un Estado políticamente descentralizado, la CE no solo ha consagrado la provincia como entidad local, sino también como un ámbito de prestación de servicios o funciones estatales no transferidas, ni a las CCAA, ni a los entes locales, tendencia que se ha visto fortalecida y consolidada con la nueva regulación de régimen local en orden al fomento de las Diputaciones Provinciales. Esta situación ha permitido el mantenimiento de un aparato administrativo centralista (la administración periférica del Estado) encarnado por el subdelegado del Gobierno (antes gobernadores civiles) (5) en cada provincia, a la que se añadió la figura del delegado del Gobierno, representante del Ejecutivo central y de asumir formalmente la dirección general de la administración periférica en cada Comunidad Autónoma (Asamblea, 2004). Sin embargo, ni la transferencia de funciones estatales ni el aumento de personal autonómico fue aparejado de un proceso reformista de las estructuras administrativas centrales y de sus empleados, sin traducirse en una reducción paralela del nivel central (Morata, 2001).

(3) Los españoles hemos asistido a una crisis de deuda pública de gran envergadura, desde 2008 a 2013, que nos ha hecho conscientes de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el déficit público y de la necesidad que contribuyan a reducirlo para beneficio de toda la colectividad. Por consiguiente, la financiación expresa uno de los problemas fundamentales para el sostenimiento del sistema político español y pone de manifiesto la necesaria conveniencia de revisar y reformar la fórmula de financiación autonómica.

(4) Vid. PERÉZ-DÍAZ V., MEZO J. y RODRÍGUEZ J.C., (2012) *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis económica y el sistema de autonomías*. Madrid: FUNCAS. Pp. 110.

(5) La Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) introdujo un nuevo modelo de organización periférica de la Administración General del Estado. Entre las notas más destacadas del nuevo modelo se hallan la potenciación de los Delegados del Gobierno, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

4. La debilidad relativa de la Administración Local en el nuevo sistema

En este nuevo sistema de triple nivel, la Administración Local (6) (el considerado *pariente pobre*) adolece de una gran dependencia, tanto del Estado, como de las CCAA, y aunque ha experimentado un aumento de sus funciones y recursos, se trata de un incremento moderado si lo comparamos con la actividad expansiva experimentada por el Sector Público y la asunción por parte del gobierno autonómico de muchas funciones que tradicionalmente eran prestadas por los entes locales en el artículo 42 del TUE (1992) y en la Carta Europea de la Autonomía Local (Consejo de Europa, 1985). En este punto, puede afirmarse que hemos pasado de un centralismo estatal a un centralismo autonómico porque las administraciones autonómicas se han mostrado beligerantes con el poder local (Ballart y Ramió, 2000).

La Autonomía Local afirmada en la CE (artículos 140, 141 y 142) supone la posibilidad de darse normas propias para configurar la organización del ente en general y el sistema de Función Pública, así como establecer una Administración propia de los recursos financieros (Suficiencia Financiera), hecho que se ha visto potenciado por la asunción paulatina de competencias sobre sanidad y servicios sociales por parte de las CCAA, de acuerdo con lo previsto en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. A ello hay que adicionar el papel reforzado de las CCAA en las labores de coordinación y suspensión económico-financiera sobre las Haciendas Locales o los eventuales procesos de fusión de municipios. Algunas reformas han resultado, previamente, lesivas para la Autonomía Local (Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005). Pero la Autonomía Local es una autonomía menor, es una autonomía administrativa y, por consiguiente, no pueden aprobar leyes y están sometidas a la producción legislativa del Estado y de las CCAA (Baena del Alcázar, 1990).

Para captar más afinadamente la importancia de la Administración Local en el conjunto de la distribución del poder territorial en la sociedad contemporánea española, Baena (1990: 320 y ss.) destaca ciertas características estructurales de las entidades locales, en especial de los municipios (7): 1) la importancia del municipio como centro de representación política de la población y su pérdida de carácter de

(6) La expresión Administración Local es una generalización fruto de la necesidad de utilizar conceptos abstractos y, por tanto, lo que existe es una pluralidad de entes locales, entre los que se encuentran el Municipio y las provincias (BAENA DEL ALCÁZAR, 1990:320).

(7) Los Municipios son fórmulas organizativas cuya finalidad es vertebrar la representación política de la población prestando servicios a la misma (BAENA DEL ALCÁZAR, 1990:321).

fuente de decisiones macroeconómicas, 2) la existencia de una situación de relativa tensión entre el Municipio y el Estado, tensión potenciada y aumentada con el advenimiento de las Comunidades Autónomas como segundo nivel de gobierno; 3) la presión ejercida por todas las Administraciones públicas sobre los entes locales, que son los menos poderosos; 4) ciertas características estructurales hacen muy vulnerables a los entes locales como: las aspiraciones de participación ciudadana repercuten, siempre en primer lugar, en el municipio por la proximidad a los ciudadanos; 5) su apertura al contexto que la expone a mayores vulnerabilidades ante las transformaciones demográficas, económicas, urbanísticas, sociológicas, etc.; 6) de la situación se deriva que atender las necesidades sociales requiere, tanto en municipios grandes como pequeños, personal cualificado y recursos financieros para satisfacer las necesidades ciudadanas.

En este marco tenso es en el que se ha desarrollado las relaciones intergubernamentales multinivel, caracterizadas por la desconfianza y el recelo, que no eximen, si bien, de ahondar en una aproximación a la Autonomía Local desde la perspectiva de su mejora en términos de fortalecimiento democrático (Aldeguer, 2014).

III. La gobernanza multinivel del Estado Autonómico y de las relaciones intergubernamentales

El enfoque de la Gobernanza también está presente en las Relaciones Intergubernamentales entre el Estado y las CCAA. El término designa a la acción combinada de un conjunto de actores cuyo objetivo es satisfacer las demandas sociales y políticas (Vallès, 2006; Aguilar Villanueva, 2008).

Asimismo, enfatiza la incapacidad directiva del Estado y de su gobierno como centro jerárquico único para diseñar y ejecutar las políticas públicas. Las nuevas interpretaciones sobre cómo construir e implementar las políticas públicas consideran que éstas son «coproducciones», en la que participan diversas instituciones públicas y actores, tanto públicos como privados, así como los destinatarios de tales políticas (Grau, Iñiguez y Subirats, 2011).

Una gobernanza democrática requiere, en un escenario plural y complejo, una visión y una actuación pública más dinámica y flexible, vinculada con las diversas instituciones multinivel y los actores de la sociedad civil, mediante el concurso de todos los actores implicados, puesto que las capacidades de gobernación de un país no residen sólo en el gobierno (Aguilar Villanueva, 2006).

Esto implicaría un protagonismo estratégico del gobierno representativo y democrático, puesto que lo que se considera público no será sinónimo de estatal, sino que incluye la colaboración y la relación del Estado con otras instituciones y actores de la sociedad civil (Canales Aliende, 2009).

El modelo de relaciones ha caracterizado por una escasa colaboración y cooperación entre todos los actores y administraciones implicadas (8). En todo caso, esta colaboración se ha articulado a través de dispositivos formales de cooperación, con un claro predominio de las RIG verticales sobre las horizontales y de la bilateralidad sobre la multilateralidad (Jiménez Asencio, 2010).

Esto se explica porque hasta hace bien poco, las CCAA estaban interesadas en ampliar su techo competencial, en conseguir más financiación para desarrollarlas, así como en vertebrar la estructura administrativa y, en este escenario, las relaciones de colaboración horizontal no eran ninguna prioridad.

También, otro elemento que ha contribuido a la precariedad de las relaciones horizontales ha sido la búsqueda de espacios sobre los que centrar la colaboración, puesto que ésta en muchos ámbitos sectoriales dependía de la asunción de competencias por partes de las CCAA, por lo que la heterogeneidad del mapa competencial ha dificultado las relaciones entre ellas (Ridaura, 2013). La desconfianza en la cooperación entre las CCAA es de tipo político, al interpretarse como un proceso que obedece necesariamente a tendencias centrífugas (Santolaya Marchetti, 1984).

Las sucesivas reformas político-administrativas apenas sí han abordado la gestión de las RIG, si se exceptúa los mecanismos de cooperación que recoge el *Libro Blanco* de 2000. Otro de los frentes que ha condicionado el desarrollo institucional de las CCAA ha procedido de las resistencias de la Administración central a la realidad descentralizadora. El creciente papel de los gobiernos autonómicos como unidades de gasto público no se ha visto compensado por reducciones en los gastos de la Administración central como fruto de las competencias transferidas.

(8) La agenda reformista de la CORA representa un claro ejemplo del papel protagonista de la AGE en la toma de decisiones públicas multinivel. La Ley 15/2014 de Racionalización del Sector público y otras medidas de reforma administrativa pone en marcha las propuestas de CORA sobre la reestructuración del sector público.

El informe CORA, con diversidad de medidas de diferente enjundia, representa una iniciativa bajo la óptica del ajuste financiero para superar las ineficiencias administrativas-organizativas, según criterios tecnocráticos y económicos. Su orientación preeminente se fundamenta en la consolidación fiscal y en las reformas estructurales, a través de unas directrices que buscan la simplificación, la racionalización y la implantación de sistemas de medición de la eficiencia.

La falta de una cultura institucional de colaboración y de cooperación entre las partes implicadas (Estado y CCAA), transmite serias rigideces y resistencias que se sustancian en un clima de conflictividad intergubernamental. El Estado realiza funciones ligadas al plano normativo, de coordinación y de planificación y posee amplias facultades para elaborar los marcos legislativos sectoriales.

Estas capacidades funcionales de la Administración central han fortalecido la Administración periférica estatal, lo que plantea otra fuente de conflictos con las CCAA. Si bien la CE consagra un Estado políticamente descentralizado, al mismo tiempo instituye la provincia como una Entidad Local y como un ámbito de prestación de servicios que no son transferidos a los ejecutivos autonómicos. Esta situación ha permitido el mantenimiento de un aparato administrativo centralista (la administración periférica del Estado) encarnado por el Subdelegado del Gobierno (antes gobernadores civiles)⁽⁹⁾ en cada provincia, a la que se añadió la figura del delegado del Gobierno, representante del Ejecutivo central y de asumir formalmente la dirección general de la administración periférica en cada comunidad autónoma. La fuerte presencia de la AGE en las regiones y la existencia de órganos centrales crecientes y cada vez más fragmentados funcionaron expansivamente frente a las incipientes comunidades autónomas.

De hecho, una de las razones que explican esta resistencia de la AGE reside en la carencia de una cultura institucional correcta de colaboración y cooperación recíprocas entre Estado y CCAA. Con un déficit institucional de tanto calado se genera un plus de resistencia ante cualquier proceso que se oriente a una ampliación de la descentralización política administrativa.

La fragmentación funcional y territorial resultante del proceso descentralizador pone de relieve la necesidad de mayores cuotas de coordinación, pues tanto la formulación, la implementación y la financiación de las políticas públicas requieren la intervención de los gobiernos multinivel, en un contexto político complejo que apuesta por la gobernanza como paradigma gubernamental. La creación de órganos e instrumentos para la articulación de la praxis competencial no ha cubierto las expectativas generadas puesto que su eficacia y rendimiento depende de la voluntad política para cooperar entre las partes.

(9) La Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) introdujo un nuevo modelo de organización periférica de la Administración General del Estado. Entre las notas más destacadas del nuevo modelo se hallan la potenciación de los Delegados del Gobierno, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

Sin embargo, las relaciones de colaboración han tenido un desarrollo peculiar, con tres dinámicas distintas que plantean problemas diversos: un desarrollo notable de los instrumentos de colaboración vertical, una evidente precariedad de esos instrumentos horizontales entre las CCAA y la incógnita que supone la Conferencia de Presidentes en el conjunto de los instrumentos de cooperación existentes (García Morales, 2008).

La misma cooperación entre la CCAA es uno de los principales retos para lograr cierta madurez en sus relaciones de casi cuatro décadas.

Lo que parece razonable, a la vista de lo expuesto, es que los modos de gobernar deben ser sometidos a examen y modificados en aras de crear mayores interdependencias, coordinaciones y sinergias entre el Estado y las CCAA.

Los principales dispositivos de colaboración entre Estado-Comunidades Autónomas son los siguientes:

1. Instrumentos de colaboración vertical

El caso español pone de manifiesto el escaso uso que se ha hecho de las relaciones de colaboración entre las CCAA, estando marcadas por la verticalidad, en detrimento de la horizontalidad. Esta situación resulta paradójica, cuanto menos, en un marco de gobernanza donde todos los actores aspiran a la gobernabilidad general.

Entre los mecanismos de colaboración vertical encontramos la Conferencia de Presidentes de las CCAA (10), que presenta un carácter vertical y nace como un órgano de máximo nivel político entre el Estado y las comunidades autónomas.

Otro dispositivo son los Convenios de Colaboración (11), que sustancian los acuerdos entre la AGE y una o varias CCAA y que junto a las Conferencias Sectoriales constituyen los instrumentos cooperativos

(10) Desde su creación en 2004, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas ha celebrado cinco reuniones, siendo la última en octubre de 2012 sobre Estabilidad Fiscal, Situación Económica y laboral de España.
http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html

(11) Los convenios de colaboración tienen una regulación básica, aunque mínima, en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que fija los requisitos que deben cumplir. Esta regulación se completa, para la Administración General del Estado, con los Acuerdos de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 y de 3 de julio de 1998. Los convenios que suscriben los Ministros y los Presidentes y Directores de los organismos públicos de la Administración del Estado requieren de un trámite de autorización previa por parte de la Secretaría de Estado de Administración Pública. (Artículo 86, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas).

más frecuentes en el Estado Autonómico (Duque, 2007; Tajadura, 2010), con un notable impacto en las Relaciones desde perspectivas como la ideológica, los temas abordados, el factor humano o el liderazgo (De La Peña, 2015).

Los Convenios de Colaboración son instrumentos de cooperación de naturaleza bilateral que han ido adquiriendo un tratamiento multilateral, de forma que una parte muy significativa de los convenios suscritos tienen la consideración de «convenios de suscripción generalizada» y son firmados por la gran mayoría de las CCAA y conciernen al desarrollo de políticas públicas generales. Los Convenios de Colaboración versan «sobre gestión y prestación de servicios en el ámbito de competencias ejecutivas de las CCAA; y serían acuerdos los que incidieran sobre competencias legislativas y aquellas otras que, aún afectando sólo a potestades ejecutivas, diseñaran un marco permanente de cooperación entre un amplio abanico de materias» (González García, 2009).

Las Conferencias Sectoriales (12), por su parte, son órganos de cooperación multilateral de un determinado sector de la actividad pública. En ellas se integra el titular del Ministerio y los consejeros de las CCAA responsables de dicha materia y que constituyen el principal pilar de la cooperación interadministrativa.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos bilaterales de colaboración entre el Estado y las CCAA, de ámbito general, que integra a miembros del Gobierno, representando a la AGE, y a los miembros del Gobierno autonómico, representado a la Comunidad Autónoma. Se considera un mecanismo eficiente y práctico para la resolución de problemas frente a otras RIG's, a pesar de su inicial carencia de cobertura legal, circunstancia que se supliría a partir de la reforma de la LRJPAC (Ley 4/1999, de 13 de Enero) y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre del TC (LOTIC). Su institucionalización ha venido dada por su reconocimiento en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados.

Otra modalidad participativa de las CCAA es su participación en la gobernanza de la UE. Las competencias asumidas por la UE han afectado a las competencias de las CCAA en temas tan dispares como agricultura, pesca, medio ambiente, consumo, políticas sociales o transpor-

(12) Existen en la actualidad 37 Conferencias Sectoriales, con un nivel de actividad muy heterogéneo entre sí. Las Conferencias con mayor número de reuniones anuales son aquellas de los sectores de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. En el año 2014 se celebraron un total de 65 reuniones de Conferencias Sectoriales, y en 2013, 61 reuniones, existiendo una media de 69,8 reuniones anuales en los últimos cinco años.
http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

tes. De ahí la importancia de un sistema que permita la participación autonómica en los órganos de las instituciones que adoptan los actos comunitarios.

2. Instrumentos de colaboración horizontal

Los Estados políticamente descentralizados se dotan de instrumentos eficaces de colaboración horizontal para fortalecer el autogobierno de los entes territoriales, conseguir mayor integración y participación en la gestión de los servicios públicos y frenar las tendencias re-centralizadoras. La necesidad de colaboración entre las CC.AA., en el contexto de gobernanza de un Estado descentralizado, les ha conducido a sortear los obstáculos existentes y generalizar instrumentos para el desarrollo del proyecto autonómico. Todo ello se ha materializado mediante el tejido de una serie de relaciones entre las CCAA a través de lo que se ha denominado la Colaboración Sumergida (Ridaura Martínez, 2013).

Además, los instrumentos de colaboración horizontales tienen un importante hándicap como es el artículo de la CE, que establece que «los acuerdos de cooperación entre las CCAA necesitarán la autorización de las Cortes Generales» (artículo 145.2 CE). Por otro lado, los Estatutos de Autonomía, tampoco han facilitado una ordenación homogénea y coherente de los supuestos, requisitos y términos para desarrollar una colaboración convencional más fluida entre las CC.AA. (Ridaura Martínez, 2013).

Algunos de los instrumentos de colaboración horizontales entre las Comunidades Autónomas, más usuales son los siguientes(13):

La Conferencia de los Gobiernos de las CCAA(14) ha dado sus primeros pasos en la institucionalización de encuentros de carácter político que no entrañen vinculación jurídica. Este foro permite el intercambio de información, promueve la colaboración multilateral y normaliza la necesaria cooperación interadministrativa del Estado descentralizado (Aguado Renedo, 2012).

(13) No se pretende establecer una sistematización exhaustiva ni un catálogo cerrado de todos los instrumentos y dispositivos de colaboración horizontal entre las CCAA. La pretensión última es exponer algunos de los instrumentos que han cosechado mayores logros y que han institucionalizado las relaciones horizontales, como en el caso de OCEX autonómicos.

(14) El 9 de julio de 2008 se celebró en Zaragoza un foro entre las comunidades autónomas para tratar diversos aspectos del desarrollo de sus respectivos Estatutos de autonomía. En el VIII Encuentro celebrado en el año 2011, en Santiago de Compostela, se acordó transformar el modelo y crear la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las comunidades autónomas. En 2011 en Santander se celebró la I Conferencia de Gobiernos de las CCAA.

En paralelo, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) (15), instituida en 1997, en la sede de las Cortes de Aragón, es un foro institucional de encuentro y debate de los presidentes de las cámaras legislativas de las diecisiete CCAA de España, en la que no hay representación de las Cortes Generales. Su objetivo es la puesta en común de experiencias e información en el ámbito de sus competencias; la aprobación de iniciativas conjuntas, la fijación de posiciones conjuntas comunes para las reuniones de la CALRE, Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea.

IV. Un ejemplo de buenas prácticas. Los Órganos de Control Externo (OCEX)

En el siguiente epígrafe se expone un ejemplo de buenas prácticas intergubernamentales, en el marco de gobernanza vigente. Tras la revisión de los mecanismos e instrumentos que arbitran y vehiculan la colaboración, tanto vertical como horizontal, entre las CCAA, el trabajo ahonda, específicamente, a continuación, en las relaciones que las CCAA han venido a establecer entre sí en lo relativo a un área de gestión tan relevante como el control y la fiscalización contable del Sector Público autonómico (OCEX).

Los Parlamentos tienen atribuido el ejercicio de la función de control en los sistemas poliárquicos y requieren unos órganos comisionados auxiliares altamente especializados, de carácter técnico, encargados del control de la gestión económica financiera del Sector Público y las Administraciones Públicas.

Si bien, ciertos sectores interpretan que la importancia de los Parlamentos ha disminuido mientras que la de los Ejecutivos ha aumentado, lo cierto es que el control sobre los caudales públicos continúa siendo una actividad indispensable y el presupuesto sigue siendo, pues, la piedra angular de la actividad económica pública (Gómez Sánchez, 2001:15).

Los órganos especializados a los que nos referimos, en el contexto español, son los conocidos como los órganos de control externo autonómicos (OCEX) reconocidos estatutariamente, que proporcionan información técnica para ejercer el control sobre la acción de gobierno.

El conjunto institucional conformado por la actuación y ordenación integrada de los OCEX en conjunción con el TCu es denominado como las instituciones de control externo (ICEX). Teniendo en cuenta, además, a

(15) http://www.coprepa.es/index.php?option=com_content&view=article&id=228&Itemid=178;
http://www.coprepa.es/images/declaraciones_coprepa/coprepa_declaracion_madrid_2015.pdf
<http://www.coprepa.es/images/pdf/mas%20sobre%20coprepa.pdf>

efectos de la gobernanza multinivel en el ámbito de la fiscalización, la actuación del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE, en adelante), así como el impacto y repercusión de las normas internacionales de contabilidad pública sobre la actividad de los OCEX (Navarro, 2007).

La importancia que poseen las instituciones de control externo (ICEX), que velan por la legalidad, la eficacia y la eficiencia del gasto público, deviene en imprescindible, puesto que es una demanda social generalizada (Tudela Aranda, 2008:130).

La información contable suministrada por los OCEX y el TCU es un activo valioso para toda la sociedad, sirviendo para la formación de la opinión pública, conocer mejor las decisiones políticas, fraguar una ciudadanía más instruida y legitimar las instituciones democráticas.

La necesidad de colaboración y cooperación es, hoy día, imprescindible, como lo demuestra el lema de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), «Experientia mutua omnibus prodest», que forma parte de la filosofía de los órganos fiscalizadores autonómicos, y cuya aplicación ha obtenido excelentes resultados, tanto desde el punto de vista del entendimiento mutuo como desde el rendimiento de sus estructuras.

Nuestro sistema de control externo es dual orgánicamente constituido por el TCU y los OCEX autonómicos, en correspondencia con la descentralización de nuestras estructuras político administrativas.

En la actualidad, existen doce órganos autonómicos de control externo dedicados a la fiscalización del sector público de sus territorios, función a la que también se debe añadir la de asesoramiento a sus respectivos parlamentos en materias económico-financieras.

En España, los organismos de control externo reciben diferentes denominaciones: Sindicaturas de Cuentas, Cámara de Cuentas, Audiencia de Cuentas, Consejo de Cuentas y Tribunal de Cuentas.

Andalucía (16), Baleares (17), Aragón (18), Asturias (19), Canarias (20), Castilla y León (21), Cataluña (22), Galicia (23), Madrid (24), Navarra (25), País

(16) Cámara de Cuentas de Andalucía; <http://www.ccuentas.es/>

(17) Sindicatura de Comptes de Illes Balears; <http://goo.gl/bVFwYk>

(18) Cámara de Cuentas de Aragón; <http://www.camaracuentasaragon.es/>

(19) Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias; <http://goo.gl/XK0gel>

(20) Audiencia de Cuentas de Canarias; <http://www.acuentascanarias.org/>

(21) Consejo de Cuentas de Castilla y León; <http://www.consejodecuentas.es/>

(22) Sindicatura de Comptes de Catalunya; <http://www.sindicatura.org/es/>

(23) Consello de Contas de Galicia; <http://www.consellodecontas.es/es>

(24) Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; <http://goo.gl/kqflZX>

(25) Cámara de Comptos de Navarra; <http://camaradecomptos.navarra.es/>

Vasco (26) y Valencia (27) son las Autonomías que disponen de órganos de control externo (28).

Las competencias de los OCEX son, exclusivamente, la fiscalización de su respectivo Sector Público autonómico y local. Por otro lado, existe cierta controversia, que actualizó la CORA, sobre si la existencia de los OCEX es o no necesaria (29) para la fiscalización del sector público autonómico y local. Si bien, en todo caso, la resolución de tal controversia depende de la voluntad de auto-organización de cada Comunidad Autónoma.

El artículo 136 CE establece que el TCU, fiscalizador del conjunto del Sector Público (Administración del Estado, CCAA, Corporaciones o Entidades Locales, Seguridad Social, sociedades estatales y empresas públicas), ha de mantener una relación de supremacía sobre el resto de OCEX. De hecho, los órganos de control externo autonómico carecen de la función de enjuiciamiento contable, que sólo detenta el TCU como competencia propia. En el marco de la gobernanza, el diseño institucional del control externo español se ha orientado a extraer las ventajas de la descentralización, a través de la vertebración de dispositivos de coordinación, de colaboración y la creación de sinergias. El marco legal, dado por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) estableció las medidas de coordinación y jerarquía entre el TCU y los OCEX, asegurando el carácter supremo del primero. Por esta razón, la integración del sistema ha de sustentarse en unos principios básicos, pero también en un diseño institucional eficaz que garanticen tanto su funcionamiento como el equilibrio entre la unidad y la autonomía del sistema, que es el núcleo de la articulación de las relaciones intergubernamentales. Estos principios básicos son: a) la coordinación; b) la comunicación; c) la colaboración; d) la jerarquía y, e) la Declaración de Pamplona.

La creación de los OCEX en las CC.AA. donde existen, no se realizó en el mismo momento fundacional de las instituciones de autogobierno, sino que cada Comunidad Autónoma ha tenido su propio ritmo y proceso de creación, como lo manifiesta las leyes de creación de los OCEX.

(26) Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; <http://web.tvcp.org/es/>

(27) Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana; <http://www.sindicom.gva.es/>

(28) La legislación autonómica reguladora de los OCEX contiene cláusulas de salvaguardia de las competencias del Tribunal de Cuentas al establecer que las que se atribuyen a aquéllos se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan al TCU.

(29) Como ya se ha señalado, la Ley 1/2014 de 24 de abril, suprimió la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. No obstante, existe una posición aceptada de acercar el control a la gestión tanto en el tiempo como en el espacio. El fundamento es que los Gobiernos y las Administraciones autonómicas deben rendir cuentas de su gestión a sus respectivos parlamentos, por la razón de que son ellos los que han aprobado sus presupuestos.

La más antigua es la de Navarra y Cataluña, que datan de 1984, y la más reciente es la de Aragón, de 2009.

Las CC.AA. con órgano de control externo propio han proporcionado ayuda, a lo largo de las últimas décadas, a aquellas Autonomías que estimaban e iniciaban la creación de su OCEX.

En 2006, con motivo de la conmemoración de los veinticinco años de los OCEX, los presidentes de los tribunales autonómicos decidieron constituir la *Conferencia de Presidentes*(30) y favorecer la cooperación entre las instituciones de control. Sus objetivos principales pretenden fomentar la conciencia colectiva de la importancia del control para una gestión pública eficaz, íntegra y transparente; priorizar la fiscalización sobre áreas prioritarias como las subvenciones, los contratos y las encomiendas de gestión; la búsqueda de nuevas metodologías fiscalizadoras e indicadores más precisos que incluyan el impacto social; la formación de los empleados públicos; la informatización de todos los procesos fiscalizadores; o, la exigencia en la evaluación de los riesgos, la exigencia de la rendición de cuentas de las Entidades Locales, entre otros propósitos.

En este sentido, tanto la fiscalización de los sistemas informáticos de las Administraciones Públicas como la evaluación de las políticas públicas en relación al desarrollo sostenible se plantean como aspiraciones necesarias.

La coordinación entre el TCu y los OCEX autonómicos se materializa en varias clases de actuaciones:

- a) El intercambio de los respectivos Programas anuales de fiscalizaciones, con el fin de planificar y programar de manera coordinada las actuaciones de cada una de las Instituciones de control externo.
- b) La realización de fiscalizaciones conjuntas entre el TCu y los OCEX sobre ámbitos comunes, como las Universidades públicas o el Patrimonio Municipal del Suelo.
- c) El mantenimiento de reuniones periódicas de coordinación, tanto entre los Presidentes de las Instituciones de control externo como en las Comisiones de coordinación constituidas en los siguientes ámbitos: el sector público autonómico, el sector público local y las normas y procedimientos de fiscalización.

(30) La primera reunión de la Conferencia de Presidentes de Tribunales de control externo autonómicos, se celebró en Pamplona, el 19 de octubre de 2006.

- d) La creación de una Plataforma⁽³¹⁾ de rendición de cuentas, gestionada conjuntamente por el TCu y por la mayoría de los OCEX⁽³²⁾, a través de la cual se rinden telemáticamente las cuentas de la mayoría de las Entidades Locales españolas, y así se evita la necesidad de rendir las cuentas por duplicado. En este Portal electrónico se pone a disposición de la ciudadanía el conocimiento sobre la rendición de cuentas y el contenido de las mismas, respecto a las Entidades que conforman la Administración Local.

Por lo que se refiere a las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, aunque los OCEX carecen de competencias en este ámbito (puesto que es competencia exclusiva del TCu), sí se prevé que puedan llevar a cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así se delegue por el Tribunal, atendiendo a la mayor eficacia en la realización de las actuaciones de instrucción.

Una importante iniciativa de cooperación es la reciente creación de ASOCEX, Asociación por los órganos de control externo de once CCAA, que pretende fomentar la cooperación entre ellos e incrementar la coordinación con el TCu.

Para finalizar este epígrafe, convendría destacar una consideración importante como es el entendimiento alcanzado por los OCEX como un caso de éxito en las relaciones intergubernamentales españolas a la luz de un reparto de competencias cuyo reparto no resulta precisamente hermético (Macho, 2002). Desde una visión actual y dinámica, los OCEX ponen de manifiesto numerosos éxitos de buenas prácticas y de colaboración estrecha, en aras de sus objetivos.

La voluntad manifiesta que expresan de cooperar, de entenderse, manteniendo una orientación técnica a la tarea y su necesaria independencia funcional, minimizando las interferencias partidistas o políticas, es la clave de su éxito, en tanto en cuanto la fiscalización, a futuro, para su materialización, requiere de «la debida planificación y actuación conjunta con los demás órganos fiscalizadores con los que concurre», tanto públicos como privados (Muñoz, 2002).

En la tabla siguiente se expone un cuadro resumen de algunos de los principales hitos de la gobernanza de los OCEX junto al TCu.

(31) <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

(32) Desde marzo de 2015 se publica el Boletín OCEX, un boletín informativo de las instituciones fiscalizadoras autonómicas, cuyo objetivo es dar a conocer los organismos de control externo, comunicar sus actividades a la ciudadanía y ofrecer una visión de global del trabajo que realizan. <http://goo.gl/s17sZ9>

Tabla 1
Resumen de los principales hitos de Gobernanza OCEX-TCU

	Fechas clave	Principales hitos de Gobernanza
2006	15 de junio en Madrid 19 de octubre Declaración de Pamplona: Primera reunión de presidentes de los OCEX	Constitución de Conferencia de Presidentes de OCEX. Acta fundacional de la Declaración de Pamplona. Búsqueda de eficacia. Formación del Personal de los OCEX.
2007	22 de marzo II Conferencia Presidentes OCEX en Valladolid	Intercambio de experiencias. Avance en el acuerdo sobre rendición de cuentas de los EE.LL. por vía telemática.
	11 de abril Reunión de los presidentes OCEX en Barcelona	Foro Tecnológico de los OCEX. Formación de Personal. Convenio con el TCU para rendición de cuentas de los EE.LL.
	20 de noviembre Reunión de los presidentes OCEX en Vitoria	Definición de relaciones con el TCU. EURORAI Formación del personal. Adhesión a FIASEP.
2008	21 de febrero Barcelona	Institucionalización relaciones entre TCU y OCEX. Preparación de reuniones con el Presidente TCU. Seminarios de EURORAI. Estudio de la viabilidad de firma de convenio sobre traslado de funcionarios entre diferentes países. Organización de encuentros técnicos de los OCEX.
	6 de marzo Valencia	
	28 de marzo Conferencia de Presidentes en Madrid	
	19 noviembre Reunión en Madrid	
2009	6 de marzo Reunión de los presidente de los OCEX, en Barcelona	Estudio de la coordinación entre los OCEX y el TCU. Valoración para crear una Conferencia conjunta del TCU y los OCEX: Conferencia de ICEX. Asistencia a la Conferencia de Valencia del Presidente del TCU, como invitado. Análisis del estado de las relaciones entre los ICEX. Valoración y deliberación del suministro de información. Análisis realizado por técnicos de los OCEX sobre información común para el TCU.
	2 de junio Conferencia de Presidentes, en Valencia	
	22 octubre de 2009 reunión Presidentes OCEX, en Pamplona	

Fechas clave		Principales hitos de Gobernanza
2010	21 de enero Reunión de OCEX en Valencia	Estudio para ampliación de miembros de los OCEX que forman parte de la Comisión del Sector Público de AECA. Análisis normativa de control externo. Debate sobre el régimen jurídico del personal de OCEX. Valoración de las conclusiones de la reunión con el TCU sobre el enjuiciamiento contable.
	22 de marzo Conferencia de Presidentes en Madrid	
	8 de septiembre reunión en Galicia	
2011	3 de febrero Reunión en Sevilla	Protocolo de relaciones entre la Conferencia del Consejos Sociales de las Universidades y la Conferencia de Presidentes de los OCEX. Nombramiento de representantes de los OCEX en el Comité Ejecutivo de EURORAI. Análisis sobre el debate social en torno a la fiabilidad de las cuentas públicas entre los ICEX.
	22 de marzo Reunión de Conferencia de Presidentes en Sevilla	
	13 de julio Reunión ICEX en sede TCU	
2012	22 de marzo reunión en TVCP	Debate y aprobación el convenio de la plataforma de rendición de cuentas. Análisis y deliberación sobre el papel de los OCEX en el Plan de Reformas de 2012. Estudio de la Instrucción del TCU sobre la remisión de contratos del sector público. Actualización del documento «Principios y Normas de Auditoría del Sector Público».
	21 de mayo Conferencia de Presidentes OCEX en CyLM	
2013	22 de mayo Conferencia de Presidentes OCEX en Sevilla	Coordinación con el TCU y propuesta de actuaciones horizontales. Análisis de la CORA y su influencia en los OCEX. EURORAI. Diseño de fiscalizaciones horizontales para 2014. Propuestas sobre normas técnicas de fiscalización.
	27 de septiembre en Madrid	
	28 de noviembre en Madrid	

Fechas clave		Principales hitos de Gobernanza
2014	26 de junio Reunión de ICEX Tenerife	<p>Análisis de impacto de la CORA. Valoración de reuniones con representantes de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas españolas. Aprobación Normas Internacionales de Auditoría del Sector Público, adaptadas por la Comisión de Normas y Procedimientos de los ICEX. Adaptación a las normas de INTOSAI. Análisis de novedades legislativas y proyectos normativos en curso. Novedades plataformas telemáticas de rendición de cuentas y remisión de contratos. Creación de un censo del sector público para la Ley de Transparencia. Preparación de encuentros con el Presidente del TCU.</p>
	15 de octubre Conferencia en Madrid	
	4 de diciembre Conferencia en Madrid	
2015	24 de marzo Conferencia de Presidentes OCEX en Madrid	<p>Creación ASOCEX. Relaciones con el TCU y OCEX: impulso y coordinación. Estrategia conjunta implantación ISSAI-ES. Colaboración con Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas. EURORAI; Seminario en Dresde, 22-23 octubre; Seminario en abril de 2016 y Congreso en Nantes, en octubre de 2016. Avances de los trabajos de la Comisión Técnica de normas de los OCEX. VI Foro Tecnológico y IX Encuentros Técnicos, en Oviedo.</p>
	2 de junio Conferencia de Presidentes OCEX en Madrid	

Fuente: Elaboración propia.

Del acopio empírico acumulado y sistematizado en la precedente tabla conviene y resulta posible extraer algunas tendencias y pautas acerca del proceso de institucionalización de las RIG entre los OCEX y de éstos con el TCu, según se expone a continuación:

1. La idoneidad y pauta en la consolidación de las RIG de naturaleza, tanto vertical como horizontal, establecidas entre el Estado y las CCAA, y de las CCAA entre sí, se ha trasladado y proyectado al ámbito del control del Sector Público, mediante las relaciones entre los OCEX y el TCu.

2. El trabajo aborda el período cronológico comprendido entre el año 2006, en que se produce la primera reunión de los Presidentes de los OCEX (Octubre de 2006, Pamplona) y el momento de redacción del presente estudio (2015). Desde tal instante, la Gobernanza emprendida se ha concretado en diferentes ámbitos que, de forma creciente y paulatina, han venido a institucionalizar un escenario formal de relaciones interinstitucionales. Tales áreas son:
 - La formación del personal de los OCEX;
 - El intercambio de información y asistencia mutua. Este cometido alude al «establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización con una doble finalidad: garantizar la mayor eficacia en los resultados y evitar duplicidades de actuación» (Fariñas, 2002), armonizando y estandarizando los parámetros e indicadores;
 - Más recientemente, valoración y evaluación del impacto derivado de la CORA y su influencia específica sobre los OCEX;
 - Exploración de las formas de colaboración con el TCu, y actuaciones de corte horizontal entre los OCEX;
 - Formalización de convenios y adhesión a entidades y asociaciones profesionales, como FIASEP, Comisión del Sector Público de AECA, Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades e INTOSAI, así como participación en encuentros, seminarios, foros y congresos (EURORAI, VI Foro Tecnológico y IX Encuentros Técnicos [Oviedo, 2015]).
 - La celebración anual de las Conferencias de Presidentes de los OCEX de forma continuada y constante pone de manifiesto el compromiso de dar seguimiento a la labor de coordinación e interinstitucionalidad al más alto nivel, independientemente de los liderazgos políticos y la cooperación técnica que, en el nivel operativo se produce, como por ejemplo, en el caso de los encargos de fiscalización que, por acuerdo plenario, pueda realizar el TCu a algún OCEX autonómico.
3. Más allá del carácter político que a la actuación de los OCEX se le pueda atribuir como órgano comisionado de las Asambleas Parlamentarias autonómicas, el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación se erige como una vía de consolidación del carácter técnico por la vía de la normalización formal de procedimientos y criterios de fiscalización (Fariñas, 2002).

V. Algunas consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el contexto de las relaciones intergubernamentales en España, con la pretensión de ofrecer una panorámica general de las principales ideas y núcleos de problemas a los que se ha enfrentado en los últimos 30 años el sistema político administrativo español. Una fructífera línea de investigación pasa por la consideración de incluir en la agenda reformista y modernizadora de nuestro sistema político-administrativo las relaciones intergubernamentales con toda la carga tecnocrática, política y axiológica que lleva consigo, lo que redundaría en un mejor conocimiento de la realidad política española.

Una vez contextualizado este escenario, el objetivo perseguido ha sido presentar un ejemplo de buenas prácticas intergubernamentales, que ha producido excelentes resultados, centrado en los OCEX, con la creación de un foro específico que ha logrado una exitosa articulación con el TCU para la resolución de los problemas y desafíos que tiene planteado el sistema de control externo español.

Lo cierto es que, dado el dinamismo y la necesidad de cooperación del sistema político administrativo español, algunas de las cuestiones que se han ido desarrollando en el texto, requieren un análisis más profundo, precisamente, por las mutaciones que acompañan a la dinámica intergubernamental. No obstante, el caso ejemplificado en los OCEX arroja unas perspectivas muy positivas sobre las herramientas colaborativas y la voluntad de entendimiento en el marco de la gobernanza actual.

VI. Bibliografía

- ACOSTA, J., 2005, «Reforma y límites del Estado Autonómico», en GARCÍA HERRERA, M. Á. y VIDAL BELTRÁN, J. M.^a, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Editorial Constitución y Leyes – COLEX – INAP. Madrid, 2005, Vol. 2, págs. 131-144.
- AGRANOFF R., «Las relaciones y la gestión intergubernamentales», en R. BAÑÓN y E. CARRILLO. *La nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1997.
- AGUADO RENEDO, C., «Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas», en MATIA PORTILLA, J. (coord.) *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*. Comares. Granada, 2012.
- AGUILAR VILLANUEVA L. F., *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México, 2006.
- ALDEGUER, B., «Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las re-

- laciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2014, Vol. 1, n.º 2, págs. 181-218.
- ANDERSON, W., *Intergovernmental relations in review*. University of Minnesota Press. Minneapolis, 1960.
- ARAGÓN, M., «La construcción del Estado autonómico», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, 2006, n.º 54/55, págs. 75-95.
- ARES, C., «A vueltas con la gobernanza multinivel», en *Revista Española de Ciencia Política*, 2010, n.º 22, págs. 119-133.
- ARROYO, A., «El federalismo alemán», en TAJADURA, J. *Federalismo del S. XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2014.
- ASAMBLEA: REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID, *Ejemplar dedicado a Gobierno y Administración del Estado. Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE*, 2004, Núm. 2 (extra), Madrid: Asamblea de Madrid.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1. Tecnos. Madrid, 1990.
- BALLART X. y RAMIÓ C., *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.
- BROÜER, D., «Las relaciones Intergubernamentales en el federalismo alemán: Una perspectiva de la experiencia práctica», en TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (coord.) *España y modelos de federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2010.
- CANALES ALIENDE, J.M., *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica*. ECU. Alicante, 2009.
- CANALES ALIENDE, J.M., «Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación?» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1996, n.º 7-8. Pags. 139-142.
- CANALES ALIENDE, J.M. y MENÉNDEZ ALZAMORA M. (eds.), *El sistema político administrativo Valenciano*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2013.
- CANALES, J. M. & PÉREZ, P. L., *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. ECU. Alicante, 2002.
- COLINO, C., «Understanding federal change: types of federalism and institutional evaluation in the Spanish and German federal systems», en Jan Erk, W. Sw. *New Directions in Federalism Studies*. Routledge / ECPR, 2010.
- COLINO, C., «Federalismo horizontal en el Estado Autonómico. La evaluación de los mecanismos de cooperación horizontal en España», en *Revista Cuadernos Manual Giménez Abad*, 2011, n.º 2, págs. 1-13.
- COLINO. C., «Las relaciones intergubernamentales en España y su práctica: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva

- comparada», en César COLINO, Sandra LEÓN, Mónica FERRI y Mayte SALVADOR, *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. CEP. Madrid, 2012.
- DE LA PEÑA VARONA, A. *et alt.*, «Los Consejos Sectoriales (2001-2012): dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015, n.º 14.
- FARIÑA BUSTO, L., «El Tribunal de Cuentas y los OCEX», en MACHO BERRROYA, M.ª A., *et alt.*, *Revista Española de Control Externo*, 2002, Vol. 4, N.º 12, págs. 33-64.
- GARCÍA MORALES, M.ª JESÚS, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2001*. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2002.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Marcial Pons. Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J., «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre CCAA», en *Revista de Estudios Políticos*, 2009, n.º 145, págs. 97-118.
- GRAU, M., ÍÑIGUEZ, L. y SUBIRATS, J., «¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional», en *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 2011, Vol. 11, n.º 1, págs. 63-84.
- JIMÉNEZ ASENCIO, R., «La Administración General del Estado en un Estado compuesto», en Jordi Sevilla (coord.). *La reforma de la Administración General del Estado*. LID Editorial Empresarial. Madrid, 2010.
- MACHO, M.ª A., «Mesa Redonda EITCu y los OCEX», en *Revista de Control Externo*, 2002, n.º 12, Tomo 1, págs. 33-64.
- MERINO, I. y UGARTEMENDIA, J. I. (dir.), *Concierto económico y derecho de la UE*. IVAP. Oñati, 2014.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. INAP. Madrid, 2000.
- MORATA, F., «El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje», en M. ALCÁNTARA y A. MARTÍNEZ. (Eds.) *Política y Gobierno en España*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2001.
- OCDE, «Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua». OCDE. París, 2014.
- ORTIZ, D., «La repercusión de la adopción de normas internacionales de contabilidad pública. en la función fiscalizadora de los OCEX», en *Revista española de control externo*, 2007, Vol. 9, n.º 25, págs. 131-160.
- PÉREZ-DÍAZ, V., MEZO J. y RODRÍGUEZ J. C., *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis económica y el sistema de autonomías*. FUNCAS. Madrid, 2012.

- RIDAURA MARTÍNEZ M. J., «Las relaciones horizontales de colaboración entre comunidades autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento», en *Revista de Derecho Político*, 2013, n.º 88, págs. 215-244. UNED.
- RUANO, J. M., «Las Administraciones locales», en CRESPO, J. y PASTOR, G. *Administraciones Públicas Españolas*. Mc Graw Hill. Madrid, 2002.
- RUBIO LLORENTE, FCO. *Et al.* (coord.), *La construcción política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*. Instituto de la Administración Local. Madrid, 1984.
- SOLOZÁBAL, J. J., «El Estado Autonómico como Estado Compuesto», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000, n.º 120, Octubre-Diciembre, págs.9-25.
- SUBIRATS, J., «Si la respuesta es gobernanza, ¿Cuál es la pregunta?: factores de cambio en la política y en las políticas públicas», en *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 2010, n.º 74, págs. 16-35.
- TAJADURA, J., «Federalismo cooperativo y Consejos Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma», en *Revista jurídica de Navarra*, 2010, n.º 49, págs. 137-181.
- TUDELA, J., *El Parlamento necesario. Parlamento y Democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados. Madrid: 2008.
- TUDELA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico: una historia española*. Marcial Pons. Madrid, 2016.
- VALLÉS, J.M., *Ciencia Política*. Ariel. Barcelona, 2006.
- WRIGHT DEIL, S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE. México, 1997.

Trabajo recibido el 12 de septiembre de 2017

Aceptado por el Consejo de Redacción el 20 de octubre de 2017

LABURPENA: Konfiantza-ezak eta eragile politikoaren arteko lankidetzaz-urritasunak ezaugarritu izan dituzte Espainiako gobernuaren arteko harremanak. Gobernuaren arteko eztabaida-testuinguru horretan, jardueraren onen kasu arrakastatsu bat aurkezten du artikulu honek, non Kanpo Kontrolerako Organo Autonomikoak (OCEX) izan ziren protagonista. Autonomia-erkidego batzuek beren Kanpo Kontrolerako Organo Autonomikoak sortu zituzten, eta foroak eta lankidetzaz-topaketak instituzionalizatu zituzten, emaitza bikainekin, Fiskalizazioko Goi Mailako Erakundearen Nazioarteko Erakundearen (INTOSAI) «Experientia mutua omnibus prodest» leloaren pean.

GAKO HITZAK: Gobernuaren arteko harremanak. Gobernamendua. Autonomia-erkidegoak. OCEX. Kanpo-kontrola.

RESUMEN: Las relaciones intergubernamentales en España se han caracterizado por la desconfianza y un déficit de colaboración entre los actores políticos. En este contexto de controversia intergubernamental, este artículo presenta un caso de éxito de buenas prácticas protagonizado por los Órganos de Control Externo Autonómicos, conocidos como los OCEX. Algunas Comunidades Autónomas crearon sus propios OCEX y han institucionalizado foros y encuentros de colaboración y cooperación, con excelentes resultados, bajo el lema de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Fiscalización (INTOSAI), «Experientia mutua omnibus prodest».

PALABRAS CLAVE: Relaciones Intergubernamentales (RIG). Gobernanza. Comunidades Autónomas. OCEX. Control Externo.

ABSTRACT: Intergovernmental relations in Spain have been characterized by mistrust and a lack of collaboration among political actors. In this context of intergovernmental controversy, this article presents a case of success related to several good practices fostered by the autonomic bodies of external control, known as *OCEX*. Some Autonomous Communities created their own OCEX institutionalizing forums and meetings of collaboration and cooperation, with excellent results, under the motto of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), «Experientia mutua omnibus prodest».

KEYWORDS: Intergovernmental Relations. Governance. Autonomous Communities. OCEX. External Control.