

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Especial | Diciembre 2018

C410

Commemoración del
cuadragésimo aniversario
de la Constitución Española



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Especial | Diciembre 2018

Conmemoración del
cuadragésimo aniversario
de la Constitución Española



CONSEJO EDITORIAL

- DIRECTOR:** Pascual Sala Sánchez
(Tribunal de Cuentas)
Ángel Antonio Algarra Paredes
(Tribunal de Cuentas)
Susana Casado Robledo
(Ministerio de Hacienda)
José Luis Cea Claver
(Tribunal de Cuentas)
Andrés Fernández Díaz
(Universidad Complutense)
María Dolores Genaro Moya
(Tribunal de Cuentas)
M^a. Luz Martín Sanz
(Tribunal de Cuentas)
Vicente Montesinos Julve
(Universidad de Valencia)
Carmen Moral Moral
(Tribunal de Cuentas)
José Antonio Pajares Giménez
(Tribunal de Cuentas)
José Pascual García
(Intervención General de la Administración General del Estado)
José Manuel Suárez Robledano
(Tribunal de Cuentas)
Juan Velarde Fuertes
(Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)
- SECRETARIO:** Carlos Cubillo Rodríguez
(Tribunal de Cuentas)

EDITA: Tribunal de Cuentas
c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid
recex@tcu.es
<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN: DCI Punto y Coma
ISSN: 1.575-1333
DEPÓSITO LEGAL: M. 8.696-1999

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| Prólogo | 5 |
| María José de la Fuente y de la Calle. Presidenta del Tribunal de Cuentas. | |
| Constitución, 40 años de progreso en democracia | 15 |
| Ana Pastor Julián. Presidenta del Congreso de los Diputados. | |
| El Tribunal de Cuentas, un gran activo de nuestra democracia Constitucional | 19 |
| Pío García-Escudero Márquez. Presidente del Senado. | |
| 40 años del Tribunal de Cuentas y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas | 23 |
| Eloy Suárez Lamata. Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. | |
| Jurisprudencia Constitucional en relación con el Tribunal de Cuentas | 35 |
| Juan José González Rivas. Presidente del Tribunal Constitucional. | |
| Número extraordinario de la Revista de Control Externo del Tribunal de Cuentas, con motivo del 40 aniversario de la Constitución | 45 |
| Carlos Lesmes Serrano. Presidente del Tribunal Supremo. | |
| El control como garantía de los Estados democráticos | 51 |
| María José de la Fuente y de la Calle. Presidenta del Tribunal de Cuentas. | |
| La Presidencia de la Sección de Fiscalización: su evolución en los últimos años | 63 |
| Javier Medina Guijarro. Presidente de la Sección de Fiscalización y Consejero del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales del Tribunal de Cuentas. | |
| La Jurisdicción Contable: pasado, presente y futuro | 79 |
| José Manuel Suárez Robledano. Presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. | |
| El control externo del Sector Económico y Social de la Administración General del Estado | 87 |
| Manuel Aznar López. Consejero del Departamento del Área de Administración Económica del Estado del Tribunal de Cuentas. | |
| 40 años de Constitución y Tribunal de Cuentas. Algunos aspectos | 99 |
| Enriqueta Chicano Jávega. Consejera del Departamento del Área Político-Administrativo del Estado del Tribunal de Cuentas. | |
| La fiscalización del sistema de la Seguridad Social: un breve balance de los progresos desde la aprobación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas | 107 |
| María Dolores Genaro Moya. Consejera del Departamento del Área de la Administración Socio-laboral y de la Seguridad Social del Tribunal de Cuentas. | |
| La Fiscalización del Sector Público Institucional no financiero. Balance y retos | 117 |
| Felipe García Ortiz. Consejero del Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos del Tribunal de Cuentas. | |

| | |
|--|------------|
| El Control Externo de la actividad económico-financiero del Sector Público Local | 131 |
| Ramón Álvarez de Miranda García. Consejero del Departamento de Entidades Locales y Presidente emérito del Tribunal de Cuentas. | |
| Avances y retos en el Control Externo de los Partidos Políticos por el Tribunal de Cuentas | 139 |
| María José de la Fuente y de la Calle y María Dolores Genaro Moya. Consejeras del Departamento de Partidos Políticos del Tribunal de Cuentas. | |
| Tribunal de Cuentas: futuro y reformas pendientes | 149 |
| María Antonia Lozano Álvarez. Consejera del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. | |
| Evolución de la Jurisdicción Contable en el nuevo marco constitucional y situación actual | 159 |
| Felipe García Ortiz. Consejero del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento. | |
| La relación del Ministerio Público con los Órganos de Control Externo | 173 |
| Miguel Ángel Torres Morato. Fiscal-Jefe del Tribunal de Cuentas. | |
| El Tribunal de Cuentas a los 40 años de vigencia de la Constitución y 30 de su Ley de Funcionamiento | 187 |
| Pascual Sala Sánchez. Presidente emérito del Tribunal de Cuentas. | |
| Reflexiones sobre el contenido, aportaciones y limitaciones de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas | 201 |
| Milagros García Crespo. Presidenta emérita del Tribunal de Cuentas. | |
| Calidad normativa y calidad democrática en el control de la gestión del sector público. La necesaria modificación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas | 213 |
| Ubaldo Nieto de Alba. Presidente emérito del Tribunal de Cuentas. | |
| El Tribunal de Cuentas en el XL Aniversario de la Constitución de la Concordia 1978 | 221 |
| Manuel Núñez Pérez. Presidente emérito del Tribunal de Cuentas. | |
| La economía en la gestación del nacimiento de la Constitución Española y en la del Tribunal de Cuentas | 233 |
| Juan Velarde Fuertes. Consejero emérito del Tribunal de Cuentas y miembro del Consejo Editorial de la Revista Española de Control Externo. | |
| El Tribunal de Cuentas ante las nuevas dimensiones del control externo | 239 |
| Andrés Fernández Díaz. Consejero emérito del Tribunal de Cuentas y miembro del Consejo Editorial de la Revista Española de Control Externo. | |
| El Tribunal de Cuentas y la Fiscalía, dos Instituciones Constitucionales | 251 |
| María José Segarra Crespo. Fiscal General del Estado. | |
| Los Órganos de Control Externo Autonómicos y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas en el marco de la Constitución Española de 1978 | 263 |
| Alfonso Peña Ochoa. Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón y de la Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (ASOCEX). | |

ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
organo fiscalizador
economica del E

Prólogo

María José de la Fuente y de la Calle

Presidenta del Tribunal de Cuentas

El año 1978 representó un hito trascendental en nuestra historia nacional. Las Cortes Generales aprobaron y el pueblo español, en el ejercicio de su soberanía, ratificó la Constitución Española, otorgando con ello plena legitimidad a todos los Poderes e Instituciones del Estado.

El Preámbulo del Texto Fundamental es extraordinariamente explícito al declarar cuál fue la voluntad de la Nación española en este acto: *garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo; consolidar un Estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular; proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida; establecer una sociedad democrática avanzada; y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.*

La puesta en marcha del Estado social y democrático de derecho, en el marco de una monarquía parlamentaria, instaurado por la Constitución fue el resultado de un gran acuerdo de convivencia y concordia, que ha forjado un periodo de estabilidad política, progreso social, bienestar y modernidad, propugnado como valores superiores compartidos la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Transcurridos cuarenta años desde la aprobación de la Constitución se evidencia, una vez más, que aquel pacto valió la pena y que, bajo el Texto Fundamental y con el pleno respeto del mismo, queda garantizada la democracia, la libertad, el diálogo, la pluralidad y la diversidad, la tolerancia y la solidaridad que engrandecen y hacen fuerte a un país y que garantizan la convivencia y la protección a sus ciudadanos.

Como señalaba Su Majestad el Rey con motivo del Acto Solemne de Conmemoración del Cuadragésimo Aniversario de la Constitución Española, celebrado en el Congreso de los Diputados el 6 de diciembre de 2018, *“este aniversario es una gran oportunidad para recordar y reconocer la dimensión histórica de la decisión tomada por los españoles el 6 de diciembre de 1978; y lo es, también, sin duda, para valorar en nuestros días su alcance y proyección como se merece. Por ello, celebramos este día con solemnidad y, también, como un profundo homenaje de gratitud”.*

Al cumplirse este Aniversario, están siendo muchos los reconocimientos que está recibiendo la Constitución por parte de distintas instituciones y entidades, públicas y privadas. Sin embargo, no puede olvidarse que solamente celebrándola todos los días del año y cada año, cumpliéndola y haciéndola cumplir, y, a su amparo, observando el resto del ordenamiento jurídico, será posible conseguir el equilibrio y la convivencia en igualdad, justicia y libertad que la misma nos garantiza. Todos y cada uno de los ciudadanos y de las Instituciones, sin excepción, hemos de dar vida, día a día, a este compromiso.

El Tribunal de Cuentas ha querido sumarse a esta conmemoración; no podía faltar como Institución constitucional que es, y que encuentra su esencia y razón de ser, en su configuración actual, en la Constitución de 1978.

El control de la actividad económico-financiera del ámbito público hunde sus raíces en la Alta Edad Media, en figuras como la del Mayor in Domus que ya recogía el Código de las Partidas de Alfonso X el Sabio, o el Contador Mayor en la Corte castellana y el Maestre Racional en el Reino de Aragón. En Navarra se constituyó la Cámara de Comptos, que asumió funciones de Tribunal de Justicia en materia de Hacienda. Bajo el reinado de Juan II de Castilla tuvo lugar la creación de la Casa de Cuentas de Valladolid y la Contaduría Mayor de Cuentas, antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas.

Ha sido larga la evolución de esta Institución secular. Ha adoptado distintas estructuras y se le ha dotado de diferentes funciones, en todo caso relacionadas con el control de la gestión de los fondos públicos. En la actualidad, halla su fundamento en el artículo 136 de la Constitución, que configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, reconociendo, además, su propia jurisdicción. Por tanto, la Norma Fundamental le atribuye la función de fiscalización del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión financiera, función fiscalizadora que la normativa extiende, asimismo, a las contabilidades anuales y electorales de los partidos políticos y a las aportaciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos y de los gastos derivados de programas y actividades financiados con cargo a subvenciones públicas; así como la función de enjuiciamiento dirigida a dilucidar las responsabilidades contables en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Este Cuadragésimo Aniversario de la Constitución coincide con los treinta años de vigencia de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU), dictada al amparo de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, a la que desarrolla, regulando los distintos procedimientos y el estatuto de personal, y que resulta esencial para llevar a efecto las encomiendas que la Constitución atribuye a la Institución.

El Tribunal de Cuentas ha querido rendir tributo y reconocimiento con este número especial de la Revista de Control Externo a las referidas efemérides, y, con ello, al marco normativo al que debe su existencia y en el cual ejerce sus funciones.

Para que esta publicación ofreciera una visión completa e integrada, analizando todas las caras y facetas que incorpora el poliedro, resultaba imprescindible que estuvieran presentes en ella, no sólo el Tribunal de Cuentas, sino también todas aquellas Instituciones cuya contribución resulta esencial para conformar, garantizar y dar efectividad a un control externo de la gestión económico-financiera pública solvente y de calidad, es decir, todos los protagonistas que contribuyen a su plena implantación y desarrollo.

Así se dan cita en el mismo, las Cortes Generales, como destinatario directo de los resultados de la función fiscalizadora. Los Presidentes del Congreso y del Senado, Ana Pastor Julián y Pío García-Escudero Márquez, y el Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata, realizan certeras consideraciones sobre la significación del Tribunal de Cuentas y el valor de las recomendaciones que este formula en aras de favorecer la mejora de la gestión pública. Resaltan su papel como Institución independiente esencial para

la existencia de una situación real de división de Poderes y el valor que aportan en orden a proveer de soporte técnico al Parlamento en el ejercicio de la función de control político que el artículo 66 de la Constitución atribuye a este. Un Estado donde los recursos se administren de manera arbitraria o descontrolada es incompatible con la democracia, siendo la misión del Tribunal de Cuentas salvaguardar uno de los pilares de la propia democracia, cual es la confianza de los ciudadanos en su Administración, en la seguridad de que su gestión económico-financiera está controlada. También apuntan aquellos en sus contribuciones algunos aspectos en los que la función fiscalizadora podría reforzar, aún en mayor medida, el apoyo técnico que el Tribunal de Cuentas presta al Parlamento.

Interviene también en esta Revista el intérprete supremo de la Norma Fundamental, el Tribunal Constitucional, quien, con sus pronunciamientos, ha contribuido de forma esencial a conformar, en sus propios términos, la naturaleza y ámbito competencial que la Constitución otorgó al Tribunal de Cuentas, tanto desde la perspectiva funcional como territorial, así como a definir el alcance de sus funciones. El Presidente del Tribunal Constitucional, Juan José González Rivas, refleja en su artículo las principales cuestiones tratadas por la Jurisprudencia constitucional respecto al Tribunal de Cuentas. Destaca, entre ellas, la relativa a la posición constitucional que a este corresponde respecto de los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEX), en particular, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de sus dos funciones esenciales: la función fiscalizadora (en relación con la que declara que es supremo, y se extiende a todo el territorio nacional, pero no único, al concurrir con aquellos en su ejercicio) y la función de enjuiciamiento contable (que tiene carácter plenamente jurisdiccional y respecto de la que es único, por cuanto los OCEX no disponen de esta competencia, pero no supremo, siendo así que sus resoluciones son recurribles en casación y revisión ante el Tribunal Supremo).

Igualmente, participa en esta publicación el Tribunal Supremo, al que corresponde conocer de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por los órganos de la jurisdicción contable, en los términos legalmente previstos. Su Presidente, Carlos Lesmes Serrano, resalta cómo el Texto Fundamental recoge los postulados esenciales que deben regir la actividad económico-financiera del Sector Público y su control, por lo que no podía olvidarse, y no lo hizo, de dedicar un precepto concreto y completo, el artículo 136, al Tribunal de Cuentas. Se hace eco de la inquietud de la ciudadanía por la corrección en la gestión de los fondos públicos, en términos de legalidad, eficiencia y transparencia, lo que atribuye al Tribunal de Cuentas una responsabilidad relevante en el entramado institucional que diseñó la Constitución. El artículo del Presidente del Tribunal Supremo recoge la posición constitucional que corresponde al Poder Judicial, como garante del cumplimiento del Ordenamiento Jurídico y del control de la actuación de los Poderes Públicos, concretando algunos aspectos comunes que Tribunal de Cuentas y Poder Judicial comparten, particularmente, en el ámbito del ejercicio de la función del enjuiciamiento en materia contable.

Al Tribunal de Cuentas le dan voz en este número de la Revista de Control Externo tanto quienes forman parte de su Pleno en la actualidad, como algunos de los que ejercieron su representación durante los cuarenta años de vigencia de la Constitución. En este punto quiero efectuar un reconocimiento a los miembros de los sucesivos Plenos, que, a lo largo de estos años, han ejercido la dirección de la Institución y que, con su valiosa y sabia aportación, y asistidos por el inestimable trabajo del personal que en ella viene prestando sus servicios, han hecho posible su progreso, ejerciendo sus funciones en interés del bien general y al servicio de los ciudadanos. Vaya el agradeci-

miento y reconocimiento a todos ellos en la mención de quienes han sido los sucesivos Presidentes de la Institución desde la aprobación de la Constitución hasta la fecha: José María Fernández Pirla, Pascual Sala Sánchez, Adolfo Carretero Pérez, Milagros García Crespo, Ubaldo Nieto de Alba, Manuel Núñez Pérez y, desde 2012 hasta julio de 2018, Ramón Álvarez de Miranda García, quien es ahora Consejero del Departamento de Entidades Locales. No puedo dejar de tener un especial y merecido recuerdo para Adolfo Carretero, fallecido en 1994, y para Ubaldo Nieto, que nos dejó el pasado 11 de diciembre.

En particular, han contribuido a esta Revista los siguientes miembros actuales del Pleno del Tribunal de Cuentas: su Presidenta y Consejera cotitular del Departamento de Partidos Políticos; Javier Medina Guijarro, Presidente de la Sección de Fiscalización y Consejero del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales; José Manuel Suárez Robledano, Presidente de la Sección de Enjuiciamiento; Manuel Aznar López, Consejero del Departamento del Área de Administración Económica del Estado; Enriqueta Chicano Jávega, Consejera del Departamento del Área Político-Administrativa del Estado; María Dolores Genaro Moya, Consejera del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, así como cotitular del Departamento de Partidos Políticos; Felipe García Ortiz, Consejero del Departamento de Empresas Estatales y de otros Entes Públicos, así como del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento; Ramón Álvarez de Miranda García, Consejero del Departamento de Entidades Locales y Presidente emérito; María Antonia Lozano Álvarez, Consejera del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento; y Miguel Ángel Torres Morato, Fiscal Jefe.

También están presentes en la publicación algunos Presidentes eméritos del Tribunal de Cuentas: Pascual Sala Sánchez, Milagros García Crespo, Ubaldo Nieto de Alba y Manuel Núñez Pérez; así como los Consejeros Eméritos miembros del Consejo Editorial de la Revista de Control Externo, Juan Velarde Fuerte y Andrés Fernández Díaz. Todos ellos acreditan con su testimonio cómo el cumplimiento del mandato recibido de la Constitución ha sido siempre y sigue siendo un reto para hacer del Tribunal de Cuentas un modelo de Institución en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas y al servicio de los ciudadanos.

En los artículos de los miembros actuales y eméritos del Pleno del Tribunal de Cuentas se hace mención a los profundos cambios políticos, económicos y sociales experimentados desde que se aprobara la Constitución y cómo los ciudadanos reclaman de las entidades públicas, cada vez más, que rindan cuentas y asuman responsabilidades por su actuación, así como que adopten fórmulas de gestión más eficientes, transparentes y éticas. Asimismo, requieren de las entidades de control que se doten de estructuras eficientes, que se mantengan atentas a las nuevas demandas y que refuercen los controles, buscando nuevas soluciones y recomendando medidas que redunden en el buen gobierno.

Se reflexiona sobre la evolución producida en el control de la gestión pública y en el propio Tribunal de Cuentas, desde su dependencia del Poder Ejecutivo antes de la Constitución Española, hasta su actual status como órgano de relevancia constitucional homologable a cualquier otra Entidad Fiscalizadora Superior de los países de nuestro entorno. La Norma Fundamental ha dotado al Tribunal de Cuentas de una competencia para controlar la actividad económico-financiera del Sector Público que supera, objetiva y subjetivamente, a la que tenía atribuida en el período preconsti-

tucional- que se limitaba a la mera función de examen y fallo de las cuentas-, y que, más allá de sus tradicionales objetivos de evaluar la legalidad, eficacia, eficiencia y economía en la actividad económico-financiera del Sector Público, se extiende también a la verificación de los principios de transparencia, igualdad de género y sostenibilidad ambiental.

Se analizan los relevantes cambios experimentados por los distintos Departamentos y Unidades del Tribunal de Cuentas para adaptarse a una sociedad en constante transformación, abordándose con mayor intensidad la planificación estratégica y la racionalización en la gestión del personal de la Institución, elaborándose normas y manuales de procedimiento para fomentar la estandarización de las fiscalizaciones y favorecer la seguridad jurídica, intensificándose las fiscalizaciones operativas o de gestión; todo ello al objeto de mejorar los resultados de su actividad en el empeño de que la transparencia, el buen gobierno y la modernización constituyan efectivamente sus pilares de funcionamiento. Asimismo, se plantean aspectos novedosos en el ejercicio de la función fiscalizadora y retos y posibles medidas de futuro.

También se hace referencia en los mencionados artículos a la evolución histórica de la Jurisdicción del Tribunal de Cuentas, que en el pasado alcanzó una menor relevancia económica y social en los casos tramitados. En la actualidad están llegando a su Sección de Enjuiciamiento más asuntos relacionados con la corrupción y el despilfarro en los fondos públicos, lo que contribuye a proporcionar mecanismos adecuados para coadyuvar a la lucha contra la corrupción. Se realizan en los distintos artículos propuestas encaminadas a fomentar la agilización y eficacia tanto de las actuaciones instructoras de los procedimientos, como en la tramitación y resolución, así como en la ejecución de lo resuelto.

Se pone de manifiesto el esfuerzo del Tribunal de Cuentas en la incorporación de las Tecnologías de la Información a sus procedimientos, tanto en el ejercicio de sus funciones como para la propia gestión institucional. Se recoge, del mismo modo, la necesidad de seguir avanzando en el modelo eficiente de cooperación y colaboración implantado entre dicha Institución y los OCEX, así como la oportunidad de continuar manteniendo una colaboración activa en el ámbito internacional, fundamentalmente, en el marco de la Unión Europea, y en el de las Organizaciones Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores a las que pertenece (EUROSAI, INTOSAI, OLACEFS). Se subraya el alcance y significado de la transparencia y la información como instrumentos útiles para afrontar el futuro cambiante al que tendrá que dar respuesta el Tribunal de Cuentas en los próximos años, así como la necesidad de dar a este una mayor visibilidad atendiendo a la relevancia de sus funciones.

Se efectúan, igualmente, consideraciones relativas a la Fiscalía Especializada ante el Tribunal de Cuentas, como un órgano incardinado en la estructura del propio Tribunal y de cuyo Pleno forma parte su titular, y a las atribuciones que la ley le confiere en relación con el ejercicio de las funciones fiscalizadora y enjuiciadora, así como al papel que le corresponde ante la corrupción.

Además de la aportación realizada por el Fiscal Jefe en el Tribunal de Cuentas, la Fiscalía está representada en este número de la Revista por su máxima autoridad, la Fiscal General del Estado, María José Segarra Crespo. En su contribución resalta la evolución de la concepción tradicional de la Fiscalía, como una instancia de simple persecución de delitos, a la consideración de la misma

como una institución de amparo de los derechos de los ciudadanos, cuya actuación va más allá de los procesos penales pudiendo intervenir en actuaciones de distinta naturaleza para dar respuesta jurídica a alguna de las inquietudes más arraigadas en la Sociedad moderna, como sucede con la corrupción. En este contexto se destaca la importancia de la Fiscalía especial del Tribunal de Cuentas, que interviene de forma decisiva en el desarrollo de las funciones de aquel. Pone de manifiesto la necesidad del control externo de la gestión pública en las sociedades modernas, que demandan que el patrimonio público sea administrado de forma jurídicamente correcta, con eficiencia, transparencia y desde postulados de ética pública, lo que debe garantizar el Tribunal de Cuentas con el apoyo de la Fiscalía como institución encargada de la defensa de la legalidad.

No podía faltar tampoco en este número la voz de los OCEX, a los que los respectivos estatutos de autonomía han conferido funciones fiscalizadoras sobre el sector público autonómico y, en su caso, local, que ejercen sin perjuicio de la competencia que, sobre todo el territorio nacional y a todos los niveles, corresponde al Tribunal de Cuentas. Con ellos mantiene esta Institución fructíferas relaciones de coordinación y colaboración, dirigidas a hacer más amplio el control de la gestión económico-financiera en el ámbito territorial compartido y a añadir valor a los resultados del control a nivel global, procurando con ello una mayor transparencia a la gestión. En representación de todos ellos escribe el Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón y Presidente de turno de la Conferencia de Presidentes de la Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, Alfonso Peña Ochoa. El mismo, tras unas consideraciones sobre el desarrollo de la descentralización del control externo que ha tenido lugar en España tras la entrada en vigor de la Constitución, examina el sistema vigente, a la luz de una interpretación armónica del derecho y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, haciendo un balance positivo de la aportación de los OCEX a la fiscalización de la gestión pública en estos años y resaltando el valor de la existencia de estos.

Este número especial de la Revista de Control Externo no tiene una vocación puramente doctrinal o teórica, sino que ha pretendido proporcionar una visión que partiera de la práctica y del desempeño que lleva a cabo la Institución en el ejercicio de sus funciones. En el mismo se ofrecen un conjunto de aportaciones que, a modo de reflexiones, permiten profundizar en el papel desempeñado por el Tribunal de Cuentas, en la conformación con la que le dotó la Constitución de 1978, así como la contribución efectiva del mismo en orden a promover actuaciones públicas más regulares y eficientes en el ámbito económico-financiero y a afianzar la implantación del Estado democrático. Asimismo, se proponen iniciativas de futuro dirigidas a reforzarla como Institución modelo de excelencia.

No puedo finalizar estas palabras sino manifestando el más sincero agradecimiento a quienes han hecho posible esta publicación, esto es, a todos los que, con sus aportaciones, le han dado vida y razón de ser. La diversidad de origen de los participantes, así como de los planteamientos y perspectivas con las que se han abordado las materias expuestas, le han proporcionado sin duda agilidad, frescura y riqueza, al ofrecer múltiples aspectos y enfoques a los razonamientos. Además, partiendo del análisis de las necesidades concretas en cada ámbito, se han sugerido vías que pudieran considerarse al afrontar los desafíos que la sociedad demanda de la Institución, de forma que, mediante el ejercicio de sus funciones, contribuya de manera efectiva a que la gestión económico-financiera pública evolucione, cada vez más, por caminos de eficiencia y buen gobierno.

Resulta esencial mirar hacia el futuro. El pasado sirve para construir con conocimiento, para crecer aprendiendo de lo hecho, de lo mejor y de lo peor; aún a pesar, o quizás por ello, como señalaba el escritor irlandés Oscar Wilde, porque *“la experiencia puede ser el nombre que damos a nuestras equivocaciones”*. Por tanto, solo analizar, cuestionarse y estar dispuesto a abordar nuevos retos permite avanzar.

Que la conmemoración de esta Efeméride del Cuadragésimo Aniversario de la Constitución sirva de estímulo y nos haga renovar nuestros votos en el compromiso compartido de contribuir, cada uno desde el ejercicio de las tareas que tenemos encomendadas, a fortalecer el estado democrático de derecho fundado en 1978.

Proclamaba Eleanor Roosevelt, en una frase tan hermosa como certera, que *“el futuro pertenece a quienes creen en la belleza de sus sueños”*. Sólo así resulta posible hacerlos realidad con la convicción y el empeño necesarios.

Constitución,
40 años de progreso en democracia

Ana Pastor Julián

Presidenta del Congreso de los Diputados

Hace poco más de un año que comenzaron las celebraciones con motivo del 40 aniversario de nuestra Constitución; la Constitución de la democracia en España. Es una efeméride que ha trascendido a territorios e instituciones, porque llega al corazón de los españoles. Es una efeméride que nos ha permitido felicitarnos por la fortaleza y la vigencia de los valores que nos dimos todos los españoles con el respaldo masivo a nuestra Carta Magna.

Hace cuatro décadas, España estuvo inmersa en uno de los episodios más trascendentales de nuestro pasado reciente. Uno que no tenía un final escrito, que fue forjándose día a día, con el esfuerzo, la ilusión, el afán de concordia, el ansia de libertad y la perseverancia de los españoles.

“La garantía del derecho no está en la ley, como la ley no tenga asiento y raíz en la conciencia de los que han de guardarla y cumplirla”, dejó dicho Joaquín Costa. Y es que más allá del debate y las discrepancias, imperó entre los españoles una voluntad de aprender de los errores y los aciertos del pasado para dirigirnos hacia un marco común de convivencia que nos reconoció entonces como ciudadanos libres e iguales.

Nadie puede negar que la España de hoy cuenta con una cultura democrática madura, avanzada y consolidada. Los españoles vivimos y desarrollamos nuestros proyectos vitales en un Estado social y democrático de Derecho, bajo el imperio de la ley, y amparados por un sistema de derechos y libertades que son el sustento de nuestra convivencia.

Y “la convivencia”, nos decía S.M. el Rey Felipe VI, hace poco más de un año, en su discurso con motivo de la conmemoración de las primeras elecciones democráticas en sede de la soberanía nacional, “tiene su mayor garantía y su mejor protección en las normas que la amparan. Dentro de la ley es donde cobran vigencia los principios democráticos (...) fuera de la ley solo hay arbitrariedad, imposición, inseguridad y, en último extremo, la negación misma de la libertad”.

En definitiva, dentro de la ley, la convivencia en libertad; fuera de la ley, la arbitrariedad y la conculcación de la libertad. Éste es un resumen de la base de lo logrado.

Por eso en estas fechas celebramos la garantía de nuestros derechos y nuestra convivencia gracias a cuatro décadas de sólida y eficaz institucionalidad, amparada por el imperio de la ley, la separación de poderes y la libertad.

Desde las Cortes Generales, al Gobierno o el Poder Judicial; el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Tribunal Constitucional; las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales... debemos sentirnos muy orgullosos de haber acertado con el marco institucional del que nos dotamos con la Constitución del 78.

Porque nuestras instituciones hoy dan respuestas eficaces a los problemas que afectan a los ciudadanos, y la tarea de cada una de ellas, desempeñada con rigor y compromiso, ha contribuido inestimablemente a ese proyecto de nación moderna y pujante que comenzó con la Transición a nuestra democracia.

Bien lo sabéis en el Tribunal de Cuentas que, en virtud del artículo 136 de nuestro texto constitucional, tiene encomendada -en dependencia directa de las Cortes Generales- la suprema fiscalización de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público.

Como dijo Su Majestad el Rey Don Juan Carlos con motivo del XX Aniversario de la Ley Orgánica de este Tribunal, “el Tribunal de Cuentas es un pilar básico del moderno edificio institucional que da cuerpo y forma jurídica a ese Estado de Derecho” y ostenta “un lugar especialmente destacado a la hora de promover la justicia, la igualdad y la eficacia de la actividad económica de los poderes públicos”.

Fiscalizar el dinero que es de todos cumple con el propósito de controlar que aquellos recursos que los españoles depositan en la hucha común son gastados con arreglo al mandato democrático, es decir, al conjunto de normas que nos damos entre todos.

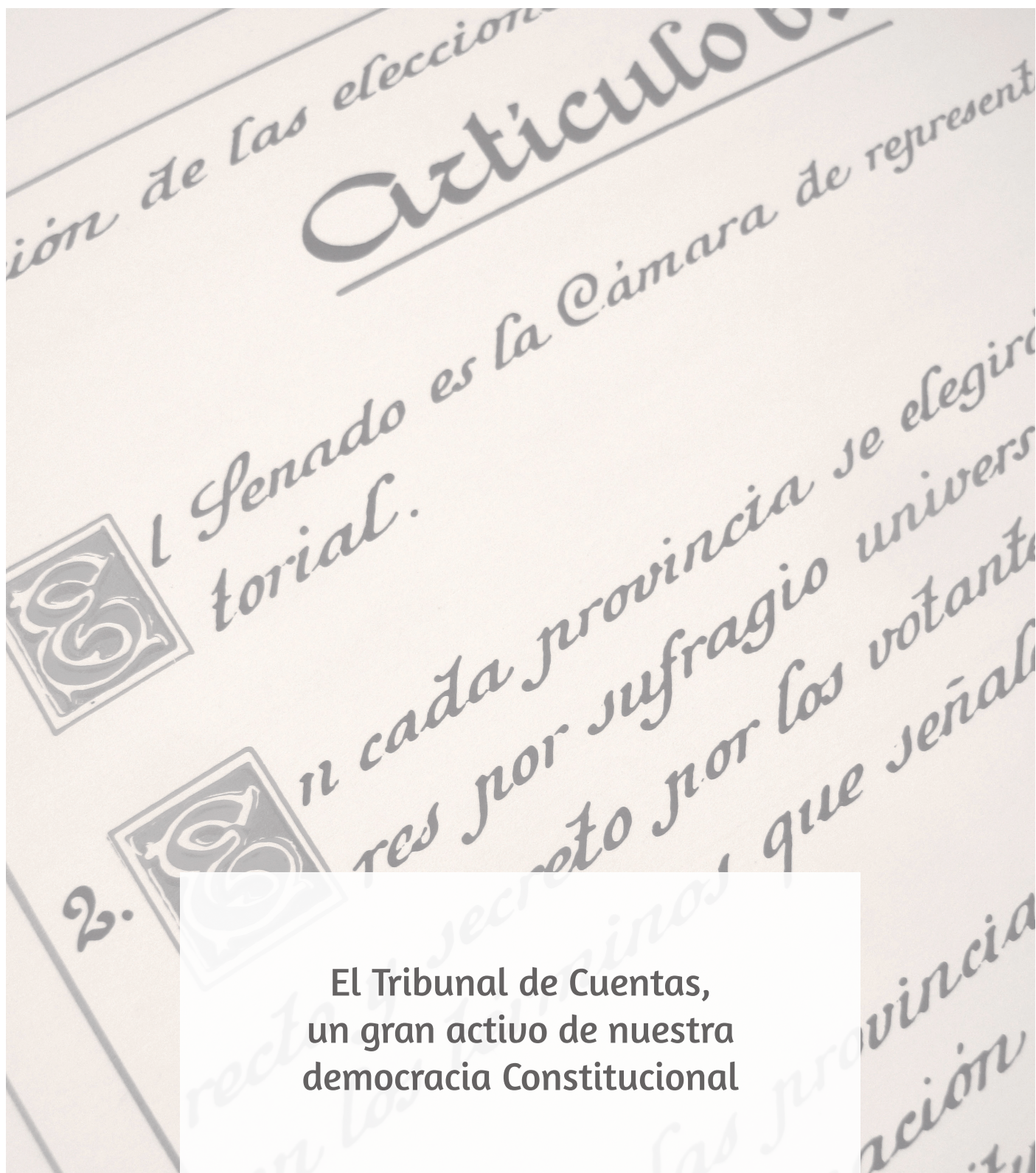
Por eso su tarea es esencial. Porque un Estado donde los recursos se administren de manera arbitraria o descontrolada es incompatible con la democracia. Y porque su misión salvaguarda uno de los pilares de la propia democracia, como es la confianza de los ciudadanos en su Administración.

Así que hoy, como hace cuarenta años, cuando levantamos el edificio democrático, nuestra condición de Estado de Derecho, dotado de garantías democráticas, nos compromete con el derecho de todos; con el bien común.

El esfuerzo conjunto de los españoles y de sus representantes públicos debe emplearse siempre en plantear respuestas y en estar dispuestos a dialogar sobre ellas.

Al mismo tiempo, es necesario que todos los servidores públicos tengamos meridianamente claro el valor de la concordia y de la libertad que hemos ganado al amparo del sistema democrático; y que actuemos unidos por un mismo sentido de la responsabilidad. Porque se trata de defender esas conquistas, que son patrimonio innegociable de todos los españoles.

Porque la construcción de nuestra libertad, y del impresionante avance en prosperidad y bienestar logrado en estas cuatro décadas, se acometió con la convicción de que la política era un recurso útil y noble para trazar las líneas maestras de ese espacio en el que cabíamos todos. Y porque la Constitución ha sido, es y será la mejor guía para encauzar todos los retos que, como nación, nos depare el futuro.



**El Tribunal de Cuentas,
un gran activo de nuestra
democracia Constitucional**

Pío García-Escudero Márquez

Presidente del Senado

El día 6 de diciembre de 1978, cuando los españoles aprobamos, por vía de referéndum, el proyecto de Constitución elaborado por las Cortes, fue una fecha crucial en la historia de España, cuya conmemoración nos sirve hoy como punto de referencia para una cabal comprensión de toda nuestra trayectoria nacional, anterior y posterior, a la que ese acontecimiento da sentido.

Si nos situamos imaginariamente en aquel día y miramos hacia atrás, lo que vemos, en primer término, es la culminación de nuestra Transición, el proceso de transformación radical de la arquitectura política heredada del franquismo en otra del todo diferente, con las características propias de una democracia occidental avanzada. Fue una obra realizada, pese a su enorme complejidad, en el corto espacio de tres años y de manera ejemplarmente pacífica y ordenada, gracias a la actitud dialogante y empeñada en el acuerdo de las distintas fuerzas políticas concurrentes, que, en su gran mayoría, supieron entender la encrucijada histórica en la que España se encontraba y aparcaron oportunamente sus diferencias ideológicas para dar prioridad a la instauración y consolidación de un sistema plenamente democrático.

Si de la perspectiva del tiempo corto pasamos a la del tiempo largo, entonces la dimensión histórica de nuestra Constitución adquiere una relevancia aún más trascendental, por cuanto que supone la culminación exitosa de más de siglo y medio de frustraciones en el intento de sentar el liberalismo democrático en nuestro país sobre una base social y política firme.

El producto de ese azaroso recorrido lo tenemos en nuestra Norma Fundamental, cuyo texto recoge los rasgos esenciales del constitucionalismo europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el de las democracias más avanzadas del momento; y que ofrece, sobre la base de los valores y principios democráticos fundamentales, una neutralidad ideológica que garantiza el libre juego del pluralismo político y facilita la convivencia en el marco de una sociedad abierta. Gracias a eso, en el transcurso de estas cuatro décadas, nuestra democracia constitucional nos ha proporcionado estabilidad institucional y ha propiciado las condiciones adecuadas para que España haya experimentado el mayor proceso de desarrollo económico y social de toda su historia. Nuestra plena integración en Europa y nuestra posición de vanguardia en el proyecto de construcción europea son los mejores exponentes de este enorme salto histórico.

A lo largo de todo este tiempo, el Tribunal de Cuentas ha sido una pieza fundamental para el buen funcionamiento de nuestro sistema de frenos y contrapesos que dota de operatividad al principio democrático de división de poderes. Aunque la idea de que el control y la fiscalización de las cuentas públicas son requisitos necesarios para el buen gobierno hunde sus raíces históricas, como es sabido, en la Edad Media, desde la revolución liberal va cobrando fuerza el nuevo enfoque que sitúa ese control de naturaleza técnica en la órbita del control político a la actuación del Poder Ejecutivo. Así, desde Cádiz en adelante, todos nuestros sucesivos textos constitucionales contemplan la existencia de un órgano específicamente dedicado a controlar y fiscalizar las cuentas públicas, aunque no será hasta la Constitución de 1931 cuando ese órgano se coloque bajo la dependencia directa del Poder Legislativo, del mismo modo que también lo harán los constituyentes de 1978 en la redacción definitiva del vigente artículo 136.

Huelga decir que cuando nuestra Constitución establece que el Tribunal de Cuentas “dependerá directamente de las Cortes Generales” no está planteando que asuma la naturaleza de un órgano encuadrado dentro de la institución parlamentaria, sino que lo que pretende precisamente es preservar la independencia del supremo órgano fiscalizador de las cuentas públicas en el ejercicio de sus funciones, además de enfatizar la importancia de su trabajo técnico como apoyo para la función parlamentaria de control e impulso político.

El trigésimo aniversario de su Ley de Funcionamiento es, sin duda, una buena ocasión para destacar el compromiso con la independencia, la profesionalidad y la eficacia que siempre ha guiado al Tribunal de Cuentas en su labor auditora de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, un compromiso puesto de manifiesto en su apuesta por la modernización, la calidad y la transparencia de sus actividades, a cuya difusión y mejor conocimiento en el campo profesional y académico tanto contribuye esta *Revista de Control Externo*.

Todo ello ha ido en paralelo con una paulatina profundización y ampliación de su campo de trabajo, marcadas por las sucesivas modificaciones legislativas que han ido introduciéndose, sobre todo en los últimos años, y que han afectado tanto a sus funciones clásicas, la fiscalizadora (donde destaca la extensión de su control económico-financiero de la actividad de los partidos políticos) y la jurisdiccional, como al desarrollo de una nueva función consultiva, en apoyo de las actuales demandas de transparencia y buen gobierno que incumben a todas las instituciones públicas.

Por tanto, bien podemos decir que el Tribunal de Cuentas acumula méritos sobrados para formar parte destacada del balance general netamente positivo de nuestras instituciones del Estado durante estas cuatro décadas de democracia constitucional. Y todo indica que, en el futuro, seguirá siendo así mediante su solvente desempeño de unas funciones de la máxima importancia, que cuentan con el pleno respaldo de las Cortes Generales.

**40 años del Tribunal de Cuentas y
la Comisión Mixta Congreso-Senado
para las relaciones con el
Tribunal de Cuentas**

Eloy Suárez Lamata

*Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado
para las relaciones con el Tribunal de Cuentas*

El artículo 136 de la Constitución Española de 1978, cuyo 40º Aniversario en este año conmemoramos, define al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y señala que dependerá directamente de las Cortes Generales, entroncando así con el modelo de ubicación del Órgano en la órbita parlamentaria, que ya se estableció en el artículo 120 de la Constitución de 1931.

En cuanto a sus funciones, la Ley Orgánica de 1982 contempla dos: la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico financiera del sector público; y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos. En este punto, es destacable el protagonismo de la función fiscalizadora en la configuración del Alto Órgano, fruto seguramente de la evolución misma de las técnicas de control de los gastos públicos, que ha venido a poner de manifiesto la necesidad de ir más allá del control de legalidad y avanzar en el control de aspectos bien diferentes, relacionados con la gestión. En cuanto a la función de enjuiciamiento, su naturaleza jurisdiccional la sitúa fuera del ámbito de la relación con el Parlamento.

Centrándonos en la función de fiscalización, la dependencia de las Cortes Generales que proclama el artículo 136 de la Constitución se basó, y se viene basando, en dos premisas. La primera, que ha de servir al control político que a las Cortes Generales atribuye el artículo 66.2 de la Norma fundamental. La segunda, que la misma se basa en un principio de lealtad institucional mutuo, basado en la naturaleza y funciones de cada órgano. En este sentido, debe recordarse el diferente papel que, en el ámbito de sus relaciones, desempeñan el Parlamento y el Tribunal. Éste es el órgano técnico de apoyo a las Cortes. Sus manifestaciones, aunque muy cualificadas, son técnicas. Ante ellas, el Parlamento formula valoraciones políticas que, a su vez, utilizará en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El respeto a este estado de cosas contribuirá, sin duda, al fortalecimiento de la fiscalización ejercida por el Tribunal, en el marco de un sistema de gobierno parlamentario en el que las Cortes Generales tienen atribuida la función de control de la acción del Gobierno.

La Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas

En el aspecto funcional, que ahora analizamos, la dependencia proclamada constitucionalmente no es sino el modo en que el Tribunal ha de relacionarse con las Cortes, según lo establecido en su Ley Orgánica. Y quedó determinada en la disposición transitoria primera de la misma que, en su apartado uno, señaló que, en los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas¹.

La Comisión Mixta, como cualquier otra de las existentes en ambas Cámaras es un órgano de trabajo parlamentario que ejerce las funciones de las Cortes Generales en esta materia. Su composición es mixta, en la medida que está integrada por Diputados y por Senadores². Y es permanente,

¹ El Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934, en su artículo 123, contempló una comisión permanente que constituye el antecedente directo de la actual Comisión Mixta.

² La composición de la Comisión Mixta en la XII Legislatura se estableció en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 y 28 de septiembre de 2016, sobre composición de Comisiones Mixtas Congreso-Senado, modificada por la Resolución de 26 de abril de 2018(BOCG. Sección Cortes Generales. XII Legislatura- Serie A- 6 de octubre de 2016. Núm. 5 y BOCG. Sección Cortes Generales. XII Legislatura-Serie A-30 de abril de 2018. Núm. 199).

a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el artículo 49.3 del Reglamento de la Cámara alta.

La competencia de la Comisión viene marcada por su Ley Orgánica de creación, sin perjuicio de que, como comisión parlamentaria, pueda tramitar las iniciativas que le encomienden las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en el bien entendido de que no debe convertirse, como consecuencia de inercias políticas, en una suerte de comisión con competencia universal. La Comisión Mixta, desde su creación, ha venido manteniendo un perfil técnico, sin perjuicio de su naturaleza política, que es el que concibió el legislador de 1982, de tal manera que se ha venido limitando con carácter general, al examen de los documentos técnicos del Tribunal de Cuentas. Las conclusiones a las que hayan llegado los grupos parlamentarios, o los problemas que hayan diagnosticado como consecuencia de su actividad, se han venido tomando como información que los mismos grupos parlamentarios han utilizado en el trabajo que desarrollan en la Cámara, en otras Comisiones o, en el Pleno.

Respecto de su funcionamiento, y en ausencia de un Reglamento de las Cortes Generales, ya en la II Legislatura, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron las Normas de funcionamiento de la Comisión, sin que hasta la fecha hayan sido modificadas³. Posteriormente, se aprobaron las Normas de las Mesas sobre tramitación de la Cuenta General del Estado⁴.

La Comisión Mixta se constituyó, por primera vez, en la II Legislatura, el 14 de junio de 1983⁵. Desde entonces, ha venido tramitando los Informes y las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado que el Tribunal le ha ido remitiendo. Del examen del trabajo llevado a cabo durante tantos años pueden realizarse algunas constataciones y, a la vista de ellas, también es posible reflexionar sobre aspectos que podrían ser susceptibles de mejora o de corrección.

Entre las constataciones, no puede dejar de reconocerse el enorme trabajo desempeñado por ambas instituciones. Son muchos los documentos remitidos a las Cámaras por el Tribunal y muchas las resoluciones aprobadas por la Comisión Mixta a la vista de los mismos. Y, en particular, no puede dejar de mencionarse el enorme esfuerzo que se ha realizado en ambos Órganos en la XII Legislatura, en la que el Tribunal de Cuentas lleva presentados un total de 120 Informes⁶ y la Comisión ha tramitado 4 Cuentas Generales⁷ y 259 informes⁸, cifra que abarca todos los que se han venido presentando, además de algunos que procedían de legislaturas anteriores.

³ Normas de funcionamiento de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobadas el 3 de marzo de 1983, a las que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo de 1982, del Tribunal de Cuentas (BOCG. Congreso de los Diputados. II Legislatura- Serie H- 12 de abril de 1983- Núm. 21-I).

⁴ Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984 (BOCG. Sección Congreso de los Diputados. II Legislatura. Serie E-15 de marzo de 1984. Núm. 31).

⁵ Fechas de constitución a partir de la III Legislatura: III Legislatura: 10 de septiembre de 1986; IV Legislatura: 13 de marzo de 1990; V Legislatura: 7 de octubre de 1993; VI Legislatura: 10 de junio de 1996; VII Legislatura: 24 de mayo de 2000; VIII Legislatura: 27 de mayo de 2004; IX Legislatura: 3 de junio de 2008; X Legislatura: 8 de febrero de 2012; XI Legislatura: 24 de febrero de 2016; y XII Legislatura: 23 de noviembre de 2017.

⁶ Se incluyen mociones y notas.

⁷ Las correspondientes a los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016.

⁸ Se incluyen mociones y notas.

El trabajo parlamentario

1. La Comisión Mixta tramita los documentos que recibe del Tribunal de Cuentas. Informes de fiscalización, Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado y otros documentos.

Comenzando por los últimos, los fundamentales son la comunicación que hace el Tribunal del Plan de fiscalizaciones para cada ejercicio, así como la Memoria de actividades del Tribunal. Sobre ellos, se toma conocimiento. No obstante, más adelante se volverá sobre estos documentos al tratar acerca del Informe al que se refiere el artículo 136 de la Constitución.

2. En los informes de fiscalización y en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, tras la comparecencia del titular de la Presidencia del Tribunal, los grupos parlamentarios presentan propuestas de resolución. Las que son aprobadas, integran la Resolución de la Comisión Mixta ante el concreto informe o Declaración.

En relación con esta tramitación, se viene constatando que las Resoluciones que resultan aprobadas no guardan, en ocasiones, toda la coherencia que sería deseable, en la medida que son reiterativas en su contenido, aunque se dirijan a destinatarios diferentes; o, a veces, constituyen meras repeticiones de lo dicho por el Tribunal en sus recomendaciones y conclusiones, añadiéndose también a la asunción del informe que es habitual aprobar como primer apartado de la Resolución. En este punto, además de ser deseable que los grupos parlamentarios tomaran conciencia de ello, podría, mediante una modificación de las Normas de funcionamiento de la Comisión, establecerse algún mecanismo que dotase de coherencia final a las Resoluciones, respetando la voluntad manifestada en la aprobación de las propuestas.

En segundo lugar, y también en relación con las Resoluciones aprobadas por la Comisión, es común preguntarse acerca de la eficacia de todo este procedimiento. En algunos casos, incluso, la falta de eficacia es perfectamente constatable, en la medida que la Comisión recibe informes en los que el Tribunal, concluye en las mismas deficiencias, a veces de los mismos entes u organismos; y en las mismas causas de esas deficiencias.

Es cierto que, a la vista de las observaciones hechas por el Tribunal, los grupos parlamentarios pueden hacer un seguimiento de los problemas. Pero también lo es que esta tarea, a veces, resulta ciertamente complicada, por lo que también en este punto podría abordarse alguna modificación normativa en la línea de remisiones de información con carácter semestral o anual que, centralizadas en el Órgano fiscalizador, luego éste remitiese a la Comisión.

3. Y en cuanto a la comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas, también, a la vista del largo tiempo transcurrido y sin perjuicio de reconocer su enorme utilidad, es posible apreciar algún punto susceptible de mejorar. Así, en ocasiones, los grupos parlamentarios, durante la tramitación de un concreto informe, plantean preguntas que, por su concreción, no es posible responder. Una posible modificación de las Normas de funcionamiento de la Comisión sería útil, en la medida que podría establecerse un mecanismo parecido al que se utiliza, en el Congreso de los Diputados, en las comparecencias previas a la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Dicho procedimiento se basa en el compromiso del compareciente de enviar en un plazo la respuesta. Todo ello, dentro de unos límites razonables en la conexión material y en la cuantía de los datos y con las formalidades que correspondan.

4. Otra de las actividades que lleva a cabo la Comisión es la solicitud de fiscalizaciones al Tribunal de Cuentas.

En este punto, la dependencia del Tribunal de Cuentas, proclamada constitucionalmente, obligaría a incluir en su Plan de fiscalizaciones lo acordado por la Comisión. La posición primera que ocupan las Cortes en un régimen parlamentario y el carácter del Tribunal de órgano de apoyo abundarían en esta idea.

Dicho lo anterior, lo cierto es que el Tribunal de Cuentas es un órgano cuya relevancia constitucional se fundamenta en su valor técnico. Éste es el que determina, y así lo reconoce su Ley Orgánica, que tenga competencia para aprobar el Plan de fiscalizaciones. En este sentido, en la medida que la aprobación misma del Plan responda a razones de conocimiento técnico, la competencia parece razonable, en la medida que es el Tribunal quien mejor conoce las necesidades de fiscalización, los motivos y, sobre todo, los medios con los que cuenta para realizarlas. Pero tampoco puede olvidarse que la decisión de lo que ha de fiscalizarse es un instrumento decisivo, pues al fin y al cabo al decidir el Plan lo que se está decidiendo, en definitiva, es la información que le va a llegar al Parlamento.

La cuestión, como fácilmente puede entenderse, es crucial. Por ello, ambas ideas, respeto a lo acordado por el Parlamento y respeto al conocimiento técnico del Tribunal han de compaginarse. Quizás, una futura reforma de la Ley Orgánica debería abordar este tema en las relaciones entre ambas instituciones. Sobre él, volveremos más tarde.

El Informe del artículo 136 de la Constitución

Examinado lo anterior, parecen estas páginas un lugar oportuno para reflexionar sobre una cuestión de relevancia, cual es la constatación de que, desde 2001⁹, no se envía a la Comisión Mixta el Informe Anual al que se refieren tanto la Constitución, como la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

1. Dice el párrafo segundo, del apartado 2, del artículo 136 de la Constitución que el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un Informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

El contenido de dicho Informe se concreta en el artículo 13 de la Ley Orgánica 2/1982, que dice que el Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales en virtud

⁹ Informe anual correspondiente al ejercicio 1998, sobre la gestión del Sector Público Estatal (BOCG. Sección Cortes Generales. VII legislatura- Serie A- 17 de julio de 2001)

del artículo ciento treinta y seis, dos, de la Constitución, comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes:

- a) La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico financiera del mismo.
- b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público.
- c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.
- d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

Como puede apreciarse, el contenido marcado por la Ley Orgánica es de enorme trascendencia, en la medida que hace referencia a materias directamente relacionadas el control político que han de ejercer las Cámaras, en general, y con el control presupuestario, en particular. Y, si se compara este contenido con las funciones que venía desarrollando el Tribunal antes de la aprobación de la Constitución, constituiría la función más importante del Órgano, adaptándolo a los tiempos y a la evolución del control; casa con las características del gasto público tal y como se contemplan en la parte dogmática de la Constitución y; en definitiva, podría llegar a plantearse si no constituye, la elaboración del citado Informe, la función constitucional más característica del Órgano Fiscalizador. En este sentido, parece oportuno traer a colación el Preámbulo de la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas que, textualmente, dice en su párrafo cuarto: “Respecto de la primera, la Ley establece su extensión y los instrumentos en que se materializa, erigiendo la Memoria o Informe anual, que el Tribunal debe rendir a las Cortes Generales en cumplimiento de lo establecido en el artículo 136.2 de la Constitución y de su Ley Orgánica, en verdadero eje de su función de control de la actividad económico financiera del sector público, sin perjuicio de las memorias extraordinarias y de las Mociones y Notas que sea procedente elevar a las propias Cortes.”

El Informe sería, además, un instrumento de gran utilidad, no sólo en la función de control, sino también en la enmienda y aprobación de las futuras Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Con ello no quiere decirse que la brillante labor que viene desempeñando el Tribunal de Cuentas no sea útil o adecuada a las necesidades. Tan solo se quiere llamar la atención de que la tramitación del Informe supondría algo así como la clave de cierre del sistema (tal y como pareció entender el constituyente y el legislador en 1982 y en 1997), así como del trabajo fiscalizador y parlamentario en que se manifiesta dicho sistema.

2. Pues bien, pese a su trascendencia constitucional y política, los Informes anuales, desde hace años, no se presentan a las Cámaras.

Si nos remontamos en el tiempo, tampoco al principio, se presentaban. La Ley Orgánica se aprobó en 1982 y, durante los años 1983 a 1986, en los que se fiscalizaron los ejercicios desde 1978 a 1982, se presentó una denominada “Memoria Dictamen” que ya en el año 1983 fue objeto de un dictamen jurídico en el Congreso de los Diputados¹⁰. El cambio en la naturaleza del Tribunal que se había operado, requería de un periodo de adaptación. Por ello, hubo causas muy concretas, relacionadas con los inicios de un órgano que, aunque preexistente a la Constitución, había cambiado su configuración.

A partir de 1987 y hasta 2001 el Informe se remitieron informes anuales a las Cámaras y, en los últimos años, de manera independiente a la Cuenta General, lo que parecía la culminación o, al menos, el perfeccionamiento de un proceso que se había puesto en marcha en 1982. Desde entonces y, hasta la fecha, el Informe no se ha vuelto a recibir.

Llegados a este punto corresponde referirse a la Memoria anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas, documento que tan sólo cumple con una parte del contenido exigido por el artículo 13 de la Ley Orgánica. A este respecto, sólo es necesario examinar el último Informe que fue remitido a la Comisión Mixta y compararlo con una de las Memorias anuales enviadas recientemente. Materias importantes que se tratan en ambos documentos, prácticamente, son la información acerca de la actividad jurisdiccional; el grado de cumplimiento de la obligación de rendir cuentas, así como en relación con la contratación. Casi todo lo demás responde a documentos de naturaleza diferente por la información que aportan.

3. Con independencia de las causas que hayan llevado a ello, pueden realizarse algunas consideraciones.

En primer lugar hay que decir que no se ha encontrado decisión alguna adoptada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en tal sentido. En todo caso y, aunque se hubiera encontrado, la decisión carecería de relevancia jurídica, en la medida que la Comisión, mediante un acuerdo concreto no hubiera podido alterar lo dispuesto en la Constitución y en La Ley Orgánica.

En segundo lugar, parece un hecho, fuera de discusión, que al no haberlo recibido, las Cámaras no han tenido la información que a dicho Informe le corresponde aportar, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica.

En tercer lugar y, transcurridos ya muchos años desde que se dejó de enviar a las Cortes el Informe previsto en el artículo 136 de la Constitución, puede que haya llegado el momento de reflexionar sobre este tema y replantearse la necesidad de contar con la información dispuesta en el artículo 13 de la Ley Orgánica. Y ello no solo por la utilidad de dicha información, sino también por el mantenimiento de la posición de ambos órganos.

¹⁰ 1 de diciembre de 1983.

4. Dice el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/1982 que el resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado. Pues bien, lo que desde el 2001 lleva remitiéndose a las Cámaras, junto con las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de cada ejercicio, son los informes concretos que, de acuerdo con su Plan de fiscalizaciones, aprueba el Pleno del Tribunal, así como las mociones o notas, también concretas, que el mismo Pleno adopta. Por lo tanto, fruto de la fiscalización realizada, no se envía un informe global, sino que se envían las fiscalizaciones por partes.

Ello tiene dos consecuencias. La primera, que las Cámaras no cuentan con una información sistematizada general sobre el Presupuesto. Las Cortes, a través de su Comisión Mixta, reciben la información por partes (los concretos informes que se vienen analizando), pero no del todo (pues la Declaración sobre la Cuenta General del Estado cumple otra función). Y el Informe del artículo 136 es, precisamente, el instrumento idóneo a tal fin, a la vista del artículo 13 de la Ley Orgánica.

Pero es que, además, una vez que no se recibe de la información del todo, la competencia que la Ley Orgánica atribuye al Tribunal para aprobar su Plan de fiscalizaciones le coloca en una situación de cierta supremacía. Es decir, si el Parlamento dispone de la información total, global del conjunto del sistema, tal y como contempla el artículo 13 de la Ley Orgánica, para que la pueda utilizar en su control de la acción de Gobierno y tenerla en cuenta en de cara a ejercicios futuros, tiene todo el sentido que el Tribunal decida las fiscalizaciones a realizar en cada ejercicio. Pero si no se dispone por parte de las cámaras de la parte general, el Plan de fiscalizaciones deviene, como se ha dicho más arriba, en un instrumento decisivo, pues, en realidad, es el Tribunal quien decide que información le llega a las Cortes.

Ante lo anterior, cabe argumentar que la Comisión puede solicitar fiscalizaciones al Tribunal. Y, de hecho, así lo viene haciendo. Pues bien, en este estado de cosas, parece evidente que cualquier fiscalización que se solicite debería realizarse, para compensar la preeminencia que por la vía de los hechos tiene, en la actualidad, el Tribunal de Cuentas. No puede olvidarse que fiscalización es igual a información.

Es cierto que el juego de las mayorías parlamentarias puede llevar a que las solicitudes aprobadas no sean las que debieran, desde un punto de vista técnico; que vengan determinadas por momentos puntuales de la vida política en el que un asunto de vital importancia se convierta en efímero poco después; o que, incluso, el numero de solicitudes desborde las posibilidades reales de fiscalizar a la vista de los medios personales y materiales con que cuenta el Tribunal. Pues bien, precisamente para tener una solución sólida e inatacable ante estas posibles circunstancias es por lo que debería reflexionarse sobre la cuestión aquí planteada.

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico financiera de los partidos Políticos

La Ley Orgánica 3/2015, fue aprobada, como dice su Exposición de Motivos, con la finalidad de someter a los partidos políticos y a las fundaciones y entidades vinculadas a ellos a más y a mayores mecanismos de control y exigencias de transparencia y vino a modificar, en lo que aquí interesa, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, así como la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.

De todas las modificaciones introducidas, interesa destacar, a los efectos de la presente exposición, las siguientes:

La extensión de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas a la actividad económico financiera de los partidos políticos.

La atribución de potestad sancionadora, en relación con esta concreta actividad fiscalizadora.

La atribución de un papel a la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

1. En relación con la primera de las cuestiones, el artículo 4.3 de la Ley Orgánica dice que corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos, así como de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

En la presente Legislatura, la Comisión Mixta ha tramitado dos Informes¹¹, los correspondientes a los ejercicios 2013, así como al 2014 y 2015¹². Y ha aprobado, en relación con cada uno de ellos, las correspondientes Resoluciones¹³.

2. El artículo 16.1 de la Ley dice que corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico financiera de los partidos políticos. Y en el apartado 3, continúa señalando que este control se extenderá a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como la regularidad contable de las actividades económico financieras que realicen y a la adecuación de su actividad económico financiera a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza.

¹¹ Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas, ejercicio 2013 e Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015.

¹² Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2016-XII Legislatura- Núm. 11 y Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2018- XII Legislatura- Núm. 76.

¹³ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2017- XII Legislatura. Núm. 12. La Resolución está publicada en el BOCG. Sección Cortes Generales-Núm. A-56 de 9 de marzo de 2017. Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2018- XII Legislatura- Núm. 80. La Resolución está publicada en el BOCG. Sección Cortes Generales- Núm.A-190 de 28 de marzo de 2018.

En relación esta actividad fiscalizadora y, a diferencia del resto de fiscalizaciones, la Ley Orgánica introduce la competencia sancionadora del Tribunal, al establecer en el artículo 17.1 que, sin perjuicio de las responsabilidades legales de cualquier índole que se deriven de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general y de lo preceptuado en esta Ley, en particular, el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito.

A tal efecto, la Ley Orgánica tipifica un sistema de infracciones y sanciones y establece un procedimiento sancionador, en aras a garantizar los principios de derecho sancionador vigentes en nuestro Ordenamiento Jurídico.

3. En cuanto al papel de la Comisión Mixta en este ámbito fiscalizador, como no podía ser de otro modo, el artículo 16.5 determina que el correspondiente informe que elabore el Tribunal se elevará a las Cortes Generales.

La novedad se encuentra recogida en el artículo 16 bis, que establece que la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas podrá, en el plazo de dos meses desde la aprobación del informe de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económico financiera de cualquier partido político que perciba las subvenciones contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para que informe sobre las infracciones o prácticas irregulares que, en su caso, se hayan observado por el órgano fiscalizador. En relación con esta comparecencia ante la Comisión Mixta, simplemente añadir que no ha sido, hasta la fecha, solicitada por ningún grupo parlamentario.

Conclusión

A modo de conclusión y, a la vista de lo expuesto en estas páginas, no cabe sino reiterar el reconocimiento, tanto al Tribunal de Cuentas, como a los parlamentarios que a lo largo de 30 años han formado parte de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, por la actividad que han desarrollado. Su trabajo, además de contribuir a la función de control de Gobierno que corresponde a las Cámaras, constituye un relevante punto de partida para reflexionar sobre las mejoras o correcciones que en el futuro pudieran plantearse.

Titulo
Del Tribunal Constitucional
Artículo 159

El Tribunal Constitucional se com-
ponerá de 12 miembros nombrados por el
Rey, cuatro a propuesta del Congreso
de los Diputados, tres a propuesta del Senado,
dos a propuesta del Gobierno, con idéntica
participación del Consejo General del Poder
Judicial.

**Jurisprudencia Constitucional
en relación con el Tribunal de Cuentas**

Juan José González Rivas

Presidente del Tribunal Constitucional

La Constitución de 1978 regula el Tribunal de Cuentas en su artículo 136¹. Además de su configuración como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y gestión económica del Estado y del sector público, algo inherente a cualquier institución de control externo, el constituyente añadió -mediante un breve inciso- una verdadera faceta jurisdiccional al Tribunal de Cuentas.

Sin perjuicio de que no existen demasiados pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el Tribunal de Cuentas, es necesario advertir que las Sentencias dictadas han sido realmente importantes en el desarrollo de las funciones, fiscalizadora y enjuiciadora, del máximo órgano de control externo. Dejando aparte pronunciamientos que aluden al Tribunal de Cuentas de manera incidental o accesorio², dos han sido los temas que principalmente han sido planteados ante el Tribunal Constitucional: la potestad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en la determinación de la responsabilidad contable, y la coexistencia de dicho Tribunal con los órganos de control externos de las comunidades autónomas y, específicamente, la competencia para la fiscalización de las Corporaciones Locales.

La doble función que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas ha sido analizada por el Tribunal Constitucional que ya afirmó en la STC 18/1991, de 31 de enero de 1991, que “el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable”.

Debemos analizar en primer término, por qué afirmó el Tribunal Constitucional que el Tribunal de Cuentas es supremo pero no único cuando ejerce su función fiscalizadora. Dos Sentencias similares se detienen en esta cuestión, la STC 187/1988, de 17 de octubre y la STC 18/1991, de 31 de enero³.

En la STC 187/1988, de 17 de octubre, además del problema de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas que analizaremos más adelante, el Gobierno sostenía la inconstitucionalidad de la Ley 6/1984, del Parlamento catalán, por entender que dicha norma otorgaba a la Sindicatura de Cuentas catalana una competencia para fiscalizar a las Corporaciones Locales que la Constitución reservaba en exclusiva al Tribunal de Cuentas. Se planteaba, principalmente, si un órgano autonómico de la misma naturaleza que el Tribunal de Cuentas -es decir un órgano que no se integra en la Administración, sino que depende del Parlamento- podía llevar a cabo una función fiscalizadora sobre las Corporaciones Locales.

¹ El citado precepto constitucional dispone: “1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas”.

² Como por ejemplo la STC 9/2013, de 28 de enero, que estimó un recurso de inconstitucionalidad al apreciar que la titulación para acceder al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas no puede incardinarse como contenido propio del presupuesto pues no prevé o habilita gastos.

³ La primera de ellas se refiere al recurso de inconstitucionalidad núm. 426/1984, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra los arts. 2.2, 5 b) y 9.1 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de la Sindicatura de Cuentas. La segunda Sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 890/85, promovido por el Gobierno de la Nación, contra los arts. 2 b) y preceptos conexas, 2 d) y 5.1 de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas.

Consideraba el Tribunal Constitucional preciso determinar si las normas que componen el bloque de la constitucionalidad -art. 136 CE y Ley Orgánica 2/1982, dictada en cumplimiento de la previsión contenida en el apartado 4 de dicho artículo-, atribuyen de forma exclusiva al Tribunal de Cuentas la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones Locales. La tesis defendida por el Gobierno en su recurso entendía que el Tribunal de Cuentas se configura en la Constitución y en su Ley reguladora como supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y del sector público, sector en el que se integran las Corporaciones Locales, y además se configura como único en su orden según los arts. 136 y 153 d) CE y art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982⁴, pudiendo delegar el ejercicio de sus funciones en los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas eventualmente prevean sus Estatutos.

Partiendo de que dichas disposiciones constituyen la normativa básica a que se refiere el art. 149.1.18 CE, por cuanto en ellas se establecen los principios esenciales de la organización del Tribunal en cuestión, concluía el Gobierno que había de considerarse básico el que la supervisión de las Corporaciones Locales se realice de forma exclusiva por el Tribunal de Cuentas, bien directamente o a través de los órganos en que pueda delegar.

Consideró sin embargo el Tribunal Constitucional, que esta argumentación no constituye base suficiente para fundamentar la pretendida inconstitucionalidad de la norma impugnada. Explicaba que en la Constitución no existe un precepto que disponga clara y expresamente para las Corporaciones Locales lo que para las Comunidades Autónomas establece el art. 153 d), a saber, que es el Tribunal de Cuentas a quien corresponde su control “económico y presupuestario” externo.

Explicaba el Tribunal Constitucional que del art. 136 CE tampoco se desprende tal competencia en los términos planteados por el Gobierno. En su apartado primero, párrafo segundo, se hace referencia al examen y comprobación por dicho Tribunal de la “Cuenta General del Estado”, pero no al examen de cuenta alguna de las Corporaciones Locales. Y en el apartado 2 se dispone la rendición al Tribunal de Cuentas, y la censura por éste, de “las cuentas del Estado y del sector público estatal”, sin referencia alguna tampoco a las cuentas de las Corporaciones Locales. Pero también es cierto, admite el Tribunal Constitucional, que el apartado 1, párrafo 1º del mismo art. 136, atribuye al Tribunal de Cuentas el carácter de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”, y que la referencia al “sector público” significa que las Corporaciones Locales, indudablemente integradas -como el Estado- en el sector público, no quedan fuera del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación del art. 136.1 CE de la que extrajo las siguientes conclusiones: a) Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal. b) Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué

⁴ El art. 153 d) dispone que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.
El art. 1.2 de la LOTCu señala que: Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos.

ser el único, ya que lo que la Constitución exige es que, de existir diversos órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas, el Tribunal de Cuentas mantenga frente a los mismos una relación de supremacía. c) Por tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones Locales, considera el Tribunal Constitucional que es conforme al art. 136.1 CE la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga su posición de supremacía frente a los primeros. d) Que, según se deduce de lo anterior, la competencia que a esos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones públicas.

En definitiva, la fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas no supone, pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las mismas. A diferencia de lo dispuesto para la “jurisdicción contable”, calificada de “exclusiva”, no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad.

Este criterio fue utilizado igualmente en la citada STC 18/1991, de 31 de enero, y ha sido recordado por el Tribunal Constitucional en la STC 111/2016, de 9 de junio⁵, en la que reiteró, en relación al control de las Corporaciones Locales, que la tutela financiera autonómica puede ser compatible con la ejecución por parte del Estado de algunos concretos controles; también con el relativo a las cuentas locales que ejerce el Tribunal de Cuentas afirmó que “la fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del art. 4.1 c) de la Ley Orgánica 2/1982 ... no supone pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales”, de manera que “no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserva en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad.”

Entrando en el segundo problema que se ha apuntado al inicio, debemos detenernos en el carácter “único pero no supremo” del Tribunal de Cuentas cuando enjuicia la responsabilidad contable.

Es interesante recordar que la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas es establecida en el art. 136.2, párrafo 2º, de la Constitución, que recoge expresamente las potestades jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y defiende su desarrollo, como el de la función fiscalizadora, a una Ley Orgánica. En el debate parlamentario de este precepto constitucional quedó puesto de relieve que el propósito explícito del constituyente fue el de reconocer potestades o funciones jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas. Así se desprende de la significativa sustitución de la frase “sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos”, que figuraba en redacciones iniciales del proyecto de Constitución, por la definitiva de “sin perjuicio de su propia jurisdicción”, que aparece en el redacción final a consecuencia de una enmienda, aceptada por todos los grupos parlamentarios, en que se expresaba claramente que la finalidad de la sustitución mencionada no era otra que ese reconocimiento de

⁵ Esta Sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta, transitorias primera a cuarta y final primera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

funciones jurisdiccionales y que, por ello, en el apartado 3º, se concedía a los miembros del Tribunal de Cuentas la misma independencia e inamovilidad que a los jueces ordinarios, así como sus mismas incompatibilidades.

Superadas las dudas iniciales, la práctica diaria de la jurisdicción contable pone de manifiesto el acierto constitucional al establecer una jurisdicción específica para el estudio de los supuestos de responsabilidad contable, esto es, la responsabilidad en la que pueden incurrir de los cuentadantes en el manejo de fondos públicos.

Las dudas sobre la función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas quedaron definitivamente disipadas en la, antes citada, STC 187/1988, de 17 de octubre, en la que el Tribunal Constitucional aclaró la naturaleza de la jurisdicción contable a propósito del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley 6/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de la Sindicatura de Cuentas. La cuestión planteada en el recurso consistía en determinar si la función de enjuiciamiento contable llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas puede ser ejercida, también, por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en el ámbito territorial de esta Comunidad. En otras palabras, se planteaba si la jurisdicción contable se residencia de manera exclusiva en el Tribunal de Cuentas o, por el contrario, los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas gozaban también de potestad jurisdiccional en su ámbito territorial.

El Tribunal Constitucional, en una Sentencia de gran calado para el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ya destacó entonces las dos funciones que, en desarrollo del art. 136 CE, atribuye la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas a éste: la función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público y la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su carga el manejo de caudales o efectos públicos.

Afirmaba el Tribunal Constitucional que mientras la actividad fiscalizadora se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía, el enjuiciamiento contable, por el contrario, aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional. A continuación, destacaba la Sentencia los argumentos para reafirmar la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, recordando los preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que desarrollan la expresión contenida en el art. 136.2, párrafo segundo de la Constitución, y que califican al enjuiciamiento contable de “jurisdicción propia” del Tribunal de Cuentas (art. 15.1), atribuyéndole las notas de “necesaria e improrrogable, exclusiva y plena” (art. 17.1), al mismo tiempo que garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 33.1).

Por tanto, constataba el Tribunal Constitucional la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas que consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial, regulado en el Capítulo Tercero del Título V y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en el que aparecen

los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso. Por otra parte, sus resoluciones, en los casos y en la forma que determina su Ley de Funcionamiento, son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 49) y, aplicándose de manera supletoria para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal (Disposición final segunda, 2).

Con estas notas configuradoras de la jurisdicción contable, se despejaban las dudas iniciales sobre la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Hoy en día nadie duda de la naturaleza jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, pero en el año 1988, esta Sentencia vino a poner fin a una larga polémica sobre esta peculiar potestad jurisdiccional.

Descendiendo al problema concreto planteado en la impugnación -la exclusividad del Tribunal de Cuentas para el ejercicio de la jurisdicción contable-, señalaba el Tribunal Constitucional que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador, en cambio lo considere, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción -que tiene el carácter de exclusiva y plena- todo el territorio nacional.

Esto es así, explica la Sentencia, porque en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, pero no ocurre lo mismo con los órganos de enjuiciamiento contable. Por ello, aun cuando se prevé que las Comunidades Autónomas puedan realizar su propia función fiscalizadora, no existe esta previsión respecto a la actividad jurisdiccional, limitándose el art. 26.3 de la Ley a disponer que “en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”. Por tanto, solamente la fase de instrucción de los procedimientos para la exigencia de responsabilidad contable, y siempre previa delegación por parte del Tribunal de Cuentas, podrían ser tramitados por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, veían limitada, exclusivamente a dicha fase instructora, su participación en la exigencia de responsabilidad contable.

En esta Sentencia, por tanto, se deja definitivamente claro, desde un punto de vista del control abstracto que permite un recurso de inconstitucionalidad, la naturaleza jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, quizá era necesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en un recurso de amparo en que se alegaran lesiones concretas de derechos fundamentales en el desarrollo de dicha función jurisdiccional contable. Esta oportunidad de analizar la jurisdicción del Tribunal de Cuentas desde un punto de vista de control concreto en el ámbito de un recurso de amparo se produjo en la STC 215/2000, de 18 de septiembre, en la que se abordó, nuevamente, la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

En esta ocasión, como consecuencia de las irregularidades contables detectadas en un Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, se tramitó, por iniciativa del Ministerio Fiscal, un procedimiento para depurar la responsabilidad contable en la que habría incurrido el recurrente en amparo.

Previos los trámites legales pertinentes se dictó Sentencia en cuya parte dispositiva se declaró como responsable directo de los daños y perjuicios causados al demandante de amparo. Esta resolución fue confirmada en grado de apelación mediante Sentencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

El recurrente, considerando siempre que el Tribunal de Cuentas carecía de potestad jurisdiccional, interpuso frente a la Sentencia dictada en apelación un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, al entender que la resolución impugnada era un acto administrativo y, por tanto, cabía su impugnación como tal ante la jurisdicción contenciosa-administrativa. Inadmitido tal recurso contencioso-administrativo, se acudió al Tribunal Constitucional, donde se planteaba la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE. En la queja concreta de la lesión del art. 24 CE, señalada subyacía un problema constitucional de mayor trascendencia: la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

Para el demandante de amparo, esa inadmisión habría vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la vertiente de acceso a la jurisdicción, art. 24.1 CE, opinión de la que discrepaban el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Para éstos, la cuestión debía examinarse desde la perspectiva del acceso a los recursos, ya que las sentencias dictadas por el Tribunal de Cuentas son verdaderas resoluciones jurisdiccionales y recurribles, en su caso, mediante recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Esta diferencia de perspectiva era el lógico correlato de las distintas tesis defendidas al respecto por las partes personadas en el proceso constitucional; el demandante de amparo entendía que el Tribunal de Cuentas actúa como la Administración Pública y, por tanto, sus actos serían recurribles ante la jurisdicción contenciosa-administrativa y, en consecuencia, el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función de enjuiciamiento contable ponían de manifiesto un conflicto trabado entre un ciudadano y una Administración Pública. Consideraba, por último, que la inadmisión de dicho recurso no sólo vulnera su derecho a obtener la tutela judicial efectiva, sino que, además, representa el reconocimiento de un ámbito de actividad administrativa inmune al control judicial⁶.

A estos argumentos oponían el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal la doctrina de la STC 187/1988, de 17 de octubre, antes analizada. Conforme a dicha doctrina, resultaba incuestionable la naturaleza jurisdiccional del enjuiciamiento contable llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, que merece la consideración de Juez ordinario de la responsabilidad contable. Por otro lado, se recordaba que del texto constitucional no cabe deducir una concentración y monopolización de toda la potestad jurisdiccional en los miembros del Poder Judicial, habida cuenta de que también desempeñan esa función, además del propio Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas.

⁶Entendía el demandante que el Tribunal de Cuentas no puede ser calificado como un órgano del poder judicial, cuya existencia diferenciada deriva del principio de separación de poderes. Refutada la consideración del Tribunal de Cuentas como órgano de naturaleza jurisdiccional, denunciaba el demandante que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, no puede quedar satisfecho mediante la previsión, recogida en el art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y desarrollada en los arts. 80 a 84 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de un recurso extraordinario como es el de casación, supeditándose además su admisión a que la responsabilidad contable supere una determinada cuantía.

El Tribunal Constitucional recuerda que la Sala Tercera del Tribunal Supremo no inadmitió a trámite el recurso del recurrente por insuficiencia de cuantía, sino por la falta de jurisdicción del órgano actuante para conocer de un recurso, el contencioso-administrativo ordinario, no previsto por el legislador como remedio procesal adecuado frente a las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas declarando la responsabilidad contable y cuya admisibilidad no cabría derivar del art. 1.1 LJCA al tratarse de actos judiciales dictados por una instancia a la que se atribuye la denominación de órgano jurisdiccional.

Analiza el Tribunal en primer lugar la queja del demandante de amparo que sostuvo que, pese a la referencia que el art. 136.2 CE contiene a la “jurisdicción” del Tribunal de Cuentas, la actividad de enjuiciamiento contable que lleva a cabo dicho órgano no posee una naturaleza jurisdiccional si dicho precepto se considera en el marco de una interpretación sistemática de la Constitución. Al respecto, es procedente recordar, afirma la Sentencia, que una interpretación del texto constitucional que conduzca a un resultado distinto de su literalidad sólo puede ser admitida cuando existe ambigüedad en el mismo o ésta se deriva de la falta de cohesión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales. Ahora bien, afirma el Tribunal Constitucional que ni la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente, ni los antecedentes inmediatos del precepto constitucional antes mencionado ni la interpretación sistemática del término “jurisdicción” en la Constitución permiten acoger la tesis del recurrente de amparo⁷.

Ha de entenderse, pues, que con la expresa mención a la “jurisdicción” del Tribunal de Cuentas en el art. 136.2 CE el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil, quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso. Esto es, las derivadas del art. 24 CE, así como de otros preceptos constitucionales, entre ellas las de independencia e inamovilidad de quienes ejercen la función jurisdiccional, como expresamente establece el art. 136.3 CE respecto a los miembros del Tribunal de Cuentas. Por tanto, el ejercicio de la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable por el Tribunal de Cuentas no es en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues es la propia Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a dicho órgano.

En suma, de esta jurisprudencia se desprende que el enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, plena y exclusiva, en un proceso especial por razón de la materia. Y, en consecuencia, se llega a la conclusión de que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo formulado por el recurrente, acordada por la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, no lesionó su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 CE reconoce y garantiza a todos.

⁷ Recuerda el Tribunal que lo primero, en atención a la caracterización de dicho órgano en la Ley de 29 de junio de 1934 como aquél que, con categoría de “supremo”, posee una “jurisdicción especial y privativa” en materia contable (art. 1), lo que se reitera en la Ley de 3 de diciembre de 1953 (art. 2). Lo segundo, dado que la referencia a la “propia jurisdicción” del Tribunal de Cuentas fue introducida conscientemente por el constituyente, al aceptarse una enmienda al Anteproyecto en este sentido. Y en cuanto a lo último, basta observar que en todos los supuestos en los que la Constitución de 1978 emplea el término “jurisdicción” o sus derivados lo hace por referencia a órganos que ejercen funciones jurisdiccionales.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, la constatación de la potestad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas tiene como consecuencia primordial la sujeción de dicha jurisdicción a los derechos y garantías establecidos en el artículo 24 CE. El citado precepto recoge en el apartado primero el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Este derecho, en sus diversas vertientes, ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia constitucional aplicable, como a cualquier otra jurisdicción, a los procesos tramitados para la exigencia de la responsabilidad contable; por ello, la conclusión de este breve trabajo es la remisión a dicha jurisprudencia que guía la tramitación de los procedimientos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas.

Artículo 123

El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

El Presidente del Tribunal Supremo es nombrado por el Rey, a propuesta del General del Poder Judicial en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura.

Número extraordinario
de la Revista de Control Externo
del Tribunal de Cuentas,
con motivo del 40 aniversario
de la Constitución

Carlos Lesmes Serrano

Presidente del Tribunal Supremo

El 40 Aniversario de la Constitución Española de 1978 debe representar, para todos, un motivo de especial satisfacción. Esta conmemoración nos brinda la oportunidad de recordar y de poner en valor todo lo que ha supuesto, para el progreso de nuestro país, la aprobación de nuestra Carta Magna, cuyos valores y principios deben ser reafirmados hoy más que nunca.

A lo largo de la no poco azarosa historia del constitucionalismo español, ninguna Norma Fundamental ha brindado a nuestro país un periodo de estabilidad y progreso tan sólido y prolongado como lo ha hecho la Constitución de 1978. Conmemorar sus 40 años de vigencia es, no solo un orgullo, sino incluso una obligación, especialmente para quienes pertenecemos a una generación que crecimos sin ella, que la vimos nacer, que la votamos en referéndum... y a quienes ahora nos corresponde transmitir su valor como germen y sustento de la convivencia pacífica y en democracia que ha caracterizado a España en las últimas cuatro décadas.

Permeable al desenvolvimiento del constitucionalismo democrático de los Estados contemporáneos, nuestra Carta Magna no se limitó a plasmar la tradicional concepción formal del Estado de Derecho, sino que incorporó principios y valores derivados de importantes transformaciones políticas y sociales para preservar la convivencia democrática, regulando los límites del poder y el ámbito de libertad reservado a los ciudadanos, para convertirse, a través de su posición central, en el escenario que garantiza los derechos y libertades de todos.

La nuestra es una Constitución moderna y avanzada. Lo fue desde sus propios orígenes y lo sigue siendo en la actualidad, después de 40 años de vigencia, pues configura un sistema orgánico de controles mutuos en el que el Estado se constituye como un complejo entramado político, jurídico e institucional plagado de normas, principios y valores instaurados, precisamente, para garantizar la convivencia en democracia, sobre la base irrenunciable del Estado de Derecho.

Aún en una época en la que, inevitablemente y debido a las circunstancias, lo fundamental y prioritario era recuperar la democracia y las libertades, los constituyentes, los “padres de la Constitución”, a quienes tanto debemos todos los españoles, supieron incorporar a la Carta Magna todos los ingredientes que han permitido nuestro desarrollo como país moderno y avanzado.

Nada falta en nuestro texto constitucional.

Junto con los postulados más básicos e irrenunciables del Estado de Derecho, perfectamente recogidos en la Norma Fundamental (la separación de poderes, la soberanía nacional, los derechos fundamentales, el sometimiento de los poderes públicos a la ley...), nuestra Constitución supo también integrar en su contenido todo lo necesario para que, ya desde su origen, España se situara a la altura de los países más avanzados de nuestro entorno en materia de derechos sociales, en materia de principios rectores de la política social y económica y en materia de gestión y control del uso de los recursos públicos.

En efecto, nuestros constituyentes no se olvidaron de nada, ni de nadie. Nos dotaron de un entramado institucional perfecto y completo, porque difícilmente podría desplegar toda su virtualidad el Estado de Derecho si no se prestara la debida atención a los mecanismos que deben garantizar la correcta gestión económica del sector público.

Por ello, es la propia Carta Magna, en su artículo 136, la que reserva un espacio propio a una institución tan relevante e imprescindible como el Tribunal de Cuentas.

El control sobre la utilización de los recursos públicos es un principio inherente a cualquier democracia que se precie de serlo y sin duda está en los propios orígenes del Estado moderno, pero resulta indudable que, cada vez más, se ha convertido en una exigencia, absolutamente legítima, de la ciudadanía.

Las sociedades modernas, cada vez más informadas, requieren hoy de sus gobernantes, en realidad de todos los responsables públicos, no solo el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, sino también una gestión correcta y adecuada de los recursos que son de todos. Principios como la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la gestión pública se conciben en la actualidad como parte integradora de las democracias. Y así debe ser.

En este sentido, hoy en día, 40 años después de que la Constitución Española consagrara al Tribunal de Cuentas como elemento fundamental del entramado institucional de nuestro Estado social y democrático de Derecho, creo que procede, sin lugar a dudas, reafirmar su importancia y destacar el trascendental papel que le corresponde en el control de las cuentas y en la promoción de la mejora de la gestión pública.

Como Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, responsabilidad que he tenido el inmenso honor de ejercer durante los últimos cinco años, agradezco muy sinceramente que se me brinde esta oportunidad de expresar el reconocimiento del Poder Judicial hacia la labor desempeñada por el Tribunal de Cuentas, institución con la que además compartimos importantes señas de identidad.

En la salvaguarda del fundamental contenido axiológico de nuestra Carta Magna, los miembros del Poder Judicial, todos los jueces y magistrados, ejercemos una esencial responsabilidad, como garantes del cumplimiento de la ley y del orden constitucional establecido.

Es cierto que la solución a los más graves conflictos sociales debe buscarse principalmente a través de la acción política, pero en todo caso y bajo cualquier circunstancia el respeto al derecho es irrenunciable, como también lo es su constante salvaguarda judicial.

En nuestro papel constitucional, los jueces y magistrados no solo debemos velar por los derechos y libertades individuales, haciendo que los ciudadanos cumplan con sus deberes y obligaciones, sino que, como integrantes del Poder Judicial, ejercemos una trascendental función de control sobre los otros poderes del Estado, pues la jurisdicción es la fuerza llamada a salvaguardar la Constitución, su sistema de valores y su orden político, confrontando el comportamiento humano con el ordenamiento jurídico, ya sea este comportamiento de los gobernados o de los gobernantes.

Estas señas de identidad, que son propias del ejercicio de la jurisdicción y propias de la trascendental función de impartir Justicia, las compartimos, no tengo la menor duda, con el Tribunal de Cuentas en todos aquellos casos en los que esta institución ejerce su función de enjuiciamiento contable.

El artículo 136 de la Constitución Española reconoce expresamente la función de naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en el ámbito de la responsabilidad contable en la que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.

Y al igual que ocurre con el Poder Judicial en sentido estricto, es esencial que esa jurisdicción se ejerza solo bajo el imperio de la ley y con independencia e imparcialidad, para que sobre ella no se imponga ningún otro criterio ni interés, de forma que el trabajo de los tribunales -junto con el del Tribunal Constitucional- contribuya a afirmar la soberanía del derecho, un derecho al que están sometidos no solo los ciudadanos, sino también el Estado y todas las Administraciones Públicas.

Prueba de ello es que el propio artículo 136 de la Constitución establezca clara y expresamente que los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

Compartimos, pues, con el Tribunal de Cuentas la nota de independencia que debe ser preservada de toda injerencia cuando de juzgar se trata. Y estoy seguro de que compartimos también la convicción de que la Constitución de 1978 ha permitido a nuestro país progresar como nunca antes lo había hecho a lo largo de la historia. Nos ha permitido situarnos a la altura de las democracias más avanzadas, integrarnos de pleno derecho en las instituciones europeas e internacionales y consolidarnos, interna y externamente, como Estado social y democrático de Derecho en el que la convivencia se rige por valores y principios tan irrenunciables como la libertad, la justicia, la igualdad o el pluralismo político.

La nuestra es una Constitución plenamente democrática y es también una Constitución abierta al mundo, no solo hacia el derecho internacional convencional sino también, muy señaladamente, respecto de la Unión Europea, en línea, por tanto, con los estándares interpretativos de las democracias más avanzadas, decantados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Ciertamente, muchas cosas han cambiado en la sociedad española a lo largo de estas cuatro décadas y todas las instituciones, también la judicial, han sabido adaptarse a los nuevos requerimientos de un mundo globalizado, pero los valores constitucionales sobre los que se asienta nuestro Estado de Derecho siguen siendo la base irrenunciable de nuestra convivencia y la máxima garantía para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Quienes formamos parte de la Carrera Judicial somos plenamente conscientes de ello y nuestros pronunciamientos, desde los que se dictan en un Juzgado de Primera Instancia hasta los que emanan del Tribunal Supremo como cúspide de nuestra organización judicial, deben llevar siempre la impronta de los valores y principios constitucionales, convirtiéndonos así en cauce para preservar su efectiva vigencia, del mismo modo que lo hacen los autos y sentencias dictados por los órganos de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el ámbito económico-financiero del sector público; ámbito que cada vez más es un elemento fundamental para evaluar la calidad de las democracias.

Mi más sincero agradecimiento al Tribunal de Cuentas, en la persona de su Presidenta D^a María José de la Fuente y de la Calle, por haberme brindado la oportunidad de participar en esta publicación especial conmemorativa del 40 Aniversario de la Constitución Española. Una celebración, sin duda, sobrada de motivos.



ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
organo fiscalizador
económica del E

El control como garantía
de los Estados democráticos

María José de la Fuente y de la Calle
Presidenta del Tribunal de Cuentas

Este año 2018 se conmemora el Cuadragésimo Aniversario de la Constitución, Norma Fundamental que define y encuadra el sistema y modelo de convivencia que se dieron los españoles en 1978, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En el Preámbulo de la Constitución se recoge que el pueblo español, en el que reside la soberanía nacional, *proclama su voluntad de garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo y de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular*, y al que quedan sometidos los ciudadanos y los poderes públicos.

Como ha señalado Su Majestad el Rey recientemente, con ocasión de la Ceremonia de entrega de los Premios Princesa de Asturias: *“la Constitución significa para España democracia y libertad”*.

Es indispensable, en este contexto, recordar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando manifestaba que *“toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”*.

En efecto, el principio de limitación del poder, junto con el postulado correlativo de garantía de los derechos individuales, constituye el basamento esencial del constitucionalismo democrático y la piedra angular que sostiene el ordenamiento jurídico, con el completo significado de esta expresión, como organización y, asimismo, como sistema de normas.

Ciertamente, la limitación del poder y el establecimiento en el texto constitucional de mecanismos de control político, jurídico y de legalidad, la búsqueda de equilibrio y el establecimiento de pesos y contrapesos en el ejercicio mismo del poder, son mucho más que un conjunto de reglas del Estado de Derecho; constituyen los pilares mismos de este modelo de Estado. El principio limitativo y de control del poder, además, está correlacionado con la idea de libertad individual. Por una parte, porque la libertad es consustancial al concepto mismo de relación entre hombres y, más aún, entre hombres y Estado. Por otra parte, porque resulta imprescindible que en el momento de constituirse un poder legítimo se defina el campo que le es propio, su alcance y, consecuentemente, sus límites y su control. Se trata de la transformación del arbitrario gobierno de los hombres en el gobierno de las leyes.

Estos postulados que fundamentan el control en el Estado de Derecho originan la creación de instituciones que verifiquen la virtualidad material de los principios que han de presidir la actuación pública. Así, concurren el control jurisdiccional, el control económico-financiero, los controles administrativos de naturaleza jerárquica y el control político, correspondiendo este último a las Cortes Generales.

Para el adecuado ejercicio de la labor de control político, los representantes de la soberanía nacional cuentan con el apoyo de órganos especializados de carácter técnico, entre los que destaca el Tribunal Cuentas, institución de origen y con funciones de naturaleza netamente constitucionales.

En efecto, la Constitución Española, tras disponer en su artículo 31.2 que el gasto público ha de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía, establece las bases sobre las que se asienta el Tribunal

de Cuentas y el actual sistema de control externo de la actividad económico-financiero del sector público. Dicho marco jurídico ha resultado esencial para que esta Institución haya podido desarrollarse y evolucionar, atendiendo a las necesidades de una sociedad en permanente cambio.

Es en el artículo 136 del Texto Fundamental donde se regula el Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, reconociéndole también jurisdicción. Dicho precepto garantiza a los miembros de aquél la misma independencia e inmovilidad y establece iguales incompatibilidades que para los jueces. Finalmente se remite a una ley orgánica para regular su composición, organización y funciones.

Fue la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la que hizo efectivo este mandato constitucional. Esta, a su vez, se desarrolló por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de la Institución, disposición que, coincidiendo con el cuadragésimo aniversario de la Constitución, celebra sus treinta años de vigencia.

Demandas actuales de la gestión pública y del control externo

Ha sido relevante la evolución de la sociedad a lo largo de estos cuarenta años. Han cambiado el entorno, las tendencias y las estructuras sociales, políticas y económicas. Ello ha requerido la progresiva adaptación de los modelos hacia un nuevo diseño, más complejo, asentado en específicas reglas de comportamiento que, aprendiendo de lo hecho, se ajusten para evitar oscuridades y asimetrías y en el que se refuerce la asunción de responsabilidades; todo ello, en el amplio marco que ofrece la Constitución.

Los poderes públicos no podían permanecer ajenos a tales cambios, debiendo asimilarlos con flexibilidad y reflejos suficientes. Además, han debido hacerlo de forma rápida, ya que afrontar las transformaciones con retraso es llegar tarde y quedar obsoleto. Pero los sistemas no están limitados geográficamente sino que los procesos de globalización exigen de ellos la adaptabilidad precisa para integrarse y coordinarse. En consecuencia, el sector público, como parte del sistema, ha operado una profunda transformación en su estructura y gestión que ha tenido lugar vinculada a la evolución del entorno.

Las realidades económicas y sociales y las demandas de los ciudadanos reclaman de las entidades públicas, cada vez con mayor intensidad, un comportamiento ejemplar en el cumplimiento de la normativa y que adopten nuevas fórmulas de gestión que permitan obtener mayor eficacia, más eficiencia en la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los programas, mayor rigor técnico y más economía en la actuación. Así, regularidad y claridad en las cuentas públicas, responsabilidad, transparencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad se han convertido en los principios clave de la gestión pública.

La actuación de los poderes públicos, por la fuerte implicación y el esfuerzo que representa para las finanzas públicas, exige el mayor rigor a la hora de controlar la gestión de las políticas puestas en práctica y su aplicación, la buena o mala administración de los fondos y la utilidad y eficacia del gasto realizado. No puede olvidarse, como señalaba Thomas Jefferson, que *“el precio de la libertad es la eterna vigilancia”*.

La credibilidad en la capacidad del Estado y de las distintas Administraciones territoriales -más en un Estado fuertemente descentralizado como es España, donde está plenamente implantado el sistema autonómico- para la gestión pública y para la administración y el control de su política fiscal y de gasto público, sujeto a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, es un punto básico para lograr una aproximación entre la cultura del ingreso y del gasto público, incrementando así la concienciación y el grado de responsabilidad fiscal y, en definitiva, la asunción del papel que a los ciudadanos corresponde. La relevancia de estos fines viene a resaltar la importancia de las funciones atribuidas a las instituciones de control y la necesidad de que estas asuman el compromiso de un ejercicio sólido de sus competencias y de dar el mayor alcance y conseguir los más amplios efectos a los resultados de su actuación.

Unido a la eficacia en la gestión, hay que incidir en el comportamiento ético de los agentes involucrados en el uso de los recursos públicos, en su obligación de rendir cuentas de su actuación y de asumir responsabilidades por lo hecho. Transparencia, confianza y solvencia deben ser los pilares sobre los que construir el liderazgo y la excelencia de las organizaciones. Sólo así pueden reforzarse la democracia y el progreso social, creando modelos de desarrollo más justos y sostenibles.

La exigencia de transparencia se plantea con un doble alcance. En su ámbito externo, ordena las relaciones de la Administración con los ciudadanos. En su enfoque interno, la transparencia se dirige a fomentar organizaciones con niveles de responsabilidad determinados y delimitados, en las que la información se canaliza oportunamente, a nivel vertical y horizontal, fomentando la motivación y la implicación en el sistema, potenciando con ello el compromiso de todos sus integrantes. Este segundo componente hace esencial el adecuado diseño de la organización y el ejercicio de la gestión, tanto en su aspecto singular para cada una de las entidades que integran el sector público, como en su consideración global. En consecuencia, el análisis de la organización, de sus debilidades, deficiencias, carencias o duplicidades estructurales, en su régimen jurídico o en su funcionamiento, ha de constituir, en aras de la transparencia, una constante para su mejora.

La rendición de las cuentas, así como su adecuada publicidad y presentación a los órganos de control constituye una obligación básica a través de la cual los gestores públicos responden y dan razón de la gestión económico-financiera ante quienes les proporcionan los recursos. Por ello, dicha rendición, además de una prescripción legal, representa un deber esencial para garantizar la transparencia en la gestión de la referida actividad, como responsabilidad por los fondos que los ciudadanos ponen a su disposición, y la ausencia de aquella genera un profundo déficit democrático.

El control es un elemento básico para garantizar la transparencia. Pero, a su vez, la transparencia resulta fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones de control, sin las cuales no hay democracia de calidad. La relevancia de estas instituciones viene constituida no sólo por su capacidad para identificar y poner de manifiesto actuaciones contrarias a la legislación vigente, sino también por su contribución a evidenciar la existencia de ámbitos que necesitan de una regulación más precisa y de mejores gestiones. Así lo reconoce la propia exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que señala: *“Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”*.

La independencia integra la línea medular del control externo, es consustancial al mismo. En el caso del Tribunal de Cuentas, la Constitución Española y la legislación reguladora de aquel exigen que los Consejeros de Cuentas dispongan de una alta cualificación, que viene determinada normativamente, y de especialización, y fortalece su elección exigiendo para la misma una mayoría parlamentaria muy reforzada, a lo que se añade un término de mandato que excede y, por tanto, se desvincula, de los mandatos parlamentarios; además, les dota de las garantías, obligaciones e incompatibilidades que ofrece el estatuto judicial. Por otra parte, la normativa asegura la independencia orgánica y funcional de la Institución y la suficiencia de medios para el ejercicio de sus funciones, para lo que se le atribuye independencia financiera. También establece un régimen que refuerza la imparcialidad, objetividad y profesionalidad del personal a su servicio, lo que afianza su independencia.

No cabe aceptar que, en el marco de un relativismo permanente hacia las instituciones públicas y a tal fin, por el mero hecho de su configuración legal y por la forma de elección de sus miembros -sistema que, por otra parte, queda en manos de los representantes de la soberanía nacional, esto es, del Parlamento, como es regla general en los países democráticos-, se cuestione la independencia del Tribunal, cuya actividad, exclusivamente técnica y de alto valor democrático, sirve de base al ejercicio de la función de control político, atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales.

Naturalmente, ello no debe confundirse con la crítica legítima, que, por el contrario, debe conducir a la propia autocrítica, y a la que se debe responder con una actuación cada vez más eficiente, eficaz, rápida y transparente, que la contrarreste. En la medida en que las instituciones fiscalizadoras sean capaces de mejorar los resultados de su actividad, atendiendo a lo que la ciudadanía de una sociedad avanzada demanda de ellas, mejor estarán cumpliendo con la misión que tienen encomendada y contribuyendo a defender su prestigio e independencia.

Las instituciones fiscalizadoras han de abordar asimismo sus propios retos, adaptándose, igualmente, a los cambios que exige el entorno económico y social, tanto en el ejercicio de su función de control -en los ámbitos fiscalizador y jurisdiccional-, como en su propia organización y funcionamiento interno.

Han de estar dotadas de estructuras eficaces y eficientes, de controles de calidad que garanticen los más altos estándares de actuación y de sus productos; deben aspirar a la mayor cualificación de su personal, para lo que es preciso atender a su formación como lo que es, una prioridad predicable del recurso más valioso del que disponen. Además, deben adoptar la máxima racionalidad en la distribución de tareas y promover la asunción de responsabilidades. En resumen, han de aspirar a ser organizaciones modelo a través del ejemplo.

Constituye un ejercicio clave de operativa en las instituciones de control externo, el diseñar y ejecutar una planificación estratégica orientada a maximizar su rendimiento y efectos, así como a evaluar los resultados de su aplicación, aprendiendo de ellos y utilizándolos en la programación y ejecución de las actuaciones futuras, identificando las áreas de mejora y optimizando las asignaciones.

Para avanzar en la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en los propios procesos internos, resulta imprescindible la utilización de las Tecnologías de la Información, que aportan herramientas útiles al ejercicio del control y facilitan las tareas mecánicas en su desarrollo.

Las instituciones fiscalizadoras han de atender al entorno en el que ejercen su actividad, ya que su eficacia será tanto mayor cuanto más se ajusten a las expectativas, necesidades y prioridades de los distintos protagonistas involucrados en la gestión, bien como actores, bien como receptores de la misma. Han de mantenerse atentas a las nuevas demandas, reforzando los controles, buscando nuevas soluciones y recomendando medidas que, desde el ámbito de la normativa o de las prácticas de gestión, redunden en el buen gobierno. Y es imprescindible que las impulsen y promuevan sin menoscabo de su independencia, en todas sus manifestaciones.

Las funciones de las entidades fiscalizadoras se han de llevar a cabo sobre actuaciones próximas en el tiempo, consiguiendo de esta manera una imbricación más estrecha entre la gestión y el control de la misma y obteniendo resultados oportunos que realmente permitan ser aplicados para programar y ejecutar la actividad pública.

Además, se hace preciso avanzar en los controles de gestión, de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, analizando los resultados identificados y su calidad y los costes incurridos por el sector público; todo ello, en concordancia con el interés general. Pero también han de verificar la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, como dispone la normativa, porque estos principios, igualmente, cimientan la sociedad y el sistema.

Las instituciones fiscalizadoras han de evaluar, asimismo, el propio impacto de su actividad en términos de contribución a la mejora de la gestión pública y el valor añadido que aportan a la sociedad. Resulta fundamental que hagan un esfuerzo para dar la mayor visibilidad externa a su actuación, facilitando un mayor y mejor conocimiento de su organización, de su funcionamiento y del trabajo que llevan a cabo, contribuyendo a la toma de conciencia de su valor en aras del buen gobierno.

El Tribunal de Cuentas ante los nuevos retos

El Tribunal de Cuentas está realizando un importante esfuerzo para adaptarse y afrontar todos estos retos. Para ello, en primer lugar, llevó a cabo un análisis de su estado de situación, implementando, entre otros mecanismos de evaluación, una revisión entre pares o peer review. Se efectuó un diagnóstico identificando sus debilidades, al objeto de afrontarlas, y sus fortalezas para vigorizarlas.

En los últimos años se han puesto en marcha grandes cambios en el Tribunal de Cuentas que han afectado a la organización y que se han caracterizado por impulsar la modernización y puesta al día de los procedimientos, la mejora de la transparencia y la potenciación del reconocimiento de la relevancia de la Institución y de la importancia de sus funciones. Se parte de una posición sólida, pero hay que continuar avanzando en las acciones ya emprendidas en aras de cumplir el compromiso asumido.

El 25 de abril de 2018, el Pleno de la Institución aprobó su Plan Estratégico para los ejercicios 2018-2021. Se trata de un Plan amplio y ambicioso, fundamentado en cuatro objetivos estratégicos: contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público, fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal, implantar un sistema

global de garantía de calidad, y reforzar la gestión de los recursos de aquel bajo los principios de eficiencia, economía, igualdad y transparencia. Incluye un total de ciento setenta y una medidas, en el ámbito de la fiscalización y de la jurisdicción contable. Persigue que el Tribunal de Cuentas se constituya en referente nacional e internacional en el control de la actividad económico-financiera pública y que contribuya a promover la buena gestión, mediante la modernización continuada de sus procedimientos, la excelencia y la máxima transparencia y el buen gobierno de la Institución, con el propósito de responder a las exigencias de la sociedad. El Plan no es sólo un documento de identificación de prioridades y definición de estrategias, sino que se trata de un compromiso hacia el interior de la propia organización, a la vez que un ejercicio de transparencia, asumiéndose con su publicidad la correlativa responsabilidad ante la sociedad.

En ejecución de estas líneas de actuación que ya se venían poniendo en práctica, en los últimos años se ha activado muy notablemente la actuación del Tribunal. Ha sido muy relevante el incremento de los informes de fiscalización aprobados. Se ha hecho un importante esfuerzo para aproximar el control al momento de la gestión fiscalizada, de modo que el mismo resulte oportuno y permita que sus resultados sean aplicados para programar y ejecutar la actividad pública, y en reducir los plazos de las fiscalizaciones. Se han incrementado las fiscalizaciones operativas, dirigidas a evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actuación económico-financiera pública. Se programa atendiendo a los resultados de fiscalizaciones anteriores, de modo que se genere una red de control que permita aportar una visión global de la gestión del sector público, así como identificar la evolución y las tendencias predominantes en el mismo. Se han focalizado las fiscalizaciones en áreas de actualidad en el ámbito de la gestión pública, acercando así el control a las demandas de los ciudadanos y del Parlamento, y cubriendo áreas en las que se identifican los principales riesgos en la gestión para maximizar el impacto de los controles.

Se incorpora como objetivo horizontal en todas las fiscalizaciones la verificación del cumplimiento de la normativa de transparencia y de igualdad de género. Asimismo se ha considerado una prioridad el desarrollo de controles en materia medioambiental y sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se ha puesto especial atención al seguimiento de las recomendaciones, realizando análisis al efecto en las fiscalizaciones recurrentes y desarrollando específicos controles destinados a dicho objeto, emitiéndose los correspondientes informes con sus resultados. Este ejercicio permite evaluar la contribución real de las entidades fiscalizadoras a la mejora de la gestión.

Igualmente se ha producido en esta etapa un gran avance en la estandarización de los procedimientos, habiéndose trabajado en la elaboración de normas y manuales de fiscalización -ya han sido aprobados los manuales de las fiscalizaciones de cumplimiento, y de las operativas o de gestión, y está en marcha un manual para realizar el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones-, que contribuyen a reforzar la transparencia y la seguridad jurídica de la actuación de la Institución.

También hay que destacar el crecimiento porcentual de las actuaciones realizadas por los órganos de la jurisdicción contable, reduciéndose los plazos de su tramitación y el número de asuntos pendientes, tanto en fase de actuaciones previas como en la propiamente jurisdiccional, habiéndose

incrementado, por otro lado, las cantidades recuperadas en los procedimientos seguidos por perjuicio a los fondos públicos. El Tribunal de Cuentas tramita los correspondientes procedimientos y dicta las correlativas resoluciones en las que se dilucidan las responsabilidades contables en que incurren los gestores de fondos públicos, que, por su relevancia, evidencian que el reconocimiento constitucional de su propia jurisdicción supone y asegura una garantía del Estado de Derecho y de defensa de los caudales públicos.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas ha impulsado una importante transformación y avance en la incorporación de las Tecnologías de la Información, no sólo aplicadas al desarrollo de los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales, sino también al ejercicio de su propia actuación interna y al funcionamiento de sus órganos, lo que repercute inmediatamente en una más eficiente utilización de los recursos y en una mayor rapidez en la gestión de los procedimientos.

Asimismo ha mejorado la regulación del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, ya sea por las entidades fiscalizadas, ya por otras entidades públicas o privadas. Este deber se ha fortalecido y ampliado con la nueva redacción que al artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982 ha ofrecido la Ley Orgánica 3/2015; en todo caso, resulta preciso seguir avanzando en esta línea.

Y en todo este esfuerzo han desempeñado un papel esencial el Pleno y el personal del Tribunal de Cuentas; profesionales de una elevada capacitación y con un gran sentido del deber, que deriva, de forma natural, de la profunda convicción interna con la que ejercen sus funciones y tareas en interés del bien general.

El esfuerzo efectuado en los últimos años de incorporación de nuevos efectivos, apostando por una política de personal responsablemente expansiva, está permitiendo afrontar con confianza la necesaria renovación generacional a la que todas las organizaciones de dilatada historia, como es el Tribunal de Cuentas, se encuentran sometidas, así como responder a las demandas crecientes del Parlamento y de los ciudadanos, y hacer frente al incremento de tareas que vienen siendo atribuidas a la Institución, entre otras, en materia de control y de régimen sancionador de los partidos políticos. Este esfuerzo debe continuar e incrementarse porque sólo así se logrará rejuvenecer la Institución y cumplir adecuadamente, con la necesaria disponibilidad de recursos, las funciones encomendadas.

Los grandes pilares que han orientado la labor del Tribunal a lo largo de estos años -transparencia, modernización y buen gobierno- continuarán siendo su guía de actuación, porque así lo ha comprometido en su Plan Estratégico. En la medida en que se pueda seguir mejorando el rendimiento de la actividad del Tribunal de Cuentas, atendiendo a lo que la ciudadanía de una sociedad avanzada reclama, se estará cumpliendo con las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas y contribuyendo a defender su prestigio y credibilidad.

En una sociedad como la actual, no se puede dejar de resaltar la importancia que adquiere la comunicación y la difusión de los resultados de las actuaciones de las instituciones, puesto que repercute de manera directa en la confianza que generan. Y una potenciación de la reputación y de la imagen de las instituciones de control, tiene un impacto inmediato en el fortalecimiento

de la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos, desde el convencimiento de que están controlados. Por tanto, comunicar la realidad de las organizaciones favorece un entorno de certidumbre y credibilidad interna y externa, incide en una mayor reputación y agrega valor a las mismas.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas hace un extraordinario esfuerzo en la presentación de los informes de fiscalización ante el Parlamento, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, su destinatario directo. Durante los últimos seis años se han presentado ante aquélla más de 400 informes.

La presentación ante esta Comisión Mixta de los Informes de Fiscalización, las Mociones y Notas aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas, cuando el Presidente de la Institución es convocado para ello, además de ser un deber, constituye un elemento de indudable valor para dar mayor difusión a los resultados de las fiscalizaciones realizadas; no hay duda que su presentación en Sede parlamentaria aporta una repercusión exponencial a sus contenidos. Por su parte, las Resoluciones de la Comisión Mixta devienen esenciales para conseguir el objetivo fundamental buscado con la formulación de las recomendaciones que los informes incorporan, que no es otro que contribuir, desde el ejercicio de un control eficiente, responsable y constructivo, a mejorar progresivamente la gestión.

La evolución que se ha observado en los últimos años en los instrumentos de comunicación del Tribunal de Cuentas ha sido muy importante. Sin embargo, en algunos ámbitos, la Institución no es aun suficientemente conocida; en ocasiones, se llegan a confundir sus funciones con las de otras instituciones del Estado, como ocurre con las de los órganos anticorrupción, reclamándose de ella actuaciones y resultados que no están en su ámbito de competencias ni responden a las facultades que la legislación le reconoce. Por esta razón, hay que seguir avanzando en la línea didáctica, mediante el permanente perfeccionamiento de la página web, de la sede electrónica y del Portal de Transparencia de la Institución. Hay que acercar más su mensaje a la universidad, a la ciudadanía, a los medios de comunicación, dando difusión de los resultados de su actuación de forma suficientemente comprensible, clara y directa para que resulten accesibles por todo el entorno.

La cooperación y la colaboración entre las entidades fiscalizadoras como mecanismo de refuerzo del control

Pero resulta evidente que en un contexto globalizado, las soluciones meramente individuales no son suficientes. La práctica de cada una de las instituciones fiscalizadoras constituye una importante fuente de información y experiencias para las demás. Por ello, la cooperación y la colaboración, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, se presentan como piezas clave en las que la contribución de cada una añade un valor exponencial al conjunto.

En este aspecto procede destacar que el Tribunal de Cuentas viene manteniendo una fructífera y leal colaboración con los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas (OCEx), profundizando cada vez más en la labor realizada a lo largo de muchos años, y que tan buenos resultados viene ofreciendo. Esta colaboración se viene haciendo efectiva, además de en el ám-

bito institucional estrictamente, mediante el funcionamiento de tres comisiones permanentes, la de Presidentes y las de los ámbitos autonómico y local. También se crean comisiones *ad hoc* para impulsar iniciativas concretas.

Entre los factores que hacen necesaria dicha colaboración, cabe señalar la complejidad de la organización territorial de nuestro Estado; la pluralidad de Administraciones públicas, en ocasiones, con competencias concurrentes; la importancia de impulsar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; la necesidad de potenciar la adecuada prestación de los servicios públicos básicos de manera racional y eficiente; y el deber inexcusable de que se proceda a la rendición de cuentas que es exigible a todos los gestores públicos, entendiendo esta, como se ha indicado, no sólo como el cumplimiento de una obligación legal sino como expresión natural de responsabilidad y de transparencia en la gestión.

Entre las actuaciones que se llevan a cabo en este contexto destacan el intercambio de información sobre los programas anuales de fiscalización entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX, lo que permite obtener una mejor coordinación, mayor colaboración en áreas concurrentes, compartir experiencias, herramientas y resultados, determinar lagunas en el control y servir como fuente de iniciativas para posibles fiscalizaciones futuras, lo que fomenta la cooperación a la vez que respeta la diversidad. Además, se realizan anualmente varias fiscalizaciones coordinadas, para lo que se diseñan metodologías compartidas; se desarrollan actuaciones conjuntas para impulsar la rendición de cuentas por las entidades públicas sobre las que aquellas instituciones ejercen el control y el cumplimiento por estas de sus obligaciones legales de remisión de información a aquellas. Se elaboran indicadores comunes para la fiscalización, de modo que se facilita la homogeneización y la comparabilidad de los resultados. Conscientes del enriquecimiento que supone el valor compartido de las Tecnologías de la Información para todas las Instituciones de control externo, se ha constituido en este año 2018 una Comisión formada por el Tribunal de Cuentas y los OCEX dirigida a impulsar la Administración electrónica y al desarrollo de herramientas comunes, lo que, sin duda, redundará en una mejora de la eficiencia del control y en una reducción de los plazos de su ejercicio.

El camino andado juntos entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX ha sido un modelo de éxito, por lo que no cabe sino continuar fomentando la colaboración entre estas Instituciones.

Esta colaboración se hace igualmente imprescindible en el desarrollo de nuestra actividad internacional. Así se plasma en las relaciones con el Tribunal de Cuentas Europeo y con las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de la Unión Europea, bien a nivel bilateral, bien a través del Comité de Contacto de Presidentes de aquellas. También se lleva a la práctica a través de la cooperación con las organizaciones internacionales en las que participa el Tribunal de Cuentas de España, en concreto y fundamentalmente, con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI-; la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores -EUROSAI-, en la que la Institución española ocupa la Secretaría General con carácter permanente; y, asimismo, con la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS-; foros todos ellos de intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas de control.

Reflexiones finales

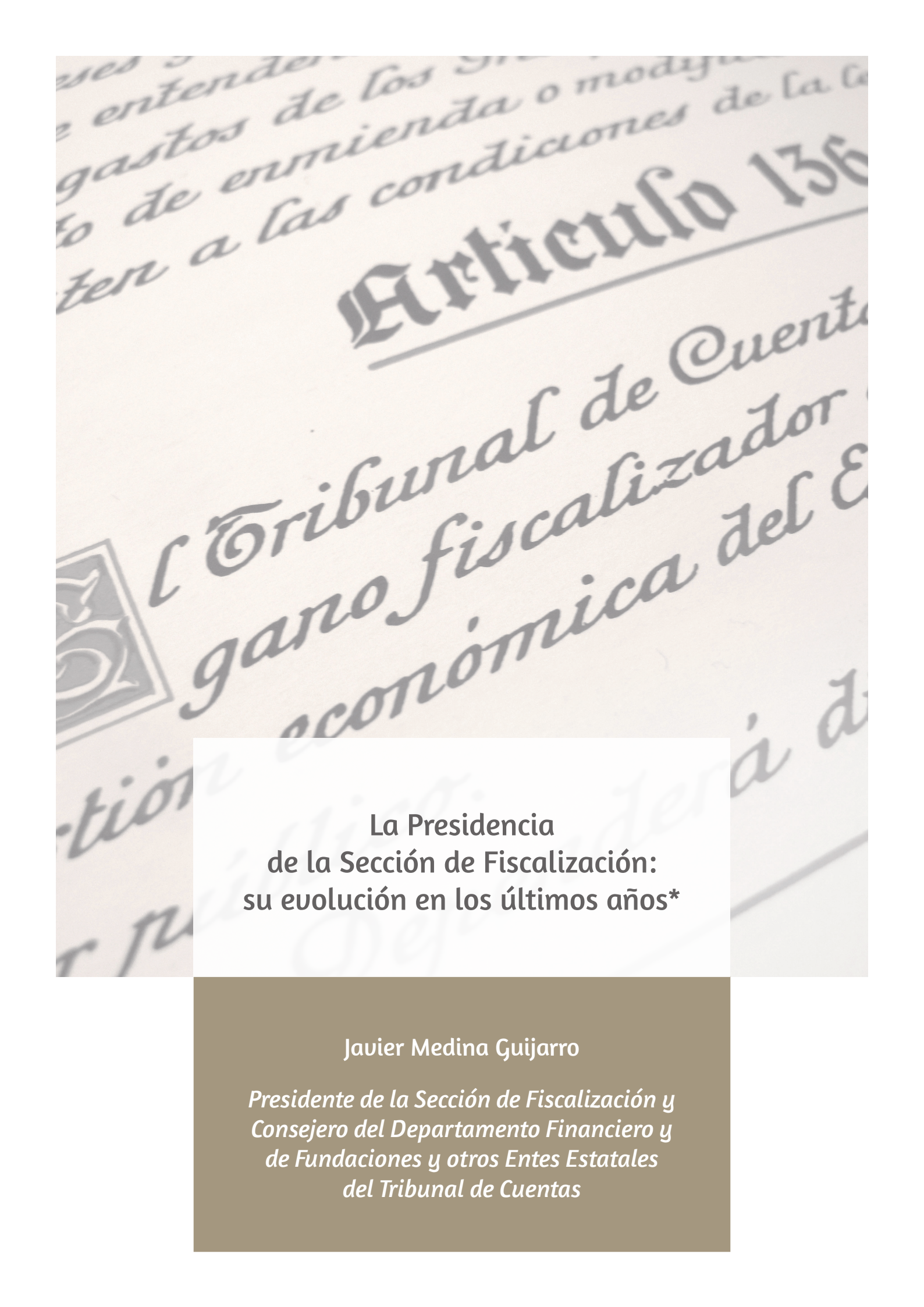
Sin duda fueron altas las metas que se puso el Tribunal de Cuentas hace ya seis años, cuando comenzó el mandato del actual Pleno. Se ha avanzado bastante en ellas. Pero no es posible quedarse en la autocomplacencia porque aún quedan importantes retos por conseguir ante los desafíos a que se enfrenta la Institución en los próximos años.

Ha de tenerse en cuenta que el control no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo que permite identificar las insuficiencias o deficiencias normativas o de gestión y las infracciones de los principios legales que han de regir la actividad económico-financiera pública y, a la vista de las mismas, proponer medidas de mejora de aquella. Así lo señala la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de 1977, de modo que el control dé lugar a que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o acordarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro. No cabe mayor acto de transparencia que un control desarrollado en los referidos términos.

Sólo cuando el control redunda efectivamente en la progresiva mejora de la gestión, aquel habrá cumplido su auténtico objetivo. Por tanto, en la medida en que la gestión de la Administración evolucione hacia parámetros de buen gobierno y de transparencia como consecuencia del ejercicio de las funciones de las instituciones fiscalizadoras y al amparo de las recomendaciones por estas ofrecidas, el control habrá alcanzado su plena dimensión y el máximo impacto en su actuación, añadiendo de manera efectiva valor al conjunto del sistema.

El escritor francés del siglo XIX Víctor Hugo decía que *“El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles, es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes, la oportunidad”*.

Está, por tanto, en nuestras manos, como Tribunal de Cuentas, hacer de los retos de futuro una gran oportunidad. Sirvan las efemérides que este año se celebran para reforzar aún más el compromiso con los ciudadanos que nos demanda la Constitución Española.

The background features a document with handwritten text in Spanish. The text includes phrases like "gastos de los", "de enmienda o modifi", "ter a las condiciones de la", "Artículo 136", "Tribunal de Cuentas", "organo fiscalizador", and "económica del". A square seal with a crown and other symbols is visible on the left side.

La Presidencia
de la Sección de Fiscalización:
su evolución en los últimos años*

Javier Medina Guijarro

*Presidente de la Sección de Fiscalización y
Consejero del Departamento Financiero y
de Fundaciones y otros Entes Estatales
del Tribunal de Cuentas*

* En este trabajo han colaborado estrechamente Enrique Álvarez Tólcheff, José Antonio Pajares Giménez y Carmen Moral Moral, funcionarios adscritos a la Presidencia de la Sección de Fiscalización; y Juan Carlos López López, funcionario adscrito al Departamento 5° de dicha Sección. A todos ellos agradezco sinceramente su esfuerzo ahora y, también, durante los años de este mandato, sin los cuales no hubiera sido posible conseguir los logros obtenidos en estos años.

Introducción

Tomé posesión como miembro del entonces Cuerpo Especial Técnico de Censores Letrados y Contables del Tribunal de Cuentas, el 20 de septiembre de 1979, tras superar las oposiciones convocadas por Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de abril de 1978 (BOE N° 113, de 12 de mayo de 1978)¹. Como puede fácilmente colegirse de las fechas, el proceso de elaboración de la Constitución de 1978 condicionó el desarrollo de los diferentes ejercicios de dicha oposición, en la medida en que, aunque el programa era anterior a su vigencia, la relevancia de la Norma nos imponía no sólo su cita, sino también una reflexión sobre su proyección de futuro. Desde entonces hasta ahora y bajo el amparo de la Constitución de 1978, he venido prestando servicios en nuestra Institución de manera ininterrumpida en las diferentes Secciones y, cuando pienso en ello, la idea primera que me surge es la necesidad de destacar la transformación tan radical que ha experimentado el Tribunal de Cuentas –antes del Reino– a partir de la vigencia del art. 136 de la Norma constitucional.

En efecto, en estos cuarenta años de vigencia de la Constitución Española, nuestro Tribunal ha pasado de ser órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función se podría resumir en el mero control de los justificantes formales de las cuentas de entonces con el consiguiente reintegro administrativo, a ser un órgano de relevancia constitucional, perfectamente homologable con las Instituciones similares de los países de nuestro entorno, que lleva a cabo con independencia y rigor técnico una función fiscalizadora con carácter supremo que trata de verificar el sometimiento de todo el sector público, al que se ha incorporado ahora el control de los partidos políticos, a los principios que informan constitucionalmente el gasto público, además de la sostenibilidad, la transparencia y la igualdad de género; informando técnicamente de todo ello a las Cortes Generales, en apoyo de su labor propia de control político del gobierno y proponiendo mejoras de la gestión económica pública en las recomendaciones que se recogen en sus Informes y que se plasman, en muchos casos, en normas. Y, además, ejerce una función jurisdiccional, propiamente dicha, que abarca a todo el territorio nacional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en el ámbito de la responsabilidad contable, para lograr la plena indemnidad de los fondos y caudales públicos. Dicha función está, hoy, perfectamente incardinada en el principio constitucional de unidad jurisdiccional, base de la organización y funcionamiento de nuestros Tribunales, al ser las resoluciones de la Sala de Justicia susceptibles de los recursos extraordinarios de casación y revisión.

Ambas funciones configuran el control externo de la gestión económica del sector público en defensa del derecho constitucional de los españoles a un gasto público equitativo, eficaz y eficiente, con sometimiento pleno a la legalidad.

Y todo ello gracias a la Constitución y demás leyes de desarrollo, motivo por el cual nos sentimos orgullosos de nuestra Institución y del servicio que presta a la sociedad –como lo ponen de manifiesto los múltiples informes y sentencias emitidos por el Tribunal en este tiempo–, por lo que

¹ Conforme a la disposición adicional quinta, apartado 1, de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Cuerpo Especial Técnico de Censores Letrados y Contables del Tribunal de Cuentas se declaró a extinguir, integrándose su personal en los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del propio Tribunal.

constituye para nosotros una gran satisfacción unirnos con estas líneas a la conmemoración del 40º Aniversario de la Constitución que tanto ha favorecido al Tribunal de Cuentas de España desde el inicio de su vigencia, sin perjuicio, claro está, de que el deseo de seguir reforzando la Institución pasa por incluir las reformas necesarias en nuestra legislación, con el objeto de evitar disfunciones, de actualizar su funcionamiento y adoptar aquellas medidas que el futuro ya nos demanda.

Por otra parte, la conmemoración del 40º Aniversario de la Constitución Española tiene lugar el mismo año en el que se celebra el 30º Aniversario de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu). Esta feliz coincidencia brinda una nueva oportunidad para destacar la contribución del control externo, en general, y del Tribunal de Cuentas, en particular, a la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho, así como a promover la mejora de la gestión pública.

No es propósito de las presentes líneas cubrir un objetivo tan ambicioso como el de exponer y analizar esta contribución en su totalidad. Tan solo trato de realizar una aportación que, junto con las restantes, permitan en este número extraordinario de la Revista Española de Control Externo ofrecer una imagen cabal de la Institución. Y la mejor manera de colaborar en el empeño es ceñirse a los términos estrictos del ofrecimiento, que no son otros que los de centrar la aportación en el área específica de actividad del departamento o unidad encomendados.

En este caso y desde 2012—año de comienzo del mandato del Pleno actual— se trata de presentar una reflexión en mi condición de Presidente de la Sección de Fiscalización y como Consejero titular del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales (5º de la Sección de Fiscalización).

Las líneas que siguen—aunque el encabezamiento de las mismas mencione tan solo uno de ellos— harán referencia a ambos: Presidencia de la Sección de Fiscalización y Departamento citado; ello, desde una perspectiva general, destacando también los logros conseguidos y los hitos alcanzados en los seis años que abarcan desde 2012 hasta la actualidad.

Órganos del Tribunal de Cuentas, Presidencia de la Sección de Fiscalización y Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales

Si se atiende a la enumeración de órganos que establece el art. 19 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu), se advierte que ni la Presidencia de la Sección de Fiscalización ni el Presidente de la misma figuran en dicha relación y, por lo tanto, no son órganos del Tribunal de Cuentas. En efecto, los ocho órganos citados son, por orden de aparición, el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

Salvo el Presidente del Tribunal y los Consejeros de Cuentas, los órganos mencionados son órganos compuestos de órganos —el Pleno, la Comisión de Gobierno y las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, integrados por todos o por un número reducido de Consejeros de Cuentas— o estructuras orgánicas al servicio de un titular (Fiscalía y Secretaría General). Por ello, no es erróneo

afirmar que los pilares de la Institución son los Consejeros de Cuentas—uno de los cuales es el Presidente²—, que tienen además la condición de miembros del Tribunal de Cuentas³; y, por supuesto, sin menoscabo de la Fiscalía y de la Secretaría General⁴, así como de los órganos de apoyo del Tribunal y de otros órganos que actúan en el mismo⁵.

Así, la Ley se refiere a los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento como «Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección»⁶ y tanto uno como otro se designan entre los Consejeros de Cuentas⁷.

Pues bien, los Consejeros de Cuentas se hallan al frente de —o tienen a su cargo— departamentos sectoriales y territoriales de la Sección de Fiscalización⁸, mientras que los Consejeros adscritos a la Sección de Enjuiciamiento son titulares de los departamentos de instancia y forman, en su caso, la Sala de Justicia, junto al titular de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento, que la preside⁹. En efecto, la función fiscalizadora, si bien corresponde al Pleno¹⁰, se inicia y desarrolla en cada uno de los ocho departamentos en que está estructurada hoy la Sección de Fiscalización; departamentos cuya titularidad corresponde a un Consejero de Cuentas¹¹. Y por lo que respecta a la función jurisdiccional, el ejercicio recae en los Consejeros titulares de departamentos de instancia y en la Sala de Justicia, integrados unos y otra en la Sección de Enjuiciamiento.

En cuanto a las Presidencias del Tribunal, de la Sección de Fiscalización y de la Sección de Enjuiciamiento, precisan igualmente de una estructura o unidad que les permita ejercer las atribuciones propias de las presidencias; unas atribuciones estas dadas por lo que respecta al Presidente del Tribunal¹² y deducidas, por lo que respecta a las otras dos Presidencias, de las funciones que la legislación encomienda a las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento¹³.

Por lo que aquí interesa ahora, cabe anticipar que la Presidencia de la Sección de Fiscalización ejerce unas atribuciones que, aunque no figuren expresamente enumeradas en la Ley, derivan de las funciones que la legislación sí confiere a la Sección y a las que acaba de hacerse referencia.

² Art. 21.1 LOTCu

³ Arts. 29 y 30 LOTCu

⁴ El Fiscal integra también el Pleno (art. 21.1 LOTCu) pero ni elige ni puede ser elegido Presidente. La denominación del órgano se refiere a la estructura y no al titular: Fiscalía, como ocurre con la Secretaría General, y no Secretario General.

⁵ Cap. IX del tít. II LFTCu, que menciona entre los primeros al Interventor y al Gabinete Técnico y, entre los segundos, al Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas.

⁶ Art. 22.1 LOTCu

⁷ Art. 31 LFTCu: «Los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento serán designados por el Tribunal entre los Consejeros de Cuentas, a propuesta del Pleno».

⁸ Arts. 23.2 LOTCu y art. 8, aps. 2, 3 y 4 LFTCu. Además se ha creado el Departamento de Partidos Políticos, cuya titularidad viene correspondiendo a dos consejeros en coponencia.

⁹ Arts. 24 LOTCu y 11 LFTCu

¹⁰ Art. 21.3.a) LOTCu

¹¹ Excepción hecha del Departamento de Partidos Políticos del que en la actualidad son cotitulares 2 Consejeros/as.

¹² Arts. 20 LOTCu y 3 LFTCu

¹³ Arts. 23 y 24-26 LOTCu y 8-10 y 11-12 LFTCu.

Así, por ejemplo, las tareas relativas a la convocatoria, celebración, constancia y ejecución de lo convenido en las reuniones de la Sección, que se celebran como mínimo con carácter previo a la celebración del Pleno, que tiene carácter mensual exceptuado el mes de agosto. O las de dirigir y coordinar las funciones que la Ley asigna a la Sección, así como impulsar el ejercicio de las mismas.

Además, el Presidente de la Sección de Fiscalización forma parte –junto al Presidente del Tribunal y al Presidente de la Sección de Enjuiciamiento- de la Comisión de Gobierno¹⁴, participando así también de todas las facultades atribuidas a la misma.

La citada doble condición da lugar a que la Presidencia de la Sección de Fiscalización presente en su actividad también un doble ámbito de actuaciones: por un parte, contribuye a formar la voluntad de la Comisión de Gobierno, instrumentada por medio de los acuerdos que adopta en el ejercicio de sus competencias, como miembro de la misma; y, por otra, contribuye también, como Presidente y parte integrante de dicha Sección, al desarrollo de las competencias que a la Sección de Fiscalización encomiendan la LOTCu y la LFTCu.

Justo es –para el desarrollo de aquellas actuaciones– dotar al Presidente de una unidad a su servicio; una unidad que, haciendo abstracción ahora de la dimensión, tiene una estructura similar a las restantes unidades departamentales de la Sección, como pone de manifiesto una simple lectura de la relación de puestos de trabajo o RPT.

Por último, conviene reiterar que el Presidente de la Sección de Fiscalización es al mismo tiempo titular de un Departamento sectorial o territorial de la Sección¹⁵.

A continuación se examinan los cometidos que se asignan en la doble condición señalada.

El Consejero de Cuentas Presidente de la Sección de Fiscalización

La relevancia de la Presidencia de la Sección de Fiscalización se manifiesta en que su titular es el primero que sustituye al Presidente del Tribunal de Cuentas en los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otro motivo de imposibilidad legal (art. 21.7. LFTCu).

Y como se ha indicado, el Presidente de la Sección de Fiscalización tiene unas atribuciones que derivan de su pertenencia a la Comisión de Gobierno, por una parte, y del hecho de presidir la Sección de Fiscalización.

¹⁴ Es el art. 22 de la LOTCu el que establece la composición y las facultades de la Comisión de Gobierno, a las que hay que añadir las que les atribuye el art. 6 de la LFTCu.

¹⁵ Como se dijo en la introducción, en la actualidad y desde 2012 el Presidente de la Sección de Fiscalización ostenta también la condición de Consejero titular del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales. Por ello, cuenta con dos Unidades departamentales al servicio de las funciones atribuidas en la doble condición: la Presidencia de la Sección de Fiscalización y el Departamento mencionado.

Integrante de la Comisión de Gobierno

Desde el primer ámbito de actuaciones, el Presidente de la Sección de Fiscalización interviene en el ejercicio de las competencias que la LOTCu y la LFTCu encomiendan a la Comisión de Gobierno¹⁶, tales como, en términos generales, ejercer, en materia de personal y régimen de trabajo, las facultades no reservadas al Pleno y al Presidente del Tribunal, proponer al Pleno la elección y nombramiento del Secretario General y del Interventor, así como las relaciones de puestos de trabajo y la oferta de empleo, proponer al Presidente del Tribunal los tribunales calificadores y el orden del día del Pleno y autorizar el presupuesto de los contratos en determinados supuestos.

Por otra parte, y aunque ello implique salirse del guion inicial, quisiera dejar constancia de una reflexión que me surge y que tendrá que resolver un futuro Reglamento de Funcionamiento del Tribunal. Me refiero a la posible aplicación a los Consejeros de Cuentas, en cuanto miembros de órganos colegiados del Tribunal, del art. 19.3.c), inciso segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual «no podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan». El precepto transcrito tiene como precedente inmediato el art. 24.1.c) de la Ley 30/1992, y la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 40/2015 establece que «la actuación administrativa de los órganos competentes del Tribunal de Cuentas se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley». En este sentido, el art. 104.2 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, dice que «...en las votaciones no se permitirán las abstenciones, salvo en el caso de inhibición legal». Por su parte, nada se contempla, a este respecto, en el del Consejo General del Poder Judicial.

La interpretación del art. 24.1.c) de la Ley 30/1992 generó, en su momento, numerosas dudas, siendo esclarecedora la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 15 de julio de 2003, que vino a limitar la prohibición a los que en la práctica se denominan miembros natos del órgano colegiado. El Tribunal Supremo afirma en esta Sentencia, referida -se insiste- al art. 24.1.c) de la Ley 30/1992, entre otros criterios, que la obligatoriedad de votar «no puede extenderse con carácter general a aquellos órganos en los que los miembros, aun integrados en un órgano que ejerce, en virtud de su naturaleza administrativa subjetiva o del carácter objetivo de su actividad, funciones públicas, son designados en virtud de mecanismos de elección democrática, participativa, corporativa o de selección por sus cualidades o conocimientos técnicos...».

La nueva Ley 40/2015, al regular esta materia en el apartado 3 c) del art. 19, expresamente prohíbe abstenerse en las votaciones a los miembros natos del órgano colegiado de que se trate.

La cuestión estriba, pues, en dilucidar si los Consejeros son miembros del Pleno y de la Comisión de Gobierno por su condición de Autoridad, de forma que son de iure miembros natos de dichos órganos colegiados, en cuyo caso no pueden abstenerse en las votaciones.

¹⁶ Arts. 22 LOTCu y 6, 91.3 y 92.2 y 93.2 LFTCu.

En cuanto a la Comisión de Gobierno, forman parte de la misma el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección, sin que en este caso parezcan existir muchas dudas acerca de su condición de miembros natos de la Comisión de Gobierno, en cuanto una vez nombrados Presidente y Presidentes de Sección integran por tal cualidad el referido órgano colegiado del Tribunal. En consecuencia, parece que les sería plenamente aplicable la prohibición de abstención activa establecida en el art. 19.3 c) de la Ley 40/2015.

Ahora bien, mayores dudas se plantean en relación con la posibilidad de que los Consejeros de Cuentas puedan abstenerse en las votaciones del Pleno y es que, tal como afirma el Tribunal Supremo, la prohibición no se extiende a aquellos miembros de órganos colegiados designados en virtud de mecanismos de elección democrática, participativa, corporativa o de selección por sus cualidades o conocimientos técnicos.

Para tratar esta cuestión hay que acudir a lo dispuesto en las Leyes reguladoras del Tribunal de Cuentas al efecto de determinar si las Cortes Generales eligen a los miembros del Pleno del Tribunal o si eligen a los Consejeros de Cuentas y estos por el hecho de serlo, por tal condición, son miembros del órgano colegiado, es decir, en tal caso, miembros natos del Pleno.

La LOTCu establece que son órganos del Tribunal tanto el Pleno y la Comisión de Gobierno como los Consejeros de Cuentas, atribuyendo a cada uno de estos órganos competencias específicas, y que el Tribunal en Pleno estará integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal. Sigue diciendo que los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, el Presidente del Tribunal de Cuentas nombrado de entre sus miembros por el Rey y los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento designados por el Tribunal entre los Consejeros de Cuentas.

A la vista de lo expuesto, podría afirmarse que las Cortes Generales designan a los Consejeros de Cuentas y que estos por esa condición de Consejeros del Tribunal de Cuentas son miembros del Pleno del Tribunal, por lo que serían miembros natos del Pleno y les sería aplicable, también, la prohibición de abstención activa establecida en el art. 19.3 c) de la Ley 40/2015.

En todo caso, dejo aquí escrita la idea para que sirva, si tiene el asunto interés, de acicate a la reflexión de otros colegas que puedan ofrecer opiniones más acertadas que la que aquí ha sido vertida.

Presidente de la Sección de Fiscalización

Si nos detenemos ahora en la segunda categoría de actuaciones, hay que partir de la Memoria que acompañó al proyecto de LFTCu, en cuyo epígrafe dedicado al contenido orgánico se señala lo siguiente: «cuando se refiere (se entiende que el proyecto, ahora la Ley vigente) a las Secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento, les reconoce un cometido coordinador de las respectivas funciones asignadas a los órganos que cada una de ellas integra». Pues bien, no cabe duda de que en la Sección de Fiscalización ese denominado «cometido coordinador» se residencia en la Presidencia de la Sección de Fiscalización.

Así, en este segundo ámbito de actuaciones corresponden a la Presidencia de la Sección de Fiscalización, además de intervenir en el ejercicio de las competencias que atribuyen a la Sección de Fiscalización la LOTCu y la LFTCu, las que proceden de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, entre las que cabe destacar las siguientes: mantener actualizado el censo de entidades del sector público (norma de procedimiento -en adelante, NP-7); ser informada de la remisión de las cuentas rendidas y del resto de la documentación (NP12); impulsar y coordinar la planificación a medio y largo plazo del Tribunal, así como el programa anual de fiscalizaciones, instrumentando sus modificaciones y realizando un seguimiento de su ejecución (NNP19, 22, 24, 29-31, 36 y 37); coordinar la tramitación de los proyectos de directrices técnicas y del trámite de observaciones de los miembros del Pleno (NNP 41, 42 y 71 y sigs.); realizar una revisión formal de los informes de fiscalización aprobados por el Pleno (norma técnica -en adelante, NT- 99 y NP79); coordinar el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y la elaboración de la Declaración sobre la misma (NNP84 a 88); elaborar el proyecto de Memoria anual del Tribunal en lo relativo al ejercicio de la función fiscalizadora (NP91); y convocar la Sección de Fiscalización (NP93).

Hay que subrayar que las Normas de Fiscalización constituyen una base fundamental para el desarrollo técnico de la función fiscalizadora. Además, están en sintonía con las normas internacionales más avanzadas en esta materia, tal como señala la NT 1.3, que remite a las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (en inglés, ISSAI).

Asimismo, esta labor normativa que afecta al Tribunal de Cuentas se ha completado con la aprobación de una adaptación de parte de las ISSAI, que constituyen las directrices de la fiscalización de la INTOSAI. En este trabajo, el Tribunal de Cuentas ha actuado conjuntamente con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas dando lugar a las ISSAI-ES, lo que representa una garantía de homogeneización de la actividad fiscalizadora y de homologación con las prácticas internacionales.

Igualmente, hay que añadir las atribuciones que el Plan Estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal el 25 de abril de 2018, otorga a la Presidencia de la Sección en cuanto a la adaptación de las propias Normas de Fiscalización. Esta atribución es coherente y se encuentra en sintonía con el papel decisivo que jugó dicha Presidencia en el impulso, elaboración y aprobación de las vigentes Normas -técnicas y de procedimiento-, de 23 de diciembre de 2013.

Se hace referencia a continuación a las actividades más relevantes.

a) La elaboración del Programa Anual de Fiscalizaciones

El inicio de las actuaciones para elaborar el Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas (en adelante, PAF), la integración de las propuestas, la inclusión de las observaciones, la preparación del Proyecto, la instrumentación de sus modificaciones y el seguimiento de su ejecución corresponden a la Presidencia de la Sección de Fiscalización.

El Tribunal de Cuentas dispone de un PAF, que se aprueba por el Pleno en el mes de diciembre del año anterior a que se refiere, y en el que se incluyen las fiscalizaciones que se realizarán bien por mandato legal; bien por solicitarlo así las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas

de las Comunidades Autónomas; o bien por constituir iniciativas fiscalizadoras del propio Pleno del Tribunal, que además suponen el grueso del PAF. En el programa –y para dar mayor transparencia a la información en él contenida– se incluye el año previsto de aprobación de las fiscalizaciones. Así, la programación debe tener un carácter preeminentemente anual, aunque se contemple que en determinadas fiscalizaciones no es posible su terminación en el año natural como consecuencia de los plazos legales de rendición de cuentas. En todo caso, en el PAF se hace constar el compromiso de la fecha de terminación de cada una de ellas, con la obligación, además, de los Consejeros de la Sección de Fiscalización de dar cuenta al Pleno de las eventuales incidencias o causas que puedan impedir el cumplimiento de los compromisos contraídos, en los términos que prevén las propias Normas de Fiscalización.

Esta programación anual se enmarca en Plan Estratégico, en el que se establecen, en lo que concierne a la función fiscalizadora, los objetivos y criterios de la actividad. El Plan ha especificado objetivos estratégicos, objetivos específicos, medidas, actuaciones, indicadores o hitos, valores objetivos, plazos y unidades responsables.

Ya con vistas a la elaboración del PAF para 2017, la Presidencia de la Sección de Fiscalización, en 2016, coordinó en el ámbito de la Sección los criterios para su elaboración. Además, junto con la Unidad de Modernización Administrativa e Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría General, la propia Presidencia de la Sección impulsó y diseñó una plataforma electrónica para la remisión de propuestas de actuaciones fiscalizadoras por parte de los miembros del Pleno, con el objeto de su inclusión en el proyecto de PAF. Con esta plataforma se prepararon y tramitaron los PAF correspondientes a 2017 y 2018 y, en lo que respecta a 2019, se ha llevado a cabo su actualización para adaptarla al Plan Estratégico vigente.

Una vez aprobado el PAF, durante su vigencia, los miembros del Pleno pueden proponer la inclusión de nuevas actuaciones o la modificación o supresión de las previstas, enviando sus propuestas debidamente motivadas a la Presidencia de la Sección de Fiscalización, que las remite al resto de los miembros del Pleno para que manifiesten lo que estimen oportuno previamente a su consideración por la Sección y su elevación al Pleno del Tribunal.

Además, esta Presidencia realiza un seguimiento de la ejecución del PAF e informa trimestralmente a los miembros del Pleno, facilitando de esta forma el cumplimiento del segundo inciso del art. 3.b) LFTCu, que otorga al Pleno del Tribunal de Cuentas la atribución de la toma de conocimiento del desarrollo e incidencias de los procedimientos de fiscalización, así como de la situación del examen y comprobación de las cuentas en los distintos departamentos.

El documento que se traslada al Pleno se refiere al estado de situación del PAF a lo largo del año y en él se informa, entre otros, de una serie de aspectos relativos al conjunto de fiscalizaciones incluidas, con indicación del PAF de procedencia y de la iniciativa de la fiscalización; número de actuaciones que integran el PAF; informes, mociones o notas aprobados hasta la fecha de referencia del documento y fecha de aprobación de los mismos; actuaciones pendientes de aprobación, distinguiendo el año para el que la misma está prevista; distribución de actuaciones fiscalizadoras aprobadas por departamentos; y grado de ejecución del PAF.

- b) La coordinación del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y de la elaboración de la correspondiente Declaración

Parece necesario recordar que el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado es la función que el Tribunal de Cuentas realiza por delegación de las Cortes Generales, según dispone el art. 136.1, párrafo segundo, de la Constitución, y que está revestida, por tanto, de una relevancia singular en cuanto documento del control externo que se traslada a las Cortes Generales en el cierre del ciclo presupuestario.

No cabe duda de que el interés y la eficacia de los resultados de fiscalización del Tribunal de Cuentas aumentan cuando se refieren a gestiones recientes y cuyo control se ejerce con la mayor inmediatez posible.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta labor resulta en gran parte condicionada por la naturaleza de control ex post de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y por los dilatados plazos legales de rendición. Si bien el Tribunal actúa sobre cuentas rendidas, en la actualidad los plazos de rendición del conjunto del sector público, si se consideran los medios electrónicos e informáticos de que se dispone y su mejora continua, bien pueden ser objeto de reducción mediante las pertinentes modificaciones legales.

En este sentido, el Plan Estratégico ha contemplado el objetivo específico de reducción de los plazos legales de rendición de cuentas en el conjunto del sector público. Esta ha sido la razón por la que, desde la Presidencia de la Sección de Fiscalización, se impulsó la realización de una Moción, aprobada por el Pleno el 21 de diciembre de 2017, sobre la reducción del plazo legal de rendición de la Cuenta General del Estado, cuya finalidad no es otra que posibilitar el cumplimiento del firme propósito del Tribunal de ofrecer al Parlamento la Declaración de la Cuenta General del Estado en el ejercicio siguiente al que la Cuenta se refiere.

Muestra del compromiso con la reducción de plazos en general ha sido el acortamiento de los plazos en el procedimiento de la Declaración llevado a cabo en los últimos seis años, al punto de que el más reciente procedimiento tramitado –Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016– se aprobó por el Pleno del Tribunal en el mes de mayo de 2018 -la rendición se había producido en el plazo legal, es decir, octubre de 2017. En el procedimiento de la Declaración en curso, referido a la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017, no se descarta acortar el plazo de su elaboración. En este sentido, conviene recordar que, entre las resoluciones adoptadas por la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas, tanto relativas a la citada Moción como a la última Declaración aprobada, referida a 2016, se insta a la reducción tanto del plazo de elaboración de la Cuenta y de su rendición como al de elaboración de la Declaración por parte del Tribunal.

El objetivo irrenunciable del Tribunal responde a la finalidad de que las Cortes Generales, en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado de cada año, puedan contar con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del año anterior.

Por último, debe destacarse que en el esfuerzo y los logros mencionados participan los departamentos sectoriales de la Sección de Fiscalización, singularmente el Departamento del Área de la Administración Económica del Estado; todo ello, bajo la coordinación e impulso de la Presidencia de la Sección.

c) El Informe de evaluación del conjunto de la actividad fiscalizadora anual del Tribunal de Cuentas

El Informe se encuentra previsto en la NT 101 de las de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, incardinada en el capítulo dedicado al Control de calidad de los procedimientos de fiscalización. En dicho informe, sobre la base de los principios claves que recoge la ISSAI 40, se valora la actividad fiscalizadora realizada, identificando buenas prácticas, áreas de mejora y, desde luego, medidas para la mejora de la metodología de la fiscalización.

Es preciso destacar que este informe ha venido elaborándose a partir de los resultados proporcionados por los cuestionarios normalizados de autoevaluación que facilitan los departamentos de la Sección. El Plan Estratégico ha previsto además reforzar y potenciar el informe a partir del examen de una muestra de procedimientos de fiscalización, situando el valor objetivo en 2019 y manteniendo a la Presidencia de la Sección como ponente de un informe que, tal como prevé la NT 101, permite a la Sección evaluar los resultados del conjunto de la actividad fiscalizadora anual y elevarlos al Pleno en el informe correspondiente.

Conviene matizar que, aunque las Normas de Fiscalización no atribuyeron expresamente a la Presidencia de la Sección la ponencia de la evaluación citada, ha venido siendo esta última la que ha preparado el proyecto; competencia de facto devenida competencia de iure en virtud del Plan Estratégico.

Entre los resultados más relevantes de los informes de evaluación destaca la necesidad de mejorar los plazos de ejecución de los procedimientos en general. Se ha constatado, además, el cumplimiento de las Normas de Fiscalización en el conjunto de los procedimientos tramitados.

d) La revisión formal de los resultados de fiscalización aprobados por el Pleno

De conformidad con las NNP 78 a 83, que traen causa de la NT 99, compete a la Presidencia de la Sección de Fiscalización verificar la correspondencia del contenido del informe facilitado por cada departamento con el aprobado por el Pleno. A estos efectos, el departamento ponente remite, a la mayor brevedad posible, el Informe, junto con las alegaciones, a la Presidencia de la Sección, haciendo constar la antefirma del Presidente o Presidenta del Tribunal al final del texto del informe, antes de los anexos y con la fecha de aprobación. La Secretaría General, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la celebración del Pleno, comunica a la Presidencia de la Sección las modificaciones del texto sometido a la consideración del Pleno que, en su caso, se hubieren acordado. La Presidencia de la Sección traslada las copias del Informe a la Secretaría General para que recabe la firma del Presidente del Tribunal, se remita a sus destinatarios, se incorpore al portal web y se ponga su aprobación en conocimiento de las entidades fiscalizadas.

El Consejero de Cuentas titular del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales

La diversidad y relevancia cuantitativa y cualitativa de las actividades de las entidades integrantes del ámbito subjetivo de este Departamento –cambiante, por lo demás, sobre todo en lo que atañe al sector financiero público– se ha mantenido a lo largo de las tres últimas décadas; no en vano se han integrado en él, dándole naturaleza propia, los organismos supervisores y reguladores, de garantía y de restructuración en el sector financiero; las propias entidades financieras públicas –con la distinta fisonomía en los últimos treinta años, desde la banca oficial, la nacionalización y privatización de determinadas entidades financieras privadas en crisis, la creación de la banca pública, su privatización, etc.–; otros organismos reguladores de muy diversos mercados tradicionalmente intervenidos; en el ámbito de los ingresos públicos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria; entidades mercantiles de la significación de la radio y de la televisión públicas estatales; de comercio exterior; y otros entes estatales, donde se agrupan los organismos descritos en las disposiciones adicionales 9ª y 10ª de la derogada LOFAGE, junto con otros de creación más reciente, de características similares, desde el Consejo de Seguridad Nuclear, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los Museos Nacionales (del Prado y Centro de Arte Reina Sofía), el Consejo Económico y Social o el Instituto Cervantes, hasta la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; así como el conjunto de las fundaciones estatales, que se encuentran asignadas también al Departamento.

En las últimas décadas se ha abordado la fiscalización de las distintas crisis financieras, frecuentemente en fiscalizaciones horizontales, tanto referidas a la actividad de crédito como a las de seguros y valores, y ello, con ámbitos objetivos de fiscalización y volúmenes de fondos públicos fiscalizados de una significación poco habitual en el Tribunal en relación con las entidades del sector público estatal; característica que es preciso señalar. Como lo ha sido, también, la permanente y sucesiva fiscalización de actuaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuya actividad destaca, por sí sola, en lo que se refiere a la magnitud de los ingresos públicos objeto de fiscalización.

A las anteriores características, que han venido otorgando carta de naturaleza a las actuaciones del Departamento, hay que añadir la que deriva de las fiscalizaciones relativas a actividades supervisoras y reguladoras en los ámbitos mencionados, que han permitido trasladar a las Cortes conclusiones y recomendaciones en cuanto al funcionamiento y procedimientos de las correspondientes entidades, a lo largo de más de tres décadas. En esta perspectiva se encuentra desde la singularísima evolución de entidades como el Banco de España o el Consorcio de Compensación de Seguros, pasando por la propia banca pública, hasta las experimentadas por las Comisiones Nacionales de Energía y de la Competencia y por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en parangón con la transformación y desarrollo en el ámbito nacional de los sectores correspondientes, de su normativa y de su control, tanto por su liberalización, como por la extraordinaria influencia experimentada por estos, anclados de manera primigenia en el marco supranacional europeo en el periodo de referencia; lo que ha exigido, qué duda cabe, una destacada adaptación y especialización de las actuaciones de auditoría y control desarrolladas por el Departamento, acordes a los cambios y a la complejidad de la normativa y de las actividades en los ámbitos correspondientes.

Pues bien, para centrar más concretamente el control externo de los últimos años y poder brindar una síntesis de los resultados del sector público objeto de fiscalización por el Departamento Financiero, en su fisonomía más próxima a la actual y tras la evolución experimentada, hay que destacar lo siguiente:

- A) La fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) asegura la comprobación del cumplimiento de los principios constitucionales citados. Se ha optado por un modelo de fiscalizaciones sectoriales del ámbito de gestión de la AEAT, ya que una fiscalización de toda la Agencia sería difícilmente abaricable. Se ha considerado preferible rotar áreas y programar su fiscalización anualmente. Además, la fiscalización de regularidadse efectúa, también anualmente, en el procedimiento de la Declaración de la Cuenta General del Estado

Así, es preciso resaltar las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno en los últimos años relativas al cobro efectivo de las deudas tributarias, a la contratación de la Agencia, al control de las deudas contraídas por los clubes de fútbol, y a los beneficios fiscales. Con esta misma metodología, está prevista la fiscalización de las medidas adoptadas por la Agencia en materia de comercio electrónico.

- B) Por lo que se refiere al sector financiero público, aunque la banca pública, como es lógico, fue perdiendo importancia en los últimos años, en esta área las fiscalizaciones han resultado de suma relevancia. Cabe también destacar las actuaciones de control con el nuevo papel del Banco de España como supervisor en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Y sobre la reestructuración bancaria, con su estimación del coste (una cifra de fondos muy importante que se encuentra momentáneamente cuantificada en más de 60 mil millones de euros) y el análisis de la actividad del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en su papel de agencia financiera del Estado. Así, en los últimos años el Pleno ha aprobado, además de la fiscalización de este Instituto, las del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España. También, las del propio proceso de reestructuración bancaria; del cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España; y está prevista una nueva fiscalización relativa a la situación a 31 de diciembre de 2018 del citado proceso.
- C) En lo que atañe a los Organismos reguladores, financieros y no financieros, que son tan relevantes por su importante papel en el funcionamiento ordenado de la economía, es menester citar las fiscalizaciones de las Comisiones Nacionales del Mercado de Valores y de los Mercados y la Competencia.
- D) No se puede olvidar tampoco la fiscalización de entidades de promoción de la cultura (Instituto Cervantes, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Museos, Teatro Real, entre otros), organismos en los que la buena gestión financiera resulta indispensable para el adecuado cumplimiento de sus objetivos.
- E) En lo que respecta a la RTVE, la dimensión de su actividad ha aconsejado algunas fiscalizaciones completas o integrales y la programación periódica de fiscalizaciones sectoriales.

F) En fin, por lo que hace referencia a las Fundaciones Estatales, con un par de excepciones (Fundaciones Thyssen Bornemisza y Teatro Real), las mismas no son de gran tamaño, pero es necesario no dejar fuera de control este subsector tan particular. Así, y en cumplimiento de este objetivo, el Pleno ha aprobado numerosas fiscalizaciones individuales de diversas fundaciones.

Lo expuesto anteriormente no agota las actuaciones fiscalizadoras realizadas por el Departamento en estos últimos años, ya que existen otras bien encuadradas en el ámbito financiero-Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA)-, bien en las otras áreas citadas -Agencia EFE, S.A., Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Seguridad Nuclear, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Entidad RED.ES, Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES), Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

Conclusión

No cabe sino desear que la efemérides a la que se dedica este número de la Revista y la oportunidad brindada para realizar estas reflexiones contribuyan al impulso de una eficaz y actual fiscalización del sector público y del control externo en general, en el marco de relevancia institucional que nos otorga el art. 136 de la Constitución, sin perjuicio, como decía al inicio, del refuerzo necesario de nuestra Institución con las reformas legales precisas para actualizar su funcionamiento y para adoptar las medidas que el futuro ya nos demanda.



ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
organo fiscalizador
económica del E

La Jurisdicción Contable: pasado, presente y futuro

José Manuel Suárez Robledano

*Presidente de la Sección de Enjuiciamiento
del Tribunal de Cuentas*

El enjuiciamiento contable ayer

Una vez que han transcurrido los primeros dos tercios del mandato constitucional para el que fue elegido el actual Pleno del Tribunal de Cuentas, entre cuyos miembros tengo el honor de encontrarme en este momento, se puede hacer un balance de la trayectoria y del significado que tuvo con anterioridad al día de hoy la otra cara del Tribunal, la de la exigencia efectiva de responsabilidades contables derivadas, en su mayor parte, de los informes de fiscalización que realiza el propio Tribunal o los OCEx, estos últimos en su ámbito competencial propio en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de los mismos.

El análisis, aun superficial y no demasiado detallado o profundo de la jurisprudencia establecida por la Sala de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas revela que, con carácter mayoritario y salvo contadas excepciones, los asuntos de los que venía conociendo la jurisdicción de cuentas, reflejados en las Sentencias y Autos pronunciados por los jueces contables, o sea los Consejeros de Enjuiciamiento y luego, caso de impugnación, por la referida Sala, eran mayoritariamente de una entidad económica no muy elevada, tratándose de pequeñas infracciones contables de dinero público y presupuestarias. En algunas ocasiones se trataba de temas de correos desviados (giros postales, depósitos o envíos), de la red de administraciones de loterías, con descubiertos comprobados en la rendición de cuentas o arqueo de dinero recaudado en los sorteos, algunos derivadas de ayudas a la formación empresarial y de descubiertos producidos en alguna empresa, generalmente de ámbito municipal y, excepcionalmente, de cuentadantes responsables ante la Administración estatal y de las Comunidades Autónomas.

En tales asuntos, si bien era cierto que se había producido un exponencial aumento de las instrucciones derivadas de las Diligencias Preliminares conocidas por los Consejeros de Enjuiciamiento, lo cierto es que el número de asuntos que representaban procedimientos de responsabilidad por alcance era muy inferior al del total antes referido de instrucciones llevadas a cabo. Dicho aumento progresivo motivó, en su día y a instancias del anterior Presidente de la Sección, la creación de nuevas plazas de Delegados Instructores para atender tal cúmulo progresivo de asuntos de presunto alcance. El otro procedimiento de responsabilidad previsto, pese a algún intento de revitalización derivada de la interpretación llevada a cabo por la Sala 3ª del Tribunal Supremo al interpretar la anterior Ley General Presupuestaria de 1988, prácticamente se puede dar por inexistente. La llamada pieza del juicio de cuentas, a instruir por los Consejeros de Fiscalización, ha devenido en reliquia legislativa que no encuentra el acomodo ni en un solo expediente judicial de los Departamentos de Enjuiciamiento.

La doctrina y la propia jurisprudencia de la Sala de Justicia ha venido entendiendo, al tratar de los denominados recursos del art. 48.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, que, por referirse la responsabilidad contable a un tipo de responsabilidad reparadora, indemnizatoria o recuperadora de activos públicos indebidamente apropiados o dispuestos, y no a un derecho sancionador o asimilable al mismo, las reglas y principios de los procedimientos penales o sancionadores administrativos no resultan aplicables a las actuaciones de los Delegados Instructores, sin perjuicio de que, al practicar las liquidaciones provisionales que culminan las instrucciones respectivas, se puedan impugnar sus decisiones, así como las derivadas de los embargos preventivos acordados como medida de aseguramiento derivada de una liquidación positiva levantada, aduciendo

las reglas del contradictorio derivadas de una audiencia en la que se origine indefensión o se deniegue indebidamente la práctica de diligencias interesadas y que sean pertinentes para la comprobación de los hechos. Sobre ello volveremos más adelante. Por ahora, baste con indicar que no estimo necesario un cambio en las previsiones actuales, pues el sistema permite respetar las garantías en el momento clave de la liquidación practicada por el Delegado Instructor, siendo muy aventurada, dificultosa y compleja la modificación del acertado sistema previsto al respecto por el Legislador de 1988.

En los últimos años se observó cómo la tendencia al aumento progresivo de las actuaciones de la Sección de Enjuiciamiento, a través de las instrucciones iniciadas en el seno de la Unidad de Actuaciones Previas de la Presidencia de Enjuiciamiento, tuvo un giro copernicano en un doble sentido. Por una parte, disminuyó el número de actuaciones o de Diligencias Preliminares incoadas, con consecuente y derivada disminución de las actuaciones de instrucción. Pero, por otra, la entidad, dificultad y complejidad, así como la entidad económica de las posibles responsabilidades contables deducidas de esa última época, incrementó notablemente el trabajo realizado por los Delegados Instructores. Ese trabajo o labor, que ha de encomiarse constantemente, solo está reconocido parcialmente por la Ley y por la retribución que perciben, cuya mejora podría redundar en hacer más atractiva su función y la dedicación a tan ingrata función, por otra parte imprescindible, quizá con medidas de productividad o incentivo más adecuadas.

La responsabilidad contable hoy en día

En el presente, significando la continuidad al alza en la entidad económica de los asuntos de responsabilidad contable conocidos por la Sección, varios de ellos derivados de presuntas o ya confirmadas situaciones penales de malversación de caudales públicos y de corrupción, pues recordemos que el art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas permite la actuación simultánea a la criminal de la jurisdicción de cuentas, se ha incrementado notablemente la capacidad de recuperar activos en las ejecuciones o pagos efectuados, forzosa o voluntariamente, por los responsables contables. La actividad desarrollada al efecto permite considerar, sin temor a dudas, que la función reparadora del Enjuiciamiento no queda reducida a los meros papeles declamatorios sino que, como no puede ser de otra manera por el mandato de tutela judicial efectiva o ejecutoria contenido en el art. 24 de la Constitución, ha devenido en verdadera actividad propia del adjetivo de eficiencia que dedica a la función de fiscalización el predicado contenido en el art. 9.1 de la Ley Orgánica antes citada, con la derivada equivalencia obtenida (fiscalización=eficiencia, enjuiciamiento=eficiencia).

La dignificación de la labor que, en conjunto, desarrolla la Sección de Enjuiciamiento, con sus tres Departamentos de instancia, su Sala de Gobierno, su Secretaría y la Unidad de Actuaciones Previas, así como el conocimiento que de su jurisprudencia, y no solo de la doctrina establecida por la Sala 3ª del Tribunal Supremo al ver los recursos de casación formulados contra las Sentencias de la Sala de Justicia, ha de considerar que lleva a estimar hoy en día imprescindible una mejora de nuestra base de datos, de los buscadores de nuestra página Web y el compartir con una mayor difusión en otras bases de datos tales conocimientos jurisprudenciales, como sucede con el resto de órdenes jurisdiccionales, desapareciendo de las inadecuadas menciones que nos incluye en el incorrecto epígrafe referido a la “Doctrina Administrativa”.

A ello deberá conducir el arbitrio de los mecanismos correspondientes, pudiendo servirnos al efecto de la labor ya acreditada del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial.

En otro orden de cosas, nuestra columna o base de actuación se ubica en el propio texto constitucional, art. 136.2, debiendo mantener su carácter único proclamado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues, sin perjuicio de posibles delegaciones de la instrucción en los órganos de control externo autonómicos, siempre sujetas a posible avocación, la unidad de la jurisdicción contable es requisito derivado de la unidad de la jurisdicción proclamada en general en el art. 117.5 de la propia Constitución, pues no otra cosa puede pensarse del enjuiciamiento contable. La jurisdicción contable, perdón por la inmodestia, ha venido y viene funcionando bien en términos generales. Todo es susceptible de mejora pero, solo a nivel de tiempos de decisión y sin perjuicio de los problemas derivados de la ejecución de la que luego se tratará, los procedimientos tienen en la actualidad un tiempo de decisión razonable y no se alargan de manera indebida, tal y como sucede en otros órdenes jurisdiccionales.

Las fiscalizaciones que realiza el Tribunal de Cuentas y los OCEX, estos en su ámbito territorial propio, resultan, junto con las acciones públicas dotadas de posterior asistencia letrada, las actuaciones de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, órgano del Ministerio Público esencial en la actuación de las reclamaciones por alcance, y las demás fuentes de posible noticia de infracción contable, el origen múltiple de las diligencias de investigación que, tras de la incoación de las Diligencias Preliminares por los Consejeros respectivos, pueden o no dar lugar a una responsabilidad por alcance si se presenta la correspondiente demanda de juicio declarativo ordinario o verbal con la intervención, en su curso, de la entidad perjudicada o de la parte denunciante debidamente constituida, del Ministerio Fiscal siempre en defensa de la legalidad y del Abogado del Estado cuando de daños o reparación de fondos estatales se trate.

Hay que añadir a lo anterior que, aunque el Tribunal de Cuentas era uno de los grandes desconocidos de la organización jurisdiccional española, hoy en día, debido a su intervención en los desmanes contables derivados de los casos de corrupción, de malversación de caudales públicos o de presunta disposición indebida de fondos presupuestados para otras utilidades en conflictos territoriales, se ha constituido en el soporte más firme y permanente de la legalidad presupuestaria y contable de España. La relevancia constitucional de su esencia y función, lo que uno de sus inspiradores denomina “la conciencia de la democracia”, es en su doble función, fiscalizadora y jurisdiccional contable, lo que ha caracterizado su vigilancia de lo público, de aquellos recursos que por ser del pueblo español, han de ser debidamente aplicados sin merma de su destino previsto en los presupuestos y de su contabilización derivada.

El futuro del control judicial de las cuentas públicas

Lo que, en un pronóstico quizá aventurado en este momento, nos espera para ese futuro debe ser algo mejor, pues no debemos seguir las máximas de un tal Murphy, salvo que nos atraigan las desventuras en todo caso. ¿Qué es lo que ha de hacerse con la instrucción y cómo se puede mejorar la eficacia o efectividad del cumplimiento de las sentencias, en definitiva, su ejecución pronta, rápida, completa y adecuada?. Lo primero que creo es que se debe potenciar el ensam-

blaje o la arquitectura institucional dotando de medios suficientes a los Delegados Instructores, reconociendo sin ambages y con claridad la importancia de su función de preparación del material que puede servir para determinar posibles responsabilidades contables que lo son, en todo caso, en el juicio de alcance y sin que el material instructorio sea vinculante el Consejero que ha de conocer de tales procesos, pues ha de partirse del principio procesal de la libre valoración, aun motivada, de las pruebas sin que existan diligencias de prueba de carácter pleno o indiscutido en nuestro derecho.

En segundo lugar, y en eso estamos en este momento, el expediente electrónico debe ser una realidad, y no solo virtual, lo antes posible, de tal manera que el manejo de la abundante documentación y del resto de temas del enjuiciamiento en sus diversas fases, Diligencias Preliminares con posible instrucción y juicio, apelación y ejecución prescindan del engorroso legajo de papel y este sea sustituido en su integridad por la aplicación electrónica manifestada en un archivo electrónico fácilmente manejable y llevable a cualquier lugar, facilitando el trabajo del aplicador del derecho y de los diversos operadores jurídicos que intervienen en el proceso contable. En este momento, y sobre todo más adelante, va a empezar a funcionar el registro electrónico del Tribunal en sus dos modalidades de fiscalización y de enjuiciamiento. En el porvenir, esperemos que lo más inmediato posible, será de esperar que todas las actuaciones sean facilitadas por medio de la digitalización completa de los expedientes y de su tramitación, contando con formularios abiertos que permitan facilitar el proceso contable y las diversas opciones previstas legalmente en el mismo.

En lo que atañe a la ejecución de las decisiones del enjuiciamiento declarando la responsabilidad contable, la oficialidad de sus diligencias propias resulta obvia, debiendo mantenerse, atendiendo a la naturaleza pública de los fondos públicos cuya recuperación se persigue a través de ella. Por ello, la actuación del Ministerio Público y del Abogado del Estado, junto a la Administración perjudicada y demás personados en la pieza de ejecución, será bienvenida coadyuvando y colaborando en la ejecución, pero, aun sin dicha solicitud o instancia, los órganos judiciales contables deben actuar por sí, de oficio o sin que se solicite por institución o persona alguna. También por lo que se refiere a la ejecución, ha de ponderarse el que se proceda a la adopción de todas las medidas que prevé en la ejecución la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, aplicable supletoriamente a las ejecuciones derivadas del enjuiciamiento contable, de tal manera que esa efectividad ejecutoria entroncada con el derecho fundamental de la Administración perjudicada a la recuperación de los activos indebidamente dispuestos o gastados, con daño presupuestario, sean debida y completamente obtenidos en el menor tiempo o plazo posible y con los intereses procedentes, siendo los legales, por lo general, inferiores a los del mercado en todo caso.

No estaría de más en este apartado de la ejecución poder conseguir una previsión legislativa en la que, con la finalidad de activar o incentivar la pronta devolución de las cantidades de fondos públicos indebidamente dispuestos o aplicados, con culpa grave o dolo de los cuentadantes respectivos, se estableciera un añadido importe o cantidad, recargo o daños punitivos a la manera anglosajona que sirvieran para paliar el desfase de los intereses aplicados, como hemos visto, respecto de los del mercado, y como sanción frente al retraso en la devolución. Serviría tal incentivo, establecido en lo civil v. g. en materia de seguros, y en lo tributario ante el impago de la deuda liquidada, para, de una parte, recuperar real y efectivamente el importe íntegro de la responsabilidad contable

declarada más el recargo establecido y, de otra, en incentivar así, tal y como ocurre con las deudas tributarias o frente a los asegurados y perjudicados, la devolución pronta del montante de lo indebidamente dispuesto en perjuicio del erario público y, en definitiva, de los españoles que contribuyen con sus aportaciones legales al sostenimiento de lo público.

Para acabar, “the last but not the least”, no se me ocurre otra cosa que considerar bueno el camino recorrido, satisfactorio en cuanto al cumplimiento encomendado a esta parte de la doble cara del Tribunal de Cuentas de España que es el enjuiciamiento. La solución constitucional y legal, de legalidad orgánica y ordinaria, ha sido fructífera durante muchos años y, al propio tiempo, ha sabido responder a las necesidades del control de la legalidad contable y presupuestaria infringida, siendo los resultados de la actividad jurisdiccional contable desarrollada muy buenos en la parcela de la jurisdicción constitucional que le encomendaron los padres de nuestra Constitución, en cuya efemérides he tenido el honor de participar con las líneas anteriores.



El control externo
del Sector Económico y Social
de la Administración General del Estado

Manuel Aznar López

*Consejero del Departamento
del Área de Administración Económica
del Estado del Tribunal de Cuentas*

Ámbito de la actividad fiscalizadora en el área económica y social de la Administración General del Estado

Desde la perspectiva orgánica, el Tribunal de Cuentas de España está estructurado en dos Secciones: la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento. La Sección de Fiscalización, de acuerdo con la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas, debe organizarse en departamentos sectoriales y territoriales, al frente de cada uno de los cuales está un Consejero de Cuentas. La organización de los Departamentos sectoriales ha de acomodarse, en la medida de lo posible, a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público, con el fin de conseguir la máxima eficacia y economía de la función fiscalizadora. Uno de estos departamentos sectoriales, más en concreto el Primero, es el Departamento del área de Administración Económica del Estado.

Este Departamento asume la fiscalización de los ministerios y organismos que gestionan materias que pueden considerarse como estrictamente económicas, así como de los departamentos ministeriales que se inscriben en el área social.

Ahora bien, el ámbito de competencias del Departamento desborda los límites del sector económico-social de la Administración General del Estado, al abarcar también la fiscalización de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, así como al realizar tareas relacionadas con el examen y la comprobación de la Cuenta General del Estado, así como con la coordinación de estos trabajos¹.

Examen, comprobación y coordinación de la Cuenta General del Estado

El reconocimiento constitucional del deber de elaborar la Cuenta General del Estado está unido a los comienzos de nuestra historia constitucional, pues se remonta a la primera Constitución Española, la Constitución de Cádiz -ya que la denominada Constitución de Bayona puede considerarse una interferencia foránea-. El artículo 351 de la Constitución de Cádiz se refería, en efecto, a “la cuenta de la tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión” y que debía recibir la aprobación final de las Cortes Generales.

En la actualidad, el artículo 136 de la Constitución Española encomienda al Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Es esta la única actuación respecto de la cual se establece que el Tribunal de Cuentas actuará por delegación de las Cortes Generales, si bien se ha entendido que no se está propiamente ante una delegación de funciones en sentido técnico, sino, por su contenido, ante una transferencia global de la competencia -no solo de su ejercicio- como potestad pública². Según otras opiniones, en

¹ Sin perjuicio de la coordinación general que corresponde a la Presidencia de la Sección de Fiscalización.

² MARTÍN MARTÍN, PAULINO: “Reflexiones sobre el Tribunal de Cuentas en el vigésimo quinto aniversario de la Constitución española de 1978”, en *Revista Española de Control Externo* n° 15, 2003, págs. 33-36.

cambio, las Cortes Generales seguirían conservando la titularidad de la competencia delegada³. En cualquier caso, se trataría de una delegación de carácter irrevocable⁴, de naturaleza permanente y de alcance global, ya que comprende todas las facultades necesarias para llevar a cabo el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado⁵.

El plazo para realizar dicho examen y comprobación es, según establecen el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y el artículo 130 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de seis meses desde la fecha en que la Cuenta, una vez formada por la Intervención General de la Administración del Estado y elevada al Gobierno de la Nación para su remisión al Tribunal de Cuentas⁶, se haya rendido, plazo cuyo cumplimiento presenta arduas dificultades con los medios disponibles. Sin embargo, en los últimos años se ha logrado un sustancial acortamiento del tiempo consumido para la realizar esta tarea.

Hasta el ejercicio 2014, la Cuenta General del Estado estaba constituida por tres cuentas: la del Sector Público Administrativo, la del Sector Público Empresarial y la del Sector Público Fundacional. A partir de dicho ejercicio, el examen y comprobación recae sobre una Cuenta General del Estado consolidada. La implantación de esta Cuenta única es consecuencia de una moción aprobada por el Tribunal de Cuentas en el año 2005⁷. En consonancia con lo anterior, el artículo 130 de la Ley General Presupuestaria dispone, en su redacción actual, que la Cuenta General del Estado se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado, y la memoria consolidada. La Cuenta General del Estado deberá suministrar información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal, y a ella se acompañará la cuenta de gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

El objetivo del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, a tenor de las últimas directrices técnicas aprobadas, se centra en verificar si la Cuenta General del Estado ha sido elaborada de conformidad con las normas presupuestarias y contables que resultan de aplicación y, de modo particular, con las de consolidación del sector público; en comprobar si presenta fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios del patrimonio neto, los flujos de efectivo y los resultados del ejercicio del grupo de entidades que han de integrarse en ella, así como la ejecución y liquidación del presupuesto del

³ CABRERA PÉREZ-CAMACHO, MIGUEL: *El control externo de la actividad financiera*. Santa Cruz de Tenerife, 1991, pág. 82.

⁴ CABRERA PÉREZ-CAMACHO, MIGUEL: *ob. cit.*, pág. 82.

⁵ MARTÍN MARTÍN, PAULINO: *ob. cit.*, págs. 34-37.

⁶ El art. 131 de la Ley General Presupuestaria establece que dicha remisión se efectuará antes del 31 de octubre del año siguiente al que la Cuenta se refiera.

⁷ Moción sobre los procedimientos de formación, alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibilidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de abril de 2005.

grupo; y en evaluar si la información de la memoria consolidada contribuye a la consecución de estos objetivos.

Los resultados del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado de cada ejercicio se recogen documentalmente en la “Declaración sobre la Cuenta General del Estado”. En este documento se incluye un texto declarativo en el que figura la opinión del Tribunal de Cuentas sobre la legalidad y la representatividad de la citada Cuenta, insertándose además el fundamento de dicha opinión, así como los resultados del examen y comprobación de la Cuenta. A todo ello, se añaden epígrafes dedicados a la cuenta de gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y a los resultados del seguimiento de las conclusiones referidas a los ejercicios anteriores y de las resoluciones adoptadas por las Cortes Generales en relación con las precedentes Declaraciones. El documento finaliza con las propuestas que el Tribunal de Cuentas formula como consecuencia del examen y comprobación de la Cuenta del ejercicio en cuestión.

Conforme señalan el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el artículo 132 de la Ley General Presupuestaria, corresponde al Pleno, oído el Fiscal, dictar la declaración definitiva que la cuenta le merezca, elevándola seguidamente a las Cortes Generales con la oportuna propuesta, además de dar traslado de ella al Gobierno de la Nación.

En todo caso, la Declaración sobre la Cuenta General del Estado constituye un documento esencial, de periodicidad anual, sujeto a plazos perentorios, que exige la dedicación de una parte muy significativa de los efectivos del Departamento.

La actividad del Departamento relacionada con la declaración sobre la Cuenta General del Estado está sujeta a programación anual, que consta de los siguientes documentos: directrices técnicas; programa de trabajo integrado; y programas internos de desarrollo de distintas áreas, como son modificaciones de crédito, deuda pública, inversiones financieras, organismos autónomos.

La actividad fiscalizadora de la gestión económico-financiera

Aspectos generales

Pese a la relevancia del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, la mayoría de las actuaciones del Departamento Primero de la Sección de Fiscalización está referida a la actividad fiscalizadora de los diversos aspectos de la gestión económico-financiera de los órganos y entidades incluidos en su ámbito competencial. A tal efecto, los programas anuales de fiscalizaciones se enmarcan en un enfoque estratégico de dicha actividad, que se recoge en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, donde se contemplan los objetivos, las medidas y las actuaciones correspondientes.

Cada programa anual de fiscalizaciones incluye las fiscalizaciones que se realizan por mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas en virtud de su independencia funcional. La mención de las materias sobre las que recaen las fiscalizaciones propuestas para su inclusión en el programa del año 2019, cuya

ejecución corresponde al Departamento Primero de la Sección de Fiscalización, puede ser útil para conocer la extensión de la actividad fiscalizadora que desarrolla el Departamento. Así pues, esta comprende fiscalizaciones en materias tales como contratación pública, subvenciones, gestión medioambiental, desarrollo energético, controles sanitarios, sistema de compensación de gastos por asistencia sanitaria, ejecución de gastos con financiación afectada e ingresos por tasas, así como el seguimiento de recomendaciones.

A las fiscalizaciones propuestas en estas materias deben añadirse el desarrollo y conclusión de los trabajos para la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2017, así como el inicio y desarrollo de los trabajos para la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2018.

Los informes de fiscalización y su contribución a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público

Mediante el ejercicio de la función de fiscalización, el Tribunal de Cuentas, a través, entre otros instrumentos, de las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización, pretende contribuir a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público. A título meramente ejemplificativo, pueden traerse a colación algunos de los informes realizados en los últimos años que han dado lugar a la adopción de medidas tendentes a dicha mejora.

Así, puede mencionarse el *informe de fiscalización de la gestión y control contables del inmovilizado material de la Administración General del Estado*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2015, que se ha traducido en la regulación del umbral a utilizar para la activación de los bienes que integran el mobiliario de la Administración General del Estado, posteriormente ampliada a otros bienes muebles, así como a los activos intangibles (Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado de 22 de febrero de 2016 y de 18 de diciembre de 2017).

Otro ejemplo está constituido por el *informe de fiscalización de la gestión y control de los avales concedidos por la Administración General del Estado, ejercicios 2008-2013*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2016, que dio lugar a la modificación de la Instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado. En efecto, conforme a las recomendaciones recogidas en dicho informe, por Orden HAC/787/2018, de 25 de julio, se introdujeron las modificaciones oportunas en la regulación de la Memoria de la Cuenta de la Administración General del Estado para incrementar la información recogida en ella respecto de los avales y otras garantías concedidos por el Estado (así, respecto de los avales, diferenciar el riesgo por principal e intereses y recoger las diferencias de cambio y por intereses variables; y reflejar las garantías concedidas por el Estado a operaciones no financieras que puedan comportar riesgos similares a los adquiridos por el otorgamiento de avales).

Para conocer el impacto que pueden tener las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización es esencial llevar a cabo, de manera sistemática, su seguimiento. Este constituye, en tal sentido, un elemento fundamental para evaluar los resultados de la actividad fiscalizadora en

orden al cumplimiento de su finalidad primordial, consistente en contribuir a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. Sin embargo, esta cuestión, que es crucial en orden a la valoración de dicho extremo, está lejos de ser objeto de un tratamiento adecuado en la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas⁸.

A falta de otros mecanismos, el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización lleva a cabo el seguimiento de las recomendaciones incluidas en sus informes ya mediante la realización recurrente de fiscalizaciones específicas tendentes a comprobar si dichas recomendaciones han sido o no puestas en práctica por los distintos órganos o entidades que han sido objeto de las correspondientes actuaciones de control⁹, ya mediante la inclusión del seguimiento de las recomendaciones entre los objetivos de las nuevas fiscalizaciones, cuando las referidas recomendaciones tienen relación con el ámbito subjetivo u objetivo de aquellas. Con ello se pretende obtener un panorama real de los resultados obtenidos, que permita extraer las consecuencias pertinentes en orden a una correcta programación de las futuras actuaciones fiscalizadoras.

Las mociones y su repercusión

Por medio de sus mociones, el Tribunal de Cuentas realiza la propuesta de la adopción de medidas para la mejora de la actividad económico-financiera del sector público. A título ilustrativo, se hace referencia a aquellas que han tenido una repercusión en el ámbito legislativo.

En el año 2008, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el primer informe de fiscalización, de carácter transversal, sobre los convenios de colaboración, cuya elaboración fue realizada por el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización¹⁰. Este informe, que hacía exclusiva referencia a los convenios celebrados por determinados ministerios con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado, fue seguido de otro, aprobado en el año 2010, que, junto a estos convenios, incluía también los suscritos con entidades públicas¹¹. Ello permitió obtener un panorama completo respecto de este negocio jurídico, lo que posibilitó que las actuaciones sobre este aspecto de la gestión económico-financiera desembocaran en la aprobación de la *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas*, elaborada por el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización y aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de noviembre de 2010, en la que, entre otros pormenores, se propugnaba que se completara y

⁸ Ver sobre ello, AZNAR LÓPEZ, MANUEL: "El Tribunal de Cuentas", en PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, y GARCÉS SANAGUSTÍN, MARIO (dirs.): *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013, págs. 845-847.

⁹ Así, el *Informe de fiscalización del cumplimiento al cierre del ejercicio 2015 de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en informes aprobados en años anteriores relativas al Área de la Administración Económica del Estado*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de julio de 2016.

¹⁰ *Informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de abril de 2008.

¹¹ *Informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos a partir del año 2005 por órganos del Ministerio de Medio Ambiente con entidades públicas y con personas físicas o jurídicas privadas*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de junio de 2010.

sistematizara el marco legal de los convenios de colaboración, que se formulara su concepto, al objeto de diferenciarlo de figuras afines, y que se precisaran sus ámbitos subjetivo y objetivo, así como los extremos que se habían de incluir en su instrumento de formalización. Asimismo, se proponía que en los convenios que se suscribieran se delimitaran con precisión su objeto y las actividades a realizar por cada uno de los firmantes y, en su caso, a quien de ellos correspondía la titularidad de los resultados.

Según se señala de forma expresa en el preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la regulación de los convenios recogida en su título preliminar es consecuencia directa de esta moción.

Otro de los negocios jurídicos que ha sido objeto de atención por el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización es el encargo a medios propios, que fue en su día objeto de un informe de fiscalización elaborado por dicho Departamento y, más tarde, como consecuencia de los resultados obtenidos en este y en otros informes, de la *Moción sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las Administraciones Públicas*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2016.

Una parte de las medidas propuestas en la referida moción ha sido incorporada a la regulación de los encargos a medios propios recogida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La fiscalización de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional

La fiscalización de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional merece una atención particular, ya que plantea problemas específicos, comenzando por el hecho de que su inclusión en el ámbito subjetivo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas no es una cuestión pacífica en la doctrina. Por unos, se ha negado que dicho ámbito subjetivo se extienda a los mencionados órganos, argumentándose que la posición que ocupan impide que sean controlados por otro órgano de la misma naturaleza¹²; otros, en cambio, sostienen que estos órganos quedan sometidos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, aduciendo para ello que es preciso distinguir entre las altas funciones políticas de estos órganos y su gestión económico-financiera, que es la que únicamente estaría sometida a fiscalización¹³.

Los órganos constitucionales no están citados dentro de la delimitación del sector público que realiza la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas. No obstante, pueden considerarse incluidos en su ámbito competencial por la referencia que el artículo 136 de la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de

¹² PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, y LOSADA GONZÁLEZ, HERMINIO: *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*. Madrid, Dykinson, 1995, pág. 238.

¹³ FUENTES ESCRIBANO, SANTIAGO: "El control externo del gasto público", en FUENTES VEGA, SANTIAGO (coord.): *El gasto público: ejecución y control*, 2ª ed. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1999, pág. 656. En el mismo sentido se pronuncia también FUENTE Y DE LA CALLE, MARÍA JOSÉ DE LA: "Aspectos jurídicos de los procedimientos de fiscalización. Parte general", en *Seminarios 1994-1995*. Madrid, Tribunal de Cuentas, 1996, pág. 742.

Cuentas efectúan al Estado y al sector público¹⁴. Ahora bien, esta competencia no puede predicarse con alcance universal, pues no todos los órganos constitucionales estarían comprendidos en ella.

En efecto, en primer lugar, no parece que el ámbito subjetivo de competencias del Tribunal de Cuentas deba entenderse extendido a las Cortes Generales. El artículo 72.1 de la Constitución reconoce autonomía presupuestaria a las Cámaras que integran las Cortes Generales. Por su parte, el artículo 2 la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, concreta los órganos y entidades que, a los efectos de dicha ley, forman parte del sector público estatal, excluyendo, en su apartado 3, párrafo segundo, de modo expreso, de su aplicación a “las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución”, sin perjuicio, no obstante, de mantener la colaboración necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta misma Ley (art. 140), señala que corresponde al Tribunal de Cuentas el control externo del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.

A ello debe añadirse que el artículo 31.1.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa de la Cámara la función de “elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento”. De acuerdo con ello, el control correspondería en exclusiva a la Mesa de la Cámara correspondiente, abarcándose así todo el ciclo económico-financiero. En el Reglamento del Senado no existía, en cambio, una previsión similar hasta que, en fecha 5 de junio de 2014 se modificó aquel, para encomendar a la Mesa de la Cámara la función de “aprobar el proyecto de Presupuesto del Senado, dirigir y controlar su ejecución y aprobar sus modificaciones y liquidación” (art. 36.1.e), además de asignarle la referente a “aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara” (art. 36.1.f). Según esta línea de razonamiento, las Cortes Generales gozarían de plena autonomía financiera.

A la vista de todo ello, una interpretación conjunta de los artículos 72 y 136 de la Constitución, así como de los preceptos legales citados, llevaría a considerar excluidas del concepto de sector público, a efectos del control externo, a las Cortes Generales, como tal órgano, así como sus dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado. A esta conclusión conducirían asimismo las características de la específica vinculación del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales, que, en términos constitucionales, es calificada de “dependencia directa”, así como el carácter auxiliar de aquel respecto de estas en el ejercicio de la función de fiscalización -que no de la de enjuiciamiento-. En efecto, la referida vinculación y el expresado carácter se avienen mal con el calificativo de externo, que es propio del control atribuido al Tribunal de Cuentas¹⁵.

¹⁴ A lo que habrían de añadirse algunos preceptos específicamente referidos a algunos órganos constitucionales, como es el caso del Consejo General del Poder Judicial, cuyo Reglamento prevé la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas (arts. 33 y 114), de lo que puede inferirse el sometimiento a la función fiscalizadora que tiene atribuida el Tribunal.

¹⁵ En el ámbito autonómico, solo en la Comunidad Valenciana, el correspondiente órgano de control externo tiene atribuido este respecto de la asamblea parlamentaria. En el mismo caso se encontraba Castilla-La Mancha antes de la supresión de su órgano de control externo en 2014.

En suma, por las razones indicadas, debe estimarse que de la competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar a los órganos constitucionales quedan excluidas las Cortes Generales, debiendo extenderse tal exclusión al Defensor del Pueblo, por cuanto, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula dicha institución, la dotación económica necesaria para su funcionamiento constituye una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales¹⁶.

Además, la exclusión alcanzaría a la Casa de Su Majestad el Rey, a la vista del artículo 65 de la Constitución Española, que alude al carácter global de la asignación para su sostenimiento y a su libre distribución¹⁷. No obstante, parece que sí podrían ser objeto de fiscalización los créditos que figuran en diversas secciones y servicios presupuestarios, destinados a hacer frente a los gastos de la Jefatura del Estado¹⁸.

También debe entenderse excluido del ámbito competencial el propio Tribunal de Cuentas, por la imposibilidad de conciliar un hipotético autocontrol con el carácter externo del mismo. A la coincidencia entre órgano fiscalizador y fiscalizado, pueden añadirse argumentos complementarios, como el deber de los Consejeros de inhibirse del conocimiento de los asuntos que afecten a entidades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubiesen participado y a la práctica imposibilidad de realizar el trámite de alegaciones, ya que el Tribunal alegaría ante sí mismo¹⁹.

Como consecuencia de todo ello, el ámbito subjetivo de competencias del Tribunal de Cuentas respecto de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, abarcaría a los siguientes órganos: Gobierno de la Nación, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Fiscalía General del Estado.

Dejando aparte el precedente relativo a un informe de fiscalización, aprobado en el año 1994, sobre un determinado concepto presupuestario, en cuyo ámbito subjetivo quedaron comprendidos el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en el año 2014, el primer informe de fiscalización específico sobre un órgano constitucional, más en concreto sobre el Consejo General del Poder Judicial²⁰.

La actividad auditora de ámbito internacional

Para completar el panorama de la actividad desarrollada por el Departamento Primero de la

¹⁶De esta opinión es GALÁN DEL FRESNO, JUAN MANUEL: "La autonomía financiera de los órganos constitucionales", en *Crónica 1998-1999*. Madrid, Asociación de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, 2000, pág. 98.

¹⁷En este sentido, ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: "La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas", en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, págs. 2197-2198, nota 26.

¹⁸Así lo señalan PASCUAL GARCÍA, JOSÉ, y RODRÍGUEZ CASTAÑO, ANTONIO RAMÓN: *El régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 7ª ed. Madrid, BOE, 2018, pág. 907.

¹⁹El control externo del Tribunal ha sido llevado a cabo en 2015 por el sistema de revisión entre pares.

²⁰*Informe de fiscalización del Consejo General del Poder Judicial*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de julio de 2014.

Sección de Fiscalización puede mencionarse su intervención en la realización de auditorías de ámbito internacional. En tal sentido, pueden citarse la auditoría realizada a la Organización Panamericana de la Salud durante los ejercicios 2012 a 2017; la auditoría cooperativa en materia de calidad del aire en la Unión Europea, realizada con otras Entidades Fiscalizadoras Superiores en el ámbito del Grupo de Trabajo Medioambiental de EUROSAL; y la auditoría coordinada sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, relativa a la igualdad de género, primera auditoría de carácter transcontinental, en la que el Tribunal de Cuentas de España participa junto a dieciséis entidades fiscalizadoras superiores y la entidad fiscalizadora de Bogotá, todas ellas miembros de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Epílogo

Cuanto antecede atañe primordialmente a aspectos de carácter económico. Sin embargo, también he señalado que el ámbito subjetivo de la competencia del Departamento Primero de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas incluye ministerios y entidades cuya actividad es de naturaleza social.

En tal sentido, la actividad que desarrolla el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización puede parecer *prima facie* alejada de los problemas reales y cotidianos de los ciudadanos. No obstante, con independencia de que lo económico y lo social no son compartimentos estancos, sino, muy al contrario, esferas entrelazadas, la contribución de la actividad fiscalizadora a la mejora de gestión económico-financiera del sector público puede redundar en beneficio de las condiciones de vida del ciudadano. A ello se referían, por ejemplo, los Acuerdos de Beijing, adoptados, en 2013, por el XXI Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, y así lo viene procurando el Departamento Primero de la Sección de Fiscalización, ya a través del objetivo transversal de comprobar el cumplimiento de las previsiones recogidas en la legislación sobre igualdad entre mujeres y hombres, ya mediante la realización de fiscalizaciones sectoriales en los ámbitos sanitario, laboral y social.

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
es el órgano fiscalizador de las
cuentas económicas del Estado

40 años de Constitución
y Tribunal de Cuentas.
Algunos aspectos

Enriqueta Chicano Jávega

Consejera del Departamento
del Área Político-Administrativo del Estado
del Tribunal de Cuentas

“*E*l Tribunal de Cuentas padece una crónica debilidad y para encontrar una terapéutica adecuada resulta preciso investigar su etiología. Sin embargo, es un enfermo que, afortunadamente, “goza de una mala salud de hierro”, como demuestra su peripecia histórica” (Rafael de Mendizábal Allende: *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*¹)

En España la rendición de cuentas ha venido exigida en todas nuestras constituciones, no ocurre lo mismo con el Tribunal. La Constitución de 1808 establecía un Tribunal de Contaduría General, la de 1812 alude a una Contaduría Mayor de Cuentas, la de 1869 acepta implícitamente la existencia del Tribunal de Cuentas, y la de 1931 mantiene esta institución.

En este sentido la afirmación de que el Tribunal de Cuentas se encuentra ligado en el curso de su historia al sistema constitucional, por corresponder al Parlamento la misión de crítica y sanción de las aplicaciones dadas a sus preceptos sobre ingresos y pagos por el Poder Ejecutivo, en definitiva, si es propio de la soberanía del estado contrastar la realización de las normas jurídico-financiera, resulta evidente que las facultades del Tribunal de Cuentas se ejercen por delegación del Poder Legislativo y resultan indispensables para el mantenimiento de la armonía y equilibrio de los poderes legislativo y ejecutivo entre sí mismos y con la opinión pública”².

Es con la Constitución de 1978, de la que conmemoramos sus 40 años, cuando el Tribunal de Cuentas ha adquirido el papel natural de control de las cuentas de la gestión económica del Estado y del sector público.

Hay muchos aspectos de la relación del Tribunal de Cuentas y sus funciones con la Constitución de 1978 en los que centrar un mínimo análisis, mi contribución lo va a ser en lo que se relaciona con el nombramiento de Consejeros y Consejeras.

El artículo 136 de la Constitución establece que el Tribunal de Cuentas dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Igualmente establece que los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

Estas son las únicas previsiones constitucionales en este tema, además de referir su desarrollo a una Ley Orgánica.

Es esta Ley y sus posteriores modificaciones las que han producido una profunda reforma del Tribunal de Cuentas en relación con las características anteriores y en consonancia con ellas, tal como expresó el entonces Ministro de Hacienda, Sr. García Añoveros, en la presentación de la Ley en el Congreso de los Diputados para su debate “la ley lleva también a efecto una im-

¹ Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 46, 1965

² Ortiz Arce, David (1919): “Tribunal de Cuentas” en Enciclopedia Jurídica española, Barcelona, Francisco Seix, vol.XXX

portante reestructuración orgánica del Tribunal. La dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales, prevista en la Constitución se reitera en la Ley, y se asegura por el sistema de designación de sus miembros...”³

En dicho debate parlamentario de la Ley Orgánica se expresa igualmente que “en una situación de democracia, de separación de poderes, lo que hay que hacer es empezar ese trabajo difícil de articulación, de creación de lo que llaman los anglosajones en la clásica definición de Hamilton, el “counterbalance”, es decir, establecer contrapoderes y controles que es lo que permite que una democracia funcione...”⁴.

En este sentido, se modificó sustancialmente, en la tramitación parlamentaria el proyecto que fue entonces enviado a la Cámara, que hacía que solamente tuvieran facultades para controlar en principio los controlados (Artículo 28 de Proyecto: “Los Magistrados de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de la forma siguiente: a) una tercera parte entre censores del Tribunal de Cuentas con más de quince años de servicios efectivos. B) otra tercera parte entre miembros de la Carrera Judicial que reúnan las condiciones para ser Magistrados del Tribunal Supremo. C) la tercera parte restante entre quienes acrediten más de quince años de servicios efectivos en [determinados cuerpos de funcionarios]”).

Se entendió sin embargo que los títulos para controlar el gasto público los tienen básicamente los ciudadanos, y ese fue el parecer del legislativo en la redacción final.

Creo que este debate está plenamente vigente y con tendencia a reproducir todos los debates ya habidos, que no digo que no se pueda, o a veces se deba, cambiar de opinión, pero un repaso al sistema actual, desde mi punto de vista, despeja las dudas sobre la legitimidad, la preparación e idoneidad de los y las Consejeras y sobre su independencia. (Artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo: “Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional”).

Antes de su elección, los candidatos propuestos deben comparecer ante la Comisión de Nombramientos del Congreso o del Senado para someterse, en sesión pública a las preguntas de los parlamentarios después de exponer las consideraciones que estimen oportunas en relación con la función para la que han sido propuestos.

Están también previstas las causas de exclusión temporal de la condición de candidato en los siguientes supuestos: Las autoridades o funcionarios que tengan a su cargo la gestión, inspección

³ Diario de Sesiones del Congreso de 23 de febrero de 1982, núm.216, pág. 12723 [175]

⁴ Diario de Sesiones del Congreso de 23 de febrero de 1982, núm.216, pág. 12724 [176]

o intervención de los ingresos y gastos del sector público; Los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los organismos autónomos y sociedades mercantiles integrados en el sector público; Los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores públicos; Cualquier otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas.

Aun cuando el análisis detallado de todas estas circunstancias podría ser objeto de un ensayo, en este reducido espacio cabe decir que los hechos de, exigir unas condiciones objetivas de formación y experiencia para los candidatos, de someterlos a una audiencia pública ante una Comisión ad hoc formada por diputados y senadores de todos los partidos políticos con representación en las Cámaras, propongan o no candidatos, de exigir para su refrendo una mayoría muy cualificada de tres quintos de los componentes de las Cámaras -sólo exigible para muy contadas situaciones-, de que el período de mandato sea por nueve años, configuran un sistema si no óptimo mucho más que aceptable y que garantiza, profesionalidad, consenso, independencia del mandato de los propios parlamentarios (que es de cuatro años) y sobre todo legitimidad. Y si el resultado no es tan bueno como cabría esperar de este sistema, es sin duda reflejo del mal hacer de las personas que lo conformamos. Podría modificarse este sistema, ampliando los mecanismos de representatividad, por ejemplo dando cabida en la posibilidad de propuesta a grupos parlamentarios con un determinado porcentaje de escaños que amplíe el espectro de los grupos con capacidad de propuesta. Limitando los mandatos, esto es, que no fueran renovables, aun cuando el mandato se ampliara, por ejemplo a doce años, renovable por tercios, para evitar la tentación de alguna conducta subordinada a la siguiente elección y para asegurar la presencia de Consejeros con experiencia en el Tribunal de Cuentas. Extendiendo la posibilidad de designar a personas con las condiciones de preparación exigidas pero sin necesidad de que pertenezcan a alguno de los Cuerpos de funcionarios que se citan.

Si este tema es importante porque constituye la mejor garantía, desde mi punto de vista, a otras alternativas posibles -alguna de las cuales se avanzaron en el debate parlamentario de la Ley Orgánica-, no se puede dejar de hacer hincapié en la transformación radical que supone el control de legalidad y de eficacia que se recoge en el artículo 31 de la Constitución y que supera el concepto del control de legalidad que concebía con un objetivo único: comprobar, constatar o verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes de los actos sometidos a control. La actuación del Tribunal se limitaba, en consecuencia, a juzgar los actos de la Administración con el mandato contenido en la Ley de Presupuestos, lo que al decir de los ponentes de la Ley Orgánica, teñía de un tinte jurisdiccional las antiguas leyes del Tribunal de Cuentas.

La nueva Ley que deriva de la Constitución establece que el control de los actos contrarios al bien de servicio o al interés público estarán también sujetos al control externo del Tribunal de Cuentas... y que este control, se extiende no sólo a lo que es actividad reglada, actividad normada, sino también a la actividad discrecional, cada vez más frecuente en el moderno Estado de Derecho que nuestra Constitución consagra.

Esta voluntad progresiva de la Constitución y de la ley ha estado en el origen de la actividad del Tribunal a la hora de avanzar hacia una concepción más moderna, más útil, más profesional tanto de la función constitucional del Tribunal como de la organización y funcionamiento del mismo.

En este sentido se han producido importantes novedades, muchas de ellas en el transcurso del mandato de este Pleno, sin duda porque la Institución había venido avanzando en su cultura hacia postulados inexcusables en las actuales circunstancias de desarrollo democrático y exigibles a todas las instituciones del Estado.

En primer lugar, y fruto de lo anterior, la función del Tribunal de Cuentas, ha sido objeto de ampliación como consecuencia de los cambios introducidos por la Ley Orgánica 3/2015 que suponen la superación del marco tradicional en el que se había desenvuelto la actividad del Tribunal. Me voy a referir a una de las grandes modificaciones que se produce. El legislador incorpora, a través de la ley mencionada, a los vectores de legalidad, eficacia y eficiencia, tres dimensiones nuevas al análisis: la transparencia, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad de género.

La ampliación del concepto de fiscalización con la que debe actuar ahora el Tribunal supone un reto de primer nivel, porque la sociedad española, a través del Legislativo, quiere que su Órgano de control externo aborde con independencia, profesionalidad, rigor y transparencia las cuestiones que ahora también preocupan a la sociedad y que requieren de un tratamiento singular: la eficacia y la eficiencia de la gestión pública -que es más que el gasto público-, la transparencia, el medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres.

Por su parte, ONU Mujeres ha desarrollado en el marco del sistema de evaluación de Naciones Unidas un sistema de evaluación con perspectiva de género, que define como “una evaluación sistemática e imparcial que proporciona información creíble, confiable y basada en evidencias sobre el grado en que una intervención ha generado un avance (o una ausencia del mismo) hacia resultados previstos y/o imprevistos, en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres⁵.”

No obstante lo anterior, el Pleno del Tribunal de Cuentas ya había acordado en el Preámbulo del Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2009 “incluir con independencia de los objetivos específicos de cada una de las fiscalizaciones, el de la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad de mujeres y hombres”.

Entender bien los mecanismos presupuestarios desde una perspectiva de género es fundamental para evaluar si contribuyen a potenciar la igualdad (impacto de género positivo) o a perpetuar la desigualdad (impacto de género negativo). El reconocimiento de que todas las políticas deben asegurar la igualdad supone un vuelco en la concepción del papel del sector público.

En esta misma línea, las conclusiones del 23 Simposio UN/INTOSAI (2015) enfatizan que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden contribuir a la implementación de la Agenda 2030 y alientan a todas estas Instituciones a colaborar para mejorar el impacto de las auditorías. El Plan estratégico de INTOSAI para 2017-2022 incorpora plenamente la contribución a la implementación de los ODS. También el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para 2018-2021, incorpora dentro del Objetivo Estratégico 1: “Contribuir al Buen Gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”, la Medida de “contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”.

⁵ ONU Mujeres (2015): Como gestionar evaluaciones con enfoque de género

En cumplimiento de este objetivo estratégico se inició en el verano de 2017 una fiscalización coordinada de 17 Entidades Fiscalizadoras del ámbito de OLACEFS con el objetivo de fiscalizar la preparación de la implementación del ODS5 (Igualdad). A estos efectos se plantea una auditoría de desempeño coordinada, en la que cada EFS realiza su propia fiscalización, que se somete a sus normas y criterios de elaboración y aprobación, pero que responde a una metodología compartida, unos objetivos compartidos y que dará lugar a un doble producto, un Informe de síntesis que será publicado por OLACEFS e Informes nacionales que serán aprobados de acuerdo con sus propios procedimientos. Esta fiscalización plantea desafíos y oportunidades al Tribunal de Cuentas. Es un punto de partida que se abre para nuestra Institución con un gran número de oportunidades de desarrollo de metodologías y de nuevas formas de realizar nuestros cometidos.

Hasta aquí y muy brevemente, sin reseñar resultados, lo que se refiere a la función de control con especial referencia a la igualdad entre mujeres y hombres.

Por lo que ha supuesto para la organización la aplicación de las normas constitucionales y el desarrollo de las mismas, en especial la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres es de destacar el Acuerdo del Pleno de 20 de julio de 2010 para la elaboración del Plan de Igualdad del Tribunal de Cuentas.

Este compromiso ha tenido un eficaz recorrido en muchas de las decisiones del Pleno y demás órganos de gobierno como son, entre otras, la de creación del Grupo de Igualdad para la elaboración del Plan, la celebración anual de seminarios y jornadas de formación, la elaboración de normas y protocolos con perspectiva de género o la utilización de un lenguaje inclusivo. En 2012 se crea y constituye la Comisión de Igualdad y se aprueban las Normas para su funcionamiento.

Finalmente el Plan de Igualdad para mujeres y hombres del Tribunal de Cuentas fue aprobado por Acuerdo del Pleno el 29 de septiembre de 2014 reconociendo la contribución de las mujeres al desarrollo social, económico y cultural en general y la aportación que las mujeres prestan a esta Institución para el desarrollo de sus funciones.

En relación con el Plan de Igualdad el Tribunal cuenta con un Protocolo de Actuación frente a situaciones de acoso sexual, acoso por razón de sexo y acoso laboral.

Todo lo anterior determina un firme compromiso de la Institución y todo su personal con la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones profesionales, como en lo relativo al ejercicio de derechos y deberes individuales y su proyección en el ambiente de trabajo y la convivencia.

En otro orden de cosas pero en la visión de adaptar nuestro organismo a las nuevas leyes y a las demandas actuales de la sociedad y en lo que se refiere a la transparencia, sin perjuicio de orientar la actividad hacia este objetivo, procede resaltar que no existe previsión legal que sujete la actividad del Tribunal de Cuentas a control económico financiero y de eficacia (al margen queda, por supuesto, el control jurisdiccional sobre sus actos administrativos y el sistema de recursos).

El propio Tribunal no obstante, ha considerado que esta situación no debe ser admitida en una democracia avanzada en la que no caben reductos ajenos al análisis crítico por parte de la sociedad. Los órganos de control encuentran su justificación, no sólo en la necesidad de su función en el marco del parlamentarismo moderno, sino también en la excelencia de su actuación. Consecuentemente en el año 2015 el Tribunal de Cuentas se sometió voluntariamente a una revisión entre pares llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas de Portugal y el Tribunal de Cuentas europeo.

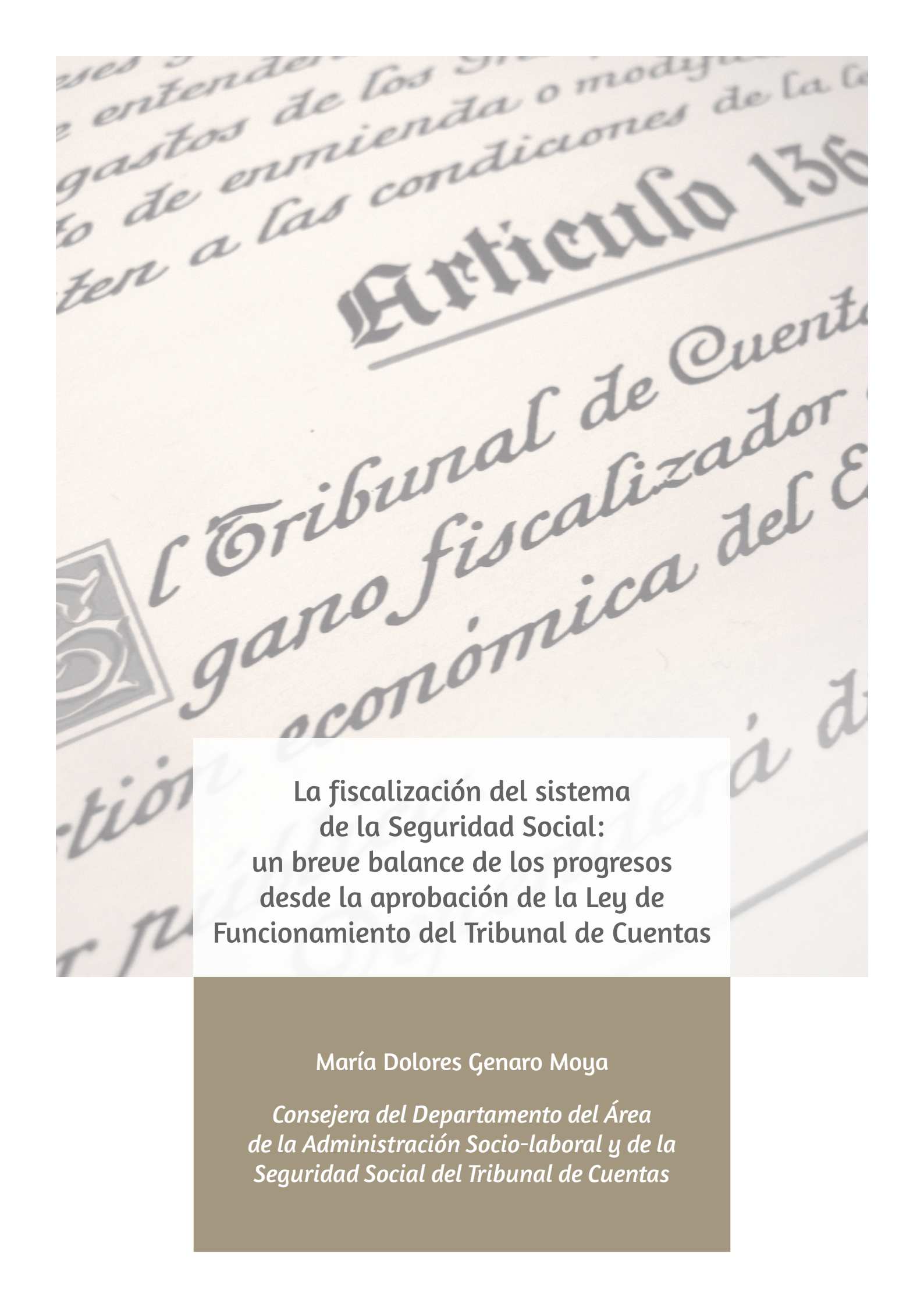
Independientemente de los puntos de vista vertidos en el Informe emitido, lo que es evidente es que se pone de manifiesto la voluntad de transparencia del Tribunal de Cuentas, a la vez que se sitúa en una posición decidida a avanzar desde la organización en la puesta en marcha de mecanismos que a la vez que intentan facilitar la labor de los profesionales, garantizan la transparencia y contribuyen a la independencia.

Relacionado con la transparencia pero también con el buen gobierno, con las buenas prácticas, con la calidad de nuestros sistemas y procedimientos y con el fortalecimiento de nuestra Institución y procurando un reconocimiento social de nuestra función este año 2018 se ha aprobado el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas con vigencia hasta 2021.

El trabajo para la elaboración de dicho Plan ha permitido un análisis interno de la Institución, en el que se ha procurado la participación del personal de la misma para definir lo que queremos conseguir en los próximos años y cómo vamos a actuar para lograrlo, a la vez que se han valorado las fortalezas y debilidades con las que convivimos, y los valores que queremos que informen esta Institución.

No se trata de hacer una exposición exhaustiva del Plan Estratégico, simplemente manifestar que es un ambicioso programa que define estrategias para afrontar amenazas, mantener fortalezas, aprovechar oportunidades y corregir debilidades a través de objetivos específicos, medibles, alcanzables y relevantes para el Tribunal de Cuentas y para la sociedad, porque *“no hay viento favorable para el barco que no sabe a dónde va” (Séneca)*.

En definitiva, 40 años de Constitución en los que se han dado pasos adelante para situar al Tribunal de Cuentas en un panorama institucional riguroso, moderno, profesional, democrático, útil, y sobre todo en condiciones de gozar de credibilidad y que por fin se supere la visión que encabeza este artículo firmada por uno de los mejores conocedores de la Institución.

The background features a document with handwritten text in Spanish. The most prominent text is 'Artículo 136' in a large, bold, serif font. Below it, in a smaller, cursive script, is 'El Tribunal de Cuentas' and 'Organismo fiscalizador de la economía del Estado'. To the left, there is a square stamp with a circular emblem containing a scale of justice. The overall tone is historical and official.

La fiscalización del sistema
de la Seguridad Social:
un breve balance de los progresos
desde la aprobación de la Ley de
Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

María Dolores Genaro Moya

*Consejera del Departamento del Área
de la Administración Socio-laboral y de la
Seguridad Social del Tribunal de Cuentas*

El mandato constitucional del Tribunal de Cuentas, recogido en el artículo 136 comprende, en relación con la función de fiscalización, el control del gasto público, en la medida en que le atribuye el papel de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” y respecto de la Cuenta General del Estado, el examen y comprobación de la misma por delegación directa de las Cortes Generales. Por otra parte, el artículo 153, atribuye al Tribunal de Cuentas el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en su vertiente económica y presupuestaria. Este mandato ha permanecido invariable en los 40 años transcurridos desde la aprobación de nuestra Constitución por las Cortes Generales, sin embargo, la función fiscalizadora ha experimentado cambios relevantes, tanto en su ámbito objetivo como subjetivo, como resultado de diversas circunstancias.

En primer lugar, cabría destacar los profundos cambios en la estructura del sector público a los que han conducido los procesos de traspaso de competencias de las Comunidades Autónomas junto con los procesos de reorganización, racionalización y reestructuración de diferentes ámbitos de la administración pública, factores que han ocasionado una modificación progresiva -y reducción en algunos casos- del ámbito subjetivo del control externo por el Tribunal de Cuentas en el cumplimiento de su mandato constitucional anteriormente referido.

Asimismo, en relación con dicho ámbito, la normativa electoral y de partidos políticos¹, ha venido atribuyendo al Tribunal de Cuentas el control formal del cumplimiento por parte de los partidos políticos de todas las obligaciones legales, en relación con su actividad económico-financiera, tanto en lo referente a su actividad ordinaria como a la actividad electoral. Sin embargo, hasta 2015, no se produce la modificación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU), para incorporar a los partidos políticos en el ámbito subjetivo de su función de control externo. De esta forma, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LO 3/2015), incorpora en la normativa del Tribunal de Cuentas el mandato para la fiscalización de los partidos políticos, al añadir a los artículos Primero y Cuarto de la LOTCU el siguiente párrafo: “Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.”

Por otra parte, la evolución en el ámbito objetivo de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas, ha venido impulsada por dos fuerzas motoras: los cambios en el modelo de gestión pública y las diferentes demandas y preocupaciones sociales respecto de las actuaciones de los gestores públicos.

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (ya derogada); Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

En relación con la primera, desde hace algunas décadas, el *New Public Management* ha venido impulsando grandes cambios en la gestión pública, mediante la aplicación, en algunos de los países occidentales, de un modelo de gestión asentado sobre los principios de **eficiencia, eficacia y economía**. Paralelamente, el diseño de mecanismos para introducir mejoras en la gestión de los servicios públicos, ha demandado a su vez cambios en el paradigma tradicional, más orientado a la regularidad financiera y contable, hacia un enfoque basado en el rendimiento y en el cumplimiento de la normativa. Más recientemente, la crisis económica, con los problemas de déficit y deuda públicos generados y los consiguientes recortes en el gasto y en los servicios públicos, ha cambiado la percepción que la sociedad tenía de las instituciones. Entre los afectados por este cambio de percepción se encuentran las Instituciones de Control Externo, que han debido plantearse un nuevo enfoque bajo el que realizar su función de control de la gestión de los fondos públicos: la fiscalización operativa, también denominada de rendimiento, de gestión.

Por otro lado, la sociedad está exigiendo de las instituciones y organismos públicos algo más que el cumplimiento estricto de su función en la provisión de servicios, surgiendo como resultado cuestiones esenciales hoy en día como la **transparencia, la rendición de cuentas** de los gestores públicos o el **cumplimiento de la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio**. Estos elementos han venido planteando al Tribunal de Cuentas importantes retos en el ejercicio de su función fiscalizadora, a los que la Institución se ha venido adaptando progresivamente. Incluso, el legislador ha reflejado parcialmente esta nueva realidad con la reciente modificación del apartado uno del artículo noveno de la LOTCU, que, tras la entrada en vigor de la LO 3/2015, queda redactado de la siguiente manera: *“La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”*.

En este progresivo cambio de orientación en la evaluación de la gestión pública por parte del Tribunal de Cuentas, el Departamento Tercero o del Área de la Administración Socio-laboral y de la Seguridad Social ha venido desempeñando un papel relevante, tanto por haber incorporado progresivamente el uso de la tecnología a sus fiscalizaciones, como por haber adoptado un enfoque basado en el análisis de la gestión desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia y la economía (fiscalización o auditoría operativa o de gestión), junto con el cumplimiento de la normativa correspondiente. En paralelo a este cambio en el tipo de fiscalización, el Departamento Tercero ha evolucionado en la metodología utilizada en las actuaciones desarrolladas, basándose casi en su totalidad en el contraste de información procedente de distintas fuentes y bases de datos, en el correspondiente tratamiento informático y con el progresivo abandono

del uso del papel. Los mencionados cambios han sido posibles tras una apuesta clara por la priorización en la formación y en la utilización de herramientas informáticas por los equipos de fiscalización, lo cual ha permitido desempeñar la función fiscalizadora del Tribunal con mayor eficiencia y eficacia, empleando métodos de trabajo más avanzados. Así, en el seno del Departamento Tercero se han liderado diferentes proyectos de implementación de herramientas de análisis de la información como soporte a las fiscalizaciones, dando como resultado el desarrollo de sendas aplicaciones para el examen y la fiscalización de la contratación de las entidades y organismos incluidos en el ámbito del Departamento² y para la fiscalización de la Cuenta General de la Seguridad Social (PROFISS). Además, se ha participado activamente en cualquier iniciativa que haya implicado la modernización de los procedimientos en el seno del Tribunal de Cuentas.

Todos estos cambios e iniciativas, han sido impulsadas con el objetivo de contribuir a una mejor gestión de los fondos públicos a través de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, con las que, en última instancia se han producido modificaciones de la normativa, cambios en los procedimientos, transformaciones en el control interno y la recuperación de fondos públicos tras la aprobación de los correspondientes informes de fiscalización.

A pesar de una disminución progresiva del ámbito de competencia del Departamento, producida en los últimos años como resultado de algunas de las circunstancias ya mencionadas, los Informes de fiscalización con impacto en la gestión pública son numerosos, por lo que un análisis conjunto de los mismos nos proporciona una visión de cómo el control externo puede contribuir a lograr un sector público más eficiente y eficaz.

En el ámbito de la dependencia, tras la aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas en marzo de 2013 del *"Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia"*, se produjeron cambios relevantes en la normativa, introducidos por el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, entre los que cabe destacar la regulación de la emisión por parte de las Comunidades Autónomas de certificaciones para proceder a la liquidación del nivel mínimo de protección, así como de un certificado anual que refleje la aplicación de los créditos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación del coste de atención a la dependencia. Asimismo, la unificación, en virtud del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de todas las normas relativas a las prestaciones y servicios dictadas en desarrollo de la Ley 39/2006, con el objetivo también de mejorar la calidad en la atención a las personas en situación de dependencia, y a través de cuya disposición final primera se dio cumplimiento a lo establecido

² La Aplicación Integrada de Examen y Fiscalización de la Contratación fue inicialmente elaborada e implantada con medios propios por el Departamento del Área de la Administración Socio-laboral y de la Seguridad Social y gestiona bases de datos de contratos públicos desde el año 1991. Recientemente, dicha herramienta ha evolucionado con la finalidad de posibilitar su uso por todos los Departamentos de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y, posiblemente en un futuro próximo por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. Esta aplicación no sólo permite realizar el examen y la fiscalización de los contratos celebrados por el sector público - posibilitando la recuperación de los resultados obtenidos en el procedimiento fiscalizador de forma ordenada y sistemática -, sino que además constituye un archivo histórico electrónico de la contratación celebrada. Además, con su integración en 2015 con la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas se ha avanzado definitivamente en la desaparición del soporte papel como medio de trabajo convencional en el procedimiento fiscalizador.

en una de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas. Adicionalmente, la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), tuvo por objeto establecer una nueva regulación del mismo, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las administraciones públicas, produciendo como efecto la aprobación de diversos convenios de colaboración con algunas Comunidades Autónomas para posibilitar la interoperabilidad del Sistema de Información de las citadas Comunidades Autónomas con el SISAAD.

El ámbito de la **formación continua** ha sido ampliamente abordado por las actuaciones fiscalizadoras del Departamento Tercero. Algunos de los informes que más impacto han tenido han sido aquellos que analizaron la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)³, los cuales dieron lugar, finalmente y tras la tramitación de los recursos correspondientes, a la declaración por el Tribunal Supremo de la existencia de un alcance en los fondos públicos por importe de 2.504.594 euros, condenándose a la Fundación al reintegro de dicha cifra, al pago de los intereses legales y, tras la sentencia de 30 de enero de 2012 del Tribunal Supremo, al pago de las costas judiciales. Con posterioridad a la aprobación por el Pleno de los informes citados, en 2007 desapareció la FORCEM y se creó la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, con la particularidad de que en esta última, además de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (únicos representados en FORCEM), formaban parte de su patronato la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Más recientemente, tras la aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 30 de octubre de 2014, del *“Informe de fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta”*, se produjo una importante reforma legislativa con la publicación del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en cuya exposición de motivos se citan los informes del Tribunal de Cuentas (*“...Este principio de concurrencia, que se ha introducido de manera gradual en las convocatorias de subvenciones... Esta novedad resulta, además, coherente con las recomendaciones que se desprenden del Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, correspondiente al ejercicio 2010... se impone resolver las ineficiencias del actual modelo de formación profesional para el empleo que se han puesto de manifiesto en los últimos informes de fiscalización de la gestión elaborados por el Tribunal de Cuentas...”*). Además, este Real Decreto-ley, siguiendo las recomendaciones del informe dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, derogó la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006 y habilitó para el posterior desarrollo reglamentario de la “cuenta de formación”.

En relación con la fiscalización de la **contratación pública** en el ámbito de la Seguridad Social, resulta importante destacar los informes aprobados sobre la gestión y la contratación de las Fundaciones del Sector Público, especialmente de las fundaciones del ámbito sanitario o científico e investiga-

³“Informe sobre la Fundación para la Formación Continua, Ejercicios 1993-95” (aprobado por el Pleno en sesión de 29 de septiembre de 1998); “Informe sobre contratos de asistencia, consultoría y servicios celebrados por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ejercicios 1996-1998” (aprobado por el Pleno en sesión de 27 de marzo de 2001) e “Informe de fiscalización sobre los fondos públicos destinados a la formación continua de trabajadores, ejercicios 1996, 1997 y 1998” (aprobado por el Pleno en sesión de 19 de septiembre de 2002).

dor⁴, como son los casos de las Fundaciones Hospitales Alcorcón y Manacor y las dependientes del Instituto de Salud Carlos III. Todas estas entidades fueron pioneras en esta forma de gestión público-privada de los servicios públicos sanitarios y, como consecuencia de las recomendaciones incluidas en los citados informes, se consiguió liderar y espolear la corriente doctrinal e institucional en pos del avance normativo que culminó posteriormente con la inclusión de este tipo de entidades en el ámbito de aplicación de la normativa contractual pública. En efecto, en los sucesivos informes de fiscalización se incluyeron recomendaciones expresas dirigidas a las propias entidades para que aplicasen en su contratación ordinaria la normativa europea de forma directa (basándose en el efecto directo de las Directivas Comunitarias), lo que suponía instarles a ignorar e incumplir la normativa nacional en la materia por considerarse la misma contraria a las propias Directivas. Paralelamente, se recomendó la adopción de un necesario cambio normativo en nuestro ordenamiento jurídico que pusiese fin a las condenas a nuestro país en este ámbito por parte de los tribunales comunitarios, y que, efectivamente, tuvo lugar poco tiempo después mediante la modificación legal del ámbito subjetivo de la normativa española sobre contratación pública y del concepto de poderes adjudicadores en nuestro país. En similar sentido se impulsó también la inclusión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social en el propio ámbito subjetivo de aplicación de la citada normativa contractual, dada su condición de entidades que forman parte de nuestro Sistema de la Seguridad Social, que gestionan prestaciones y administran fondos públicos. Actualmente, estas singulares entidades ostentan ya la condición de poderes adjudicadores en nuestra regulación contractual nacional.

Más recientemente, en diversas fiscalizaciones se ha realizado un análisis específico de la contratación menor celebrada en el ámbito de la Seguridad Social, teniendo las actuaciones un gran impacto al ponerse de manifiesto numerosas deficiencias en la gestión contractual contrarias a los principios de economía y eficiencia, recomendándose su uso de forma restrictiva en distintos informes de fiscalización⁵. Ello tuvo reflejo, a su vez, en distintas resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en las “que se pone de manifiesto la necesidad de realizar fiscalizaciones específicas sobre la contratación menor teniendo en cuenta que acumula numerosas irregularidades”.

Respecto al análisis de las Cuentas del Sistema de la Seguridad Social, a lo largo de la década de los 80, tras la creación de la Tesorería General y la nueva estructura de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, el Tribunal de Cuentas vino emitiendo opinión desfavorable respecto de las cuentas y balances de la Seguridad Social en repetidos informes, lo que dio

⁴ Pueden citarse a estos efectos los siguientes Informes de Fiscalización:

- “Informe de Fiscalización Especial de las cuentas y de la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, ejercicios 1998, 1999 y 2000”.
- “Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada por las fundaciones constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del S.N.S. Ejercicios 1999, 2000 y 2001”.
- “Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada por las fundaciones del Sector público estatal constituidas por el Instituto de Salud Carlos III. Ejercicios 1999, 2000, 2001 y 2002”.
- “Informe de Fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) Carlos III”.

⁵ “Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2010 por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social” (aprobado el 26 de junio de 2014); “Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2013” (aprobado el 22 de diciembre de 2015); “Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013” (aprobado el 27 de abril de 2016) y el “Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015” (aprobado el 22 de diciembre de 2016).

lugar a la resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la que requería al Gobierno para que llevara a cabo una serie de actuaciones en relación con dichas cuentas. Además, en dicha resolución se insta al Tribunal a incorporar a su Informe Anual la propuesta de calificación de las mismas en relación con los ejercicios posteriores. En cumplimiento de este requerimiento de las Cortes, la Seguridad Social llevó a cabo diversas tareas de análisis de cuentas, formación de inventarios, reconstrucción de operaciones en determinadas masas patrimoniales, correcciones contables, etc., que supusieron, en algunos casos, el logro de los objetivos previstos y, en otros, el establecimiento de bases suficientes para su consecución.

Posteriormente, la Seguridad Social ha adoptado muchos de los criterios y observaciones realizadas en las sucesivas Declaraciones de la Cuenta General del Estado, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Registro contable del terreno de forma independiente de la construcción, respecto a los inmuebles de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Imputación presupuestaria de las operaciones de constitución y disposición del Fondo de Contingencias Profesionales (antiguo Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social), tanto en el Presupuesto de la Tesorería General como en los respectivos de las mutuas.
- Registro contable de la deuda emitida antes de su cargo en las unidades de recaudación ejecutiva.

En relación con el **ámbito de la salud**, desde 1992 a 2000 se realizaron una serie de fiscalizaciones de tipo horizontal referidas a diversos aspectos del Sistema Nacional de Salud tales como la adquisición y utilización de implantes por los hospitales del INSALUD, la gestión de las unidades de diagnóstico por imagen y el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al conjunto mínimo básico de datos o el Fondo de Investigación Sanitaria y perceptores de subvenciones concedidas por dicho Fondo. Asimismo, el *“Informe de Fiscalización de la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de la aplicación de los Reglamentos Comunitarios y Convenios Internacionales de la Seguridad Social”*, aprobado por el Pleno en sesión de 29 de marzo de 2012, tuvo una gran repercusión, de forma que en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, se incluye en su exposición de Motivos la siguiente referencia: *“...Asimismo, y a la vista de los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas, resulta imprescindible regular, sin más demora, la condición de asegurado con el fin de evitar algunas situaciones de prestación de asistencia sanitaria que se*

están produciendo en la actualidad y que están debilitando de forma alarmante la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud”.

Más recientemente y también en el ámbito sanitario, el “Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones farmacéuticas a cargo de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, ejercicio 2015”, aprobado por el Pleno en sesión de 28 de septiembre de 2017, ha dado lugar a que MUFACE dedicara la primera reunión de su Consejo General de 2018, casi íntegramente, a informar sobre el plan estratégico de farmacia que el equipo gestor de la mutualidad diseñó para subsanar las deficiencias observadas en la gestión de la Mutualidad y poner en marcha las recomendaciones del Tribunal de Cuentas. De acuerdo con el informe de dicha reunión, “el mencionado informe había puesto al descubierto numerosas deficiencias observadas que habían costado más de un millón y medio de euros a la Mutualidad, la mayor parte ya recuperado, como se explica más adelante, además de numerosas deficiencias en la gestión de las recetas, talonarios, consumos excesivos y otros fallos que habían empañado el tradicional buen funcionamiento de MUFACE”.

Finalmente, deben mencionarse también los sucesivos informes de fiscalización realizados en relación con los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones que se han extendido, de manera integral, al Servicio Público de Empleo Estatal, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, al Instituto Social de la Marina, a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (este último, actualmente en fase de redacción de anteproyecto de informe)⁶. Estos informes destacan por la importancia de las recomendaciones realizadas, relativas a la necesidad de modificar y homogeneizar el marco contable aplicable a estas operaciones, a la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de gestión y control de los cobros indebidos, y, sobre todo, a la necesaria coordinación con otras administraciones para la detección de supuestos de fraude, especialmente en los casos de prestaciones abonadas indebidamente con posterioridad al fallecimiento del titular de las mismas. Asimismo, constituyen un hito importante al realizar un análisis integral de una misma área en todas las entidades del Sistema, lo cual culminará, previsiblemente, con la aprobación de una moción donde se plasmen los resultados obtenidos con los objetivos de ofrecer una visión global de estos procedimientos y efectuar las correspondientes propuestas de mejora.

No resulta, por tanto, baldía la labor de fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas en el ámbito de la Seguridad Social, muy al contrario, estos ejemplos mostrados, junto con aquellos otros a los que no ha sido posible hacer referencia, revelan algunos de los progresos logrados en el ámbito “de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”⁷.

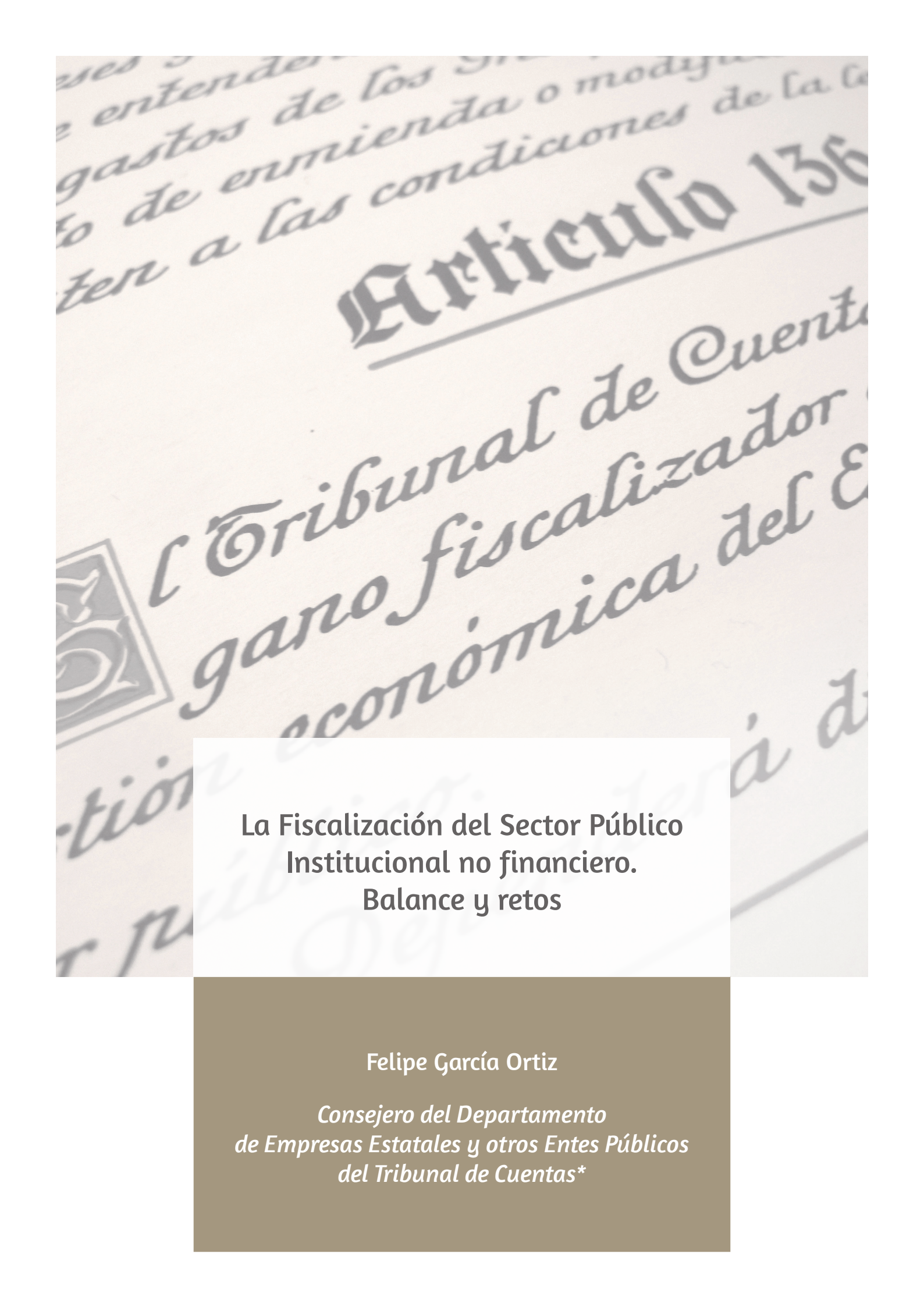
⁶ “Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas”, aprobado por el Pleno en sesión de 29 de octubre de 2015, “Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014”, aprobado por el Pleno en sesión de 30 de junio de 2016, “Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015”, aprobado por el Pleno en sesión de 30 de marzo de 2017, e “Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, ejercicio 2015”, aprobado por el Pleno en sesión de 26 de febrero de 2018.

⁷ Artículo 136 de la Constitución Española.

A modo de conclusión

Pasados 30 años desde la aprobación de su Ley de Funcionamiento, los desafíos a los que se enfrenta el Tribunal de Cuentas vienen determinados en gran medida por los cambios en los ámbitos económicos, políticos y sociales que están teniendo lugar en nuestro país. Por ello, en el futuro próximo se vislumbran retos trascendentales para la Institución, entre los que se encuentran llegar a ser una institución moderna y abierta a la sociedad, que intensifique el control sobre la gestión de los fondos públicos, ofreciendo al Parlamento y a la sociedad, un diagnóstico de cómo se están gestionando dichos fondos y, al gestor público, una evaluación y unas recomendaciones de cómo mejorar su labor, para hacerla más eficiente, eficaz o económica. Además, el Tribunal deberá contribuir en la medida de lo posible al control de la corrupción, y responder, cada vez más, a lo que los ciudadanos le demandan. Para ello, resulta imprescindible que su papel como órgano supremo de control de la actividad económico-financiera del sector público se vea reforzado mediante una mayor y mejor dotación de medios humanos y técnicos, con la incorporación progresiva de cambios en el enfoque de las fiscalizaciones para adaptarse a una realidad cambiante y a una demanda creciente de la sociedad respecto a los resultados obtenidos y a su contribución para la consecución de un sector público más eficiente y más eficaz en el logro de sus objetivos, más transparente en su gestión, más respetuoso con el medio ambiente o que ofrezca mayor calidad en el servicio, entre otros parámetros.

En este escenario, el Tribunal de Cuentas, debería adoptar un papel central, no siendo suficiente únicamente su propio compromiso, sino que por el contrario ha de contar también con el respaldo de los destinatarios de los informes: las Cortes Generales, donde debe tener lugar el debate respecto de las medidas de mejora propuestas; los gobiernos, que deben ponerlas en marcha; y, en definitiva, la sociedad, a través de un conocimiento más cercano y certero de los resultados de su actividad.

The background features a document with cursive handwriting. A prominent heading reads 'Artículo 136' underlined. Below it, the text 'Tribunal de Cuentas' and 'Organismo fiscalizador' is visible. A square seal with a crown and other heraldic symbols is partially visible on the left side. The overall tone is historical and official.

**La Fiscalización del Sector Público
Institucional no financiero.
Balance y retos**

Felipe García Ortiz

*Consejero del Departamento
de Empresas Estatales y otros Entes Públicos
del Tribunal de Cuentas**

* Asignación de la titularidad del Departamento por Resolución de la Presidencia del Tribunal de 14 de septiembre de 2018.

Introducción

La celebración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, nos obliga a reflexionar, desde múltiples ámbitos, y, en especial, desde las instituciones que gozan de relevancia constitucional, sobre el balance de tan dilatado período de tiempo y, con especial atención, sobre los retos que el futuro inmediato sitúa al frente de nuestras instituciones. En mi calidad de Consejero del Departamento Cuarto de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Departamento de Empresas Estatales y Otros Entes Públicos, a continuación expondré algunas de esas reflexiones.

La Constitución Española de 1978 dedica su artículo 136 al Tribunal de Cuentas, configurándolo como un órgano de relevancia constitucional y reconociéndole, en línea con la tradición histórica de nuestro país, una doble función: la función fiscalizadora, consistente en la fiscalización externa -fuera del ámbito y estructura de las entidades fiscalizadas-, permanente y consuntiva -realizada una vez finalizada la actividad sujeta a fiscalización- de la actividad económica y financiera del sector público; y la función jurisdiccional de enjuiciamiento de la responsabilidad contable (que posee las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena).

En desarrollo de la previsión contenida en el texto constitucional, el marco normativo de referencia del Tribunal de Cuentas está constituido por su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

Es el artículo Noveno de la Ley Orgánica el que viene a enmarcar el ejercicio de la función fiscalizadora, al determinar que “...se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de...” legalidad, eficiencia y economía -principios tradicionales-, así como a los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género -principios innovadores atribuidos por la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo-.

El Tribunal de Cuentas, dependiendo directamente de las Cortes Generales, realiza el control de las Cuentas del sector público, por delegación de éstas, y rinde sus Informes, igualmente, a las Cámaras. Esta relación biunívoca tan estrecha entre ambas instituciones entronca con la generalmente admitida razón de ser de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o Tribunales de Cuentas, que consiste en la necesidad sentida por los Estados democráticos de crear unos órganos especializados encargados de auxiliar al poder legislativo en el ejercicio de sus competencias de control de la gestión económico-financiera de la Administración, como recuerda, entre otros, el profesor de derecho constitucional Francesc VALLES VIVES¹. Control que, si bien inicialmente, se situaba en el cierre del ciclo presupuestario, se ha ido extendiendo a nuevos ámbitos más amplios y ambiciosos en función de las demandas, cada vez más exigentes, de las sociedades modernas.

En esta línea de modernización del control, de ampliación de su ámbito objetivo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en general, van dedicando progresivamente un mayor volumen de sus recursos a la realización de auditorías operativas -controles de eficacia, eficiencia y

¹“Control extern de la despesa pública i Estat constitucional”.

economía-, en detrimento de las tradicionales de regularidad -cumplimiento de legalidad y financieras-. Según el estudio realizado en el año 2014, a estos efectos, por la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI), en esos momentos se estaban destinando la mayoría de los recursos a realizar fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad. Por el contrario, siguiendo nuevamente el trabajo de VALLES VIVES, se puede afirmar que aquellos países que cuentan con modernos y eficaces sistemas de información y de gestión presupuestaria y contable, con aceptables modelos de control interno, o con un reducido nivel de corrupción, exigen de sus órganos de control externo un mayor esfuerzo en la realización de fiscalizaciones operativas que, superando los ámbitos tradicionales, incrementen el valor añadido que las instituciones de control externo aportan a la sociedad en la que están inmersas.

En este trayecto de no retorno, de avance en el ámbito objetivo de la función fiscalizadora, hay que incluir tanto al Tribunal de Cuentas, como a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas existentes en nuestro país. A título de ejemplo, señalar que, desde enero de 2014, el 17% de las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ámbito institucional estatal no financiero, han sido operativas, en combinación o no con auditorías de cumplimiento o financieras, y el 33% de carácter integral, es decir, incluyendo las auditorías de cumplimiento, la auditoría financiera y la operativa.

Y esta evolución realizada en los últimos años en el ejercicio de la función fiscalizadora, no es sino una introducción a los retos que nuestra institución tiene, a mi juicio, que abordar en un futuro inmediato. Retos que apuntan en una doble dirección: en un proceso innovador de adaptación tecnológica y en un proceso de mejora continua, en búsqueda de la excelencia, como respuesta a una sociedad cada día más exigente con el control de la gestión económico-financiera y con el papel del control en la lucha contra la corrupción.

Ámbito del sector público institucional no financiero

El Tribunal de Cuentas ejerce sus competencias en el ejercicio de la función fiscalizadora sobre todo el sector público, en los términos definidos en el artículo 4 de su Ley Orgánica, si bien con la definición que hoy ha de entenderse precisada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando establece en su artículo 2 de la Ley 40/2015, que el sector público comprende: "a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local d) El sector público institucional".

A su vez este sector público institucional está integrado, de acuerdo con la Ley 40/2015, por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas; b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas...".

Si bien el ejercicio de la función fiscalizadora corresponde al Pleno del Tribunal de Cuentas, a su Sección de Fiscalización, en base al artículo 23 de su Ley Orgánica le "corresponde la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y el examen y comprobación de

las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal”, Sección que “se organizará en departamentos sectoriales y territoriales al frente de cada uno de los cuales estará un Consejero de Cuentas”.

La actual organización de la Sección de Fiscalización tiene su origen básicamente, en el “Acuerdo del Pleno del Tribunal, adoptado en su reunión de 29 de noviembre de 2001, por el que se establece una nueva organización de la Sección de Fiscalización”. En este Acuerdo se reserva al Departamento Cuarto de la Sección, Departamento de Empresas Estatales y Otros Entes Públicos, la fiscalización del sector público institucional estatal, con algunas excepciones que se reservan al Departamento Quinto, Departamento Financiero y de Fundaciones y Otros Entes Estatales -ICO y su grupo empresarial, Banco de España, Fondos de Garantía de Depósitos, Entes reguladores, Entidades de comunicación (RTVE), UNED, Consejo Económico y Social...-.

Como consecuencia de esta distribución de competencias entre los distintos Departamentos sectoriales y territoriales en los que se estructura la Sección de Fiscalización del Tribunal, la administración institucional estatal de carácter no financiero, competencia del Departamento Cuarto, abarca un total de 203 entidades de muy distinta naturaleza jurídica. En concreto se trata de 108 Sociedades Mercantiles Estatales; 9 Entidades Públicas Empresariales; 31 Organismos Públicos, entre los que se encuentra Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, 8 Consorcios; 4 Entidades de capital riesgo; 4 Fondos sin personalidad jurídica; y 39 Entidades que, aun no identificándose con el concepto de entidad estatal, cuentan con una participación de mayoría pública en la que la participación del Estado es igual o superior a la participación de la Administración Local y/o de la Administración Autonómica.

La mayoría de las entidades señaladas se pueden agrupar en torno a tres grupos diferenciados: el grupo de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), con 56 entidades, que depende del Ministerio de Hacienda; el grupo en el que se podrían integrar todas aquellas sociedades que aglutinan los grandes proyectos de infraestructuras, como el Sistema Portuario o los grupos empresariales de Renfe-Operadora, ENAIRE, ADIF o SEPES, que dependen todas ellas del Ministerio de Fomento; y el grupo Patrimonio, en el que se integran un total de 16 sociedades mercantiles de muy variados ámbitos competenciales y entre las que se podrían destacar, por sus elevados gastos de personal, las de Paradores de Turismo, Loterías y Apuestas del Estado, o Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica.

Como magnitudes importantes de este sector cabe resaltar, de acuerdo con las Cuentas anuales del ejercicio 2017, que el número de trabajadores asciende a un total de 131.041, el importe de la cifra de negocios a 25.600 millones de euros, el valor del activo total a 194.000 millones, el pasivo no corriente a 65.000 millones y el patrimonio neto a 114.000 millones de euros.

Para situar el peso relativo de la función fiscalizadora realizada sobre el sector público institucional no financiero, sólo señalar que el Departamento Cuarto habría realizado en torno a unas 200 actuaciones fiscalizadoras, de las aproximadamente 1.300 realizadas por el Tribunal de Cuentas, en los últimos 25 años.

El sector público institucional no financiero se configura como un sector dinámico, cambiante, complejo y heterogéneo. Los procesos de reestructuración, racionalización y privatización a los que, casi de forma permanente, se ve sometido este sector, introducen un elemento de análisis en el debate, ya tradicional y sin acometer de forma decidida, sobre si la actual organización de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, prácticamente invariable en los últimos 17 años, se acomoda a esta realidad cambiante².

Función fiscalizadora realizada

En la planificación a medio y largo plazo de la actividad fiscalizadora, el Departamento Cuarto de la Sección de Fiscalización ha dirigido sus prioridades, mediante la fijación previa de los objetivos y de los medios para alcanzarlos, hacia aquellas actuaciones que, por los riesgos de fiscalización detectados, por su actualidad o repercusión social, por su relevancia cuantitativa o cualitativa, o por lo innovador de la materia, se han considerado de interés para la sociedad, en general, y el poder legislativo, en particular, en cuanto pudieran contribuir a la mejora continua de las organizaciones fiscalizadas, en general, y a la adopción de las medidas legales o reglamentarias que consiguieran una mayor eficacia y eficiencia en la gestión económico-financiera de este sector, en particular.

A título de resumen se podrían destacar como áreas de actuación fiscalizadora preferente, las siguientes:

Procesos de reestructuración y racionalización

Una cuestión de interés y relevancia que, tradicionalmente, ha sido analizada por el Tribunal de Cuentas, ha estado constituida por los numerosos procesos de reestructuración y racionalización del sector público institucional estatal no financiero. A efectos ilustrativos se pueden citar las tres últimas acordadas por el Consejo de Ministros en los años 2010, 2012 y 2013, analizadas a través de dos Informes aprobados por el Tribunal, el primero referido a los efectos de estas medidas en los ejercicios 2010 y 2011, aprobado en 2013, y el segundo a los ejercicios 2012 y 2013, aprobado en 2015.

En ambos Informes se puso de manifiesto que se habían llevado a cabo, de forma razonable, las operaciones societarias previstas, pues en el periodo 2010-2011 la reducción neta de entidades del Sector Público empresarial estatal fue de 42 y en el periodo 2012-2013, la reducción neta se elevó a 23 entidades. El ahorro producido en gastos de personal y por servicios exteriores como consecuencia de esta reducción fue relevante en el primero de los periodos, en 331 millones de euros, pero supuso un incremento del gasto en el segundo, pues a pesar de haberse reducido en 14 millones los gastos de personal, este descenso se vio compensado por un aumento aun mayor de los gastos por servicios exteriores, en 29 millones de euros.

² Baste señalar, en este sentido, como otras razones que exigen la apertura de este debate, el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas que, en determinados supuestos, como el de la Seguridad Social, ha supuesto un adelgazamiento importante de la gestión desarrollada a nivel central y un incremento notorio de la gestión realizada por la Administración autonómica; o la necesidad de potenciar el ejercicio de nuevos tipos de fiscalización, como la evaluación del desempeño o fiscalización operativa o de gestión, que podría alentar una especialización departamental en determinadas competencias fiscalizadoras.

Privatizaciones

Una de las áreas de actuación preferente del Departamento ha sido, tradicionalmente, el análisis de los procesos de privatización en los que se ha visto inmerso el sector empresarial estatal. En este sentido, dentro del Informe de la Cuenta general del Sector público empresarial, se ha venido poniendo el énfasis en todos aquellos procesos de privatización que han resultado relevantes. Igualmente se han realizado una multiplicidad de actuaciones fiscalizadoras individuales, destacando algunas de las que versaron sobre los procesos de privatización realizados en la década de los noventa y en los primeros años del presente milenio, como, a título de ejemplo, se pueden señalar el *“Informe de fiscalización de la legalidad de los procesos de privatización de las acciones de Repsol, S.A., producidos en el período 1992-1995”*, aprobado en 1997, el *“Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por la Sociedad Estatal ‘Altos Hornos del Mediterráneo, S.A.’ (AHM) después del cese de su actividad siderúrgica y su situación a 31 de diciembre de 1997”*, aprobado en el año 2000, o el *“Informe de fiscalización global de las operaciones de privatización de empresas estatales y otras operaciones significativas de venta de acciones de estas entidades realizadas en el período 1996-2000”*, aprobado en 2005.

Obras relevantes de infraestructuras públicas

La relevancia cuantitativa de este tipo de inversiones, su transcendencia en la cohesión del territorio, su significativa repercusión mediática, su importancia relativa en las Cuentas anuales del sector público y su influencia en el nivel de endeudamiento, han puesto a este tipo de contratos en el centro de las actuaciones fiscalizadoras del Departamento.

Hay que recordar que, dentro de las entidades que integran el sector público empresarial no financiero se encuentran aquellas que llevan a cabo la construcción de la mayor parte de las infraestructuras del Estado, entre ellas se encuentran a título de ejemplo ADIF, RENFE-Operadora, AENA o las Autoridades Portuarias. Estas entidades, que tienen un elevado volumen de contratación, se encuentran sometidas en su actividad contractual, fundamentalmente, a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Se trata de un régimen jurídico mucho más flexible que el contemplado en la legislación de contratos aplicable al resto del sector público. Entre los aspectos que contribuyen esta mayor flexibilidad, señalar dos: los umbrales mucho más altos para exigir la sujeción de los procedimientos a los establecidos para los contratos sujetos a regulación armonizada, sobre todo para los contratos de servicios y suministros; y el carácter ordinario que se otorga al procedimiento negociado, sin límite cuantitativo alguno. Por ello, con independencia de las razones ya argumentadas, la contratación destinada a la construcción de infraestructuras ha sido siempre considerada como un área de riesgo de fiscalización, lo que ha propiciado un análisis en detalle del cumplimiento de la legalidad, de la posible realización de prácticas irregulares y de los defectos de planificación y control interno que, en excesivas ocasiones, elevan significativamente los costes programados de estas inversiones.

En este sentido, cabe destacar dos fiscalizaciones integrales: “Informe de fiscalización de la ejecución por la Autoridad Portuaria de A Coruña del Proyecto de nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira ejercicios 2012, 2013 y 2014”, aprobado en 2017, e “Informe de fiscalización de la ejecución por la Autoridad Portuaria de Gijón del proyecto de ampliación del Puerto de Gijón, ejercicios 2012 y 2013”, aprobado en 2016. En ambos Informes quedó acreditada una fuerte desviación sobre las previsiones iniciales, tanto de tiempos de ejecución como de tráficicos portuarios, con el consiguiente incremento de los costes de construcción de la infraestructura y de los inherentes costes financieros, alargando el retorno en el tiempo de la inversión y poniendo en dificultad la viabilidad financiera de la respectiva Autoridad portuaria.

Obras relevantes de infraestructuras ferroviarias

Especial referencia hay que efectuar sobre este tipo de inversiones, en el ámbito de las infraestructuras ferroviarias, área de actuación preferente para el Departamento Cuarto, tanto por iniciativa propia, como a instancias de las Cortes Generales -Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas-. A título simplemente ejemplificador, señalar el “Informe de fiscalización selectiva de la entidad “Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles” (RENFE), ejercicio 1989”, aprobado en 1995, el “Informe de fiscalización selectiva de los contratos de obras de construcción de la Línea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona formalizados por el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) en los años 1999 y 2000”, aprobado en 2002, o el “Informe de fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera Francesa”, aprobado en 2017.

En buena parte de las fiscalizaciones realizadas se repetían los resultados relativos a los numerosos defectos de planificación de las inversiones que habían elevado el precio de la infraestructura, numerosas deficiencias de control interno que dificultaban una correcta ejecución y seguimiento de las obras y algunos incumplimientos legales significativos, como la ejecución de actuaciones sin cobertura contractual, que ponían en cuestión la actuación de los principales responsables de las obras. La gravedad de las conclusiones llevó a la Comisión Mixta a instar al Tribunal de Cuentas a seguir fiscalizando las inversiones relacionadas con la construcción de las líneas de alta velocidad.

Y, siguiendo el mandato de las Cortes Generales, en el Programa anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2018, se pueden encontrar las siguientes actuaciones fiscalizadoras relacionadas con esta materia:

“Fiscalización de la actividad de las sociedades públicas de integración del ferrocarril participadas por ADIF-Alta Velocidad, a 31 de diciembre de 2016”. Actualmente en desarrollo, se analizan las Sociedades creadas por el Ministerio de Fomento y las Administraciones Autonómicas y Locales afectadas, con el objetivo de financiar las obras necesarias para la integración del ferrocarril en las ciudades, con los beneficios que se obtengan de los terrenos y aprovechamientos urbanísticos que, en un futuro, se pretenden liberar del uso ferroviario. Sin embargo, en la práctica estas Sociedades no han desarrollado una actividad significativa y, a pesar de ello, han incurrido en un elevado volumen de endeudamiento.

“Fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017”. También en ejecución en el momento actual, se están analizando los aproximadamente 200 expedientes de suspensión tramitados en el periodo de referencia, con los consiguientes desfases en la planificación y aumento de costes en la ejecución de las inversiones.

“Fiscalización de la gestión de la explotación de la red de alta velocidad, ejercicio 2017”. Actualmente en fase de planificación previa.

Aspectos innovadores en el ejercicio de la función fiscalizadora

A) Sostenibilidad ambiental

En este aspecto de carácter innovador, hay que señalar que, ya en el año 2005, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el “Informe de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones legales relacionadas con el impacto medioambiental en las obras promovidas por las Empresas Estatales en el periodo 1998-2002”, en donde por vez primera se abordaban materias relacionadas con el medioambiente y la sostenibilidad ambiental, principio sobre el que ha de versar la función fiscalizadora del Tribunal tras la reforma legal producida diez años después -2015- de la aprobación de este Informe. En el Informe se concluyó que el grado de cumplimiento de la normativa medioambiental fue bastante deficiente y que los gastos ambientales realizados por las empresas estatales se habían limitado, en la mayoría de las ocasiones, a los originados por los estudios previos a la aprobación de los proyectos, no constando otros gastos de manera diferenciada que se destinasen a medidas protectoras, correctoras y/o compensatorias³.

B) Derivados financieros

En el Programa anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2018, se ha incluido la “Fiscalización de los derivados financieros mantenidos por las entidades del sector público empresarial estatal no financiero, ejercicios 2016 y 2017”, concebida como una fiscalización integral en donde, por vez primera, el Tribunal se aproxime a este tipo de operaciones de naturaleza compleja, en permanente evolución en los mercados financieros actuales, de carácter especulativo y que conllevan un elevado riesgo financiero no siempre compatible con una prudente gestión de los fondos públicos. Algunas de las posiciones más significativas, localizadas en determinadas sociedades mercantiles, alcanzan saldos superiores a los 25 millones de euros.

C) Modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética

Por último, también se puede destacar entre los aspectos más innovadores, la “Fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos

³En idéntica dirección señalar, por ejemplo, el “Informe de fiscalización de las actuaciones de Enusa Industrias Avanzadas, S.A. relacionadas con la protección del medioambiente, ejercicio 2013 y actualización de la situación a 31 de diciembre de 2016”, aprobado por el Pleno en 2018.

contrarios a la ética en las sociedades mercantiles estatales en el ejercicio 2017”, incluida en el Programa de 2018 y en fase de ejecución en la actualidad. La reciente reforma del Código Penal, operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, ha extendido la responsabilidad penal a las sociedades mercantiles públicas, incluyendo la posibilidad de eximir de responsabilidad a las personas jurídicas que hubieran implementado modelos de organización y gestión que incluyan las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión. La reducción del riesgo de cualquier supuesto de responsabilidad de una persona jurídica pública, como puede ser la responsabilidad penal, supone una disminución de posibles menoscabos a los fondos públicos, así como de otros obstáculos para el cumplimiento de los fines y objetivos de la entidad. El principal mecanismo de prevención de estos riesgos es la implementación de modelos o sistemas de organización y gestión que aseguren un comportamiento ético de quienes actúan por cuenta o en nombre de una entidad pública. La implementación de estos modelos es, por otra parte, recomendación reiterada por Organismos internacionales como la OCDE, Naciones Unidas, Banco Mundial o EUROSAI, motivo por el que se ha considerado necesario buscar una primera aproximación a este aspecto innovador al que puede extenderse la función fiscalizadora.

Retos de futuro

Contratación pública: nuevos objetivos

Como reto importante de futuro en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas es necesario hacer referencia a las innovaciones introducidas en el derecho de la contratación pública, inmerso en un intenso proceso de europeización (ya en la cuarta generación de Directivas comunitarias). La consecuencia fundamental ha sido que, además de la perspectiva económica y competitiva que cada vez más se le atribuye a este sector, la contratación pública ha mostrado un importante potencial como herramienta de dirección e implementación de políticas públicas. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública afirma que: *“la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”*. En dicho contexto, en los últimos años se ha abierto paso la denominada contratación responsable o estratégica, que se refiere a la inclusión de criterios no económicos, de carácter social o medioambiental, en los contratos públicos.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) introduce cambios sustanciales en este sentido, que van más allá de una mera actualización formal del TRLCSP. El preámbulo de la nueva norma alude a la «Estrategia Europea 2020», y además declara como objetivo conseguir una mejor relación calidad-precio, especialmente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

En consecuencia, son numerosas las previsiones contenidas en la Ley que pretenden alcanzar objetivos de carácter social o laboral, como combatir el paro, mejorar las situaciones de personas discapacitadas o en riesgo de exclusión social, fomentar las medidas de conciliación y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, etc., lo que supone un nuevo reto para el Tribunal de Cuentas que deberá empezar a analizar en qué medida, a través de la actividad contractual de los órganos, organismos y entidades del sector público, se están alcanzando estos objetivos y si su consecución está suponiendo, como prevé la Ley, una mejor relación calidad-precio en los contratos.

Adaptación a las nuevas herramientas tecnológicas

El impacto tecnológico en la administración no es un cambio más en los procedimientos administrativos y en las comunicaciones interadministrativas o con los ciudadanos, es un auténtico cambio de época. La aparición de la administración digital, es decir, la administración sin papel, obliga a las organizaciones a una adaptación rápida y eficaz.

El impulso de la modernización del control, en cuanto a la aplicación de técnicas informáticas se refiere, se convierte en una exigencia de cumplimiento inaplazable. Y, en este sentido, hay que resaltar la labor realizada por el Tribunal de Cuentas en la rendición telemática de las cuentas y del resto de información y documentación que las entidades públicas están obligadas a realizar anualmente. Pero el reto de futuro continúa exigiendo una mayor automatización de los procesos de tratamiento de esta ingente información y de los procesos de análisis y revisión realizados en el ámbito de la función fiscalizadora.

Uno de los ejemplos que apuntan en la dirección apuntada, avances realizados y avances por realizar, puede ser el de la contratación pública. Esta constituye uno de los objetivos prioritarios de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Su propia Ley de funcionamiento, Ley 7/1988, de 5 de abril, dispone que están sujetos a fiscalización todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público y regula la obligación de remitir al Tribunal una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior. Igualmente, tanto la actual Ley de Contratos del Sector Público, como las anteriores, regula numerosas obligaciones de rendición de expedientes de contratación, acuerdos marco y convenios. En ejecución de estas previsiones, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha venido concretando los datos y documentos a rendir por las entidades integrantes del sector público en sucesivas Instrucciones Generales de Contratación. En el ámbito público estatal y autonómico, actualmente se encuentra vigente la Instrucción General aprobada por el Pleno mediante Acuerdo de 28 de junio de 2018 -B.O.E. número 182, del 28 de julio-.

Esta información, en el Departamento responsable del sector institucional no financiero, alcanza un volumen significativo. Con carácter anual, se rinden datos sobre alrededor de 10.000 contratos y algo más de 2.000 expedientes de contratación, con un importe total de adjudicación de cerca de 5.000 millones de euros, y todo ello sin tener en cuenta la contratación menor. El manejo de toda esta información y documentación no puede realizarse sin la utilización masiva de herramientas tecnológicas. Para ello, se puso en marcha en el año 2011, el Proyecto piloto de una Plataforma de Contratación que permitiera la remisión de datos y documentos vía telemática en formatos homogéneos, lo que internamente facilita en gran medida su explotación y almacenamiento virtual y externamente facilita la rendición de la información contractual a los correspondientes órganos de contratación.

Avanzar en la integración de esta Plataforma con las herramientas informáticas de gestión de auditoría que permita obtener resultados eficaces y eficientes en el análisis de la contratación pública, es uno de los retos que, en un área de gestión tan relevante cuantitativa y cualitativamente, tiene que afrontar el Tribunal de Cuentas en un futuro inmediato⁴.

Conclusión

El Sector Estatal Institucional no financiero se erige como el gran sector empresarial del Estado, a través del cual se construyen grandes infraestructuras y se llevan a cabo importantes políticas públicas relacionadas con los transportes, la gestión del agua, del espacio aéreo y portuario y con el uso del suelo. En su ámbito el volumen de contratación y de operaciones de carácter inmobiliario y societario es muy significativo, además, para él trabajan más de 130.000 personas, con el impacto económico que la gestión de recursos humanos puede tener en los presupuestos públicos. Es un sector sometido a permanente revisión por los poderes públicos, con continuas reestructuraciones y reordenaciones, muy sensible, además, a la política internacional y a los Acuerdos adoptados en este ámbito.

Su control requiere de permanente actualización y de disponer de la tecnología adecuada que permita el tratamiento y explotación de muy numerosos y dispares datos y documentos. En definitiva exige analizar cuestiones actuales y de interés, en su mayoría complejas, que orienten al Ejecutivo y ayuden en la toma de decisiones a las Cortes Generales para mejorar la gestión económico-financiera del sector.

Persiguiendo este objetivo el Tribunal de Cuentas ha abordado a lo largo de todos estos años temas tan diversos como el medioambiental, las operaciones societarias, la construcción de infraestructuras, el aprovechamiento del dominio público, la gestión de residuos radioactivos, la compraventa de inmuebles o la explotación de derechos urbanísticos, ha llevado a cabo importantes avances en la tecnología de la información y el tratamiento de datos y ha aumentado considerablemente las fiscalizaciones operativas o de gestión, sin perder de vista los nuevos retos que se le plantean, como los que representan la dimensión social y medioambiental que Europa ha trasladado a la contratación pública o el auge de los modelos de organización y gestión para la prevención de delitos y la lucha contra el fraude y la corrupción.

Y con una visión de futuro inmediato, en el que cualquier organización compleja ha de plantearse, en un proceso de mejora continua, cómo asumir los retos que se le van exigiendo y qué caminos son los más directos para alcanzar sus objetivos, el Tribunal ha iniciado un proceso de reflexión profunda. En este proceso, el Tribunal de Cuentas se ha sometido recientemente a una Revisión entre Pares, realizada conjuntamente por el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de Portugal, en donde se han planteado una serie de recomendaciones para potenciar las forta-

⁴ Otra de las aplicaciones informáticas utilizadas para la realización de las fiscalizaciones del Departamento Cuarto es la denominada "Programa Empresas". Es una aplicación web que permite el archivo de las cuentas anuales individuales y consolidadas rendidas telemáticamente por las entidades del sector público institucional estatal no financiero, que viene utilizándose desde el ejercicio 2008 y que permite la revisión de las cuentas rendidas, convirtiéndose en una herramienta informática fundamental en los análisis que se efectúan para el examen de la Cuenta General del Estado de cada ejercicio.

lezas detectadas y corregir o, al menos, minimizar los efectos de las debilidades denunciadas. Y siguiendo con el escrutinio de la organización, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado, el pasado mes de abril, el Plan estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, como fruto de una apuesta decidida por la modernización del Tribunal, como elemento dinamizador de la persecución de la excelencia, y como herramienta básica del proceso de mejora continua abordado por el Pleno. Las exigencias sociales de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos y de lucha contra la corrupción y la incontestable necesidad de adaptarse con urgencia a las innovaciones tecnológicas, obligan a repensar las instituciones y a revolucionar los procedimientos internos de gestión y control. Esta adaptación a la nueva realidad constituye, a mi juicio, el mayor reto de futuro de nuestra institución.

ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
Organismo fiscalizador
económica del E

El Control Externo
de la actividad económico-financiero
del Sector Público Local

Ramón Álvarez de Miranda García

*Consejero del Departamento
de Entidades Locales y Presidente emérito
del Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, ejerce una función de especial relevancia social, al llevar a cabo la fiscalización sobre las cuentas y la gestión económico-financiera del sector público -y, además, de las formaciones políticas- y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir los gestores de fondos públicos.

El constituyente fue muy consciente del papel destacado que, en un Estado social y democrático de derecho, corresponde al Tribunal de Cuentas, como institución de control externo de las administraciones públicas y, en general, del conjunto de la actividad económico-financiera pública. Para el desarrollo de dicho control, las entidades públicas están sujetas al deber de rendir cuentas de la gestión que realizan, elemento previo necesario para poder fiscalizar la referida actividad y la utilización de los recursos públicos que tienen asignados.

El Tribunal de Cuentas, además de realizar un control de legalidad acerca del cumplimiento de la normativa presupuestaria, contable o sectorial -en materias como la contratación pública, las subvenciones o el patrimonio público-, efectúa un auténtico control integral sobre los programas de ingresos y gastos públicos, referido al cumplimiento de los principios que deben regir la gestión pública, incluidos los ya tradicionales de eficacia, eficiencia y economía, a los que, en los últimos tiempos, se han ido incorporando progresivamente otros nuevos, como los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

Ahora bien, el control externo solo puede ser efectivo cuando las instituciones y órganos encargados de llevarlo a cabo se encuentran en una situación de independencia, legal y efectiva, respecto de los poderes públicos, órganos, organismos, entidades y sujetos fiscalizados.

Desde ese punto de vista, la posición institucional del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con nuestra Constitución de 1978, es propia de un órgano vinculado al Poder Legislativo o, dicho de otra forma, inserto en la órbita parlamentaria, pero no es un órgano de las Cortes Generales. Esta situación permite al Tribunal proporcionar una valoración técnica que coadyuva a que aquellas realicen su función, también reconocida constitucionalmente, de control político del Gobierno y, al mismo tiempo, le garantiza la necesaria independencia respecto del Poder Ejecutivo sobre el que, en última instancia, se ejerce el control.

Un aspecto especialmente relevante se refiere a la configuración del Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador del Estado, así como de la totalidad del sector público. Este último debe ser entendido, en nuestro sistema de organización territorial descentralizado, como el conjunto de instituciones, organismos y entidades que integran las administraciones públicas o que se encuentran vinculadas o dependen de ellas, a nivel estatal, autonómico y local. Cuestión esta última de especial importancia, en relación con el control externo de la actividad económico-financiera del sector público local, al que se hará referencia posteriormente, en la medida que sobre dicho ámbito territorial ejercen su función de fiscalización tanto el Tribunal de Cuentas como los Órganos de Control Externo (OCEX) de aquellas comunidades autónomas que, en el ejercicio de su autogobierno, han acordado su creación.

En efecto, la coexistencia entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX, con competencias fiscalizadoras (no así jurisdiccionales) concurrentes sobre las mismas administraciones y entidades del sector público autonómico y local, obliga a establecer un modelo basado en la coordinación y colaboración, en aras de un mejor funcionamiento del sistema de control externo y de un óptimo desempeño de las funciones de fiscalización que tienen encomendadas.

La actividad económico-financiera del sector público local español

Las entidades que integran el sector público local constituyen el nivel de las administraciones públicas más cercano a los ciudadanos y con una vinculación e interacción más directa con ellos, al ser los beneficiarios de un buen número de servicios públicos cuya prestación corresponde a la Administración local, en exclusiva o bien por delegación del Estado o de las comunidades autónomas.

Entre tales servicios es posible mencionar algunos, a título de ejemplo, como los relativos al alumbrado público, limpieza viaria, recogida de residuos o abastecimiento domiciliario de agua potable. Pese a su carácter básico y esencial para la sociedad, no siempre somos conscientes de la importancia de la gestión pública local, que debe garantizar adecuadamente su realización.

La Constitución Española no es muy extensa en la regulación de la Administración local, frente al ámbito novedoso introducido en 1978, con la creación del Estado de las autonomías, que hizo necesario establecer ex novo una detallada regulación constitucional sobre las comunidades autónomas.

Al margen de la exigencia de la elección democrática de los miembros de las corporaciones locales, acaso la mayor novedad que estableció nuestra Norma Suprema en esta materia fue el reconocimiento del principio de la autonomía local, residenciándola especialmente en los municipios, así como del requisito de suficiencia que debe garantizar el funcionamiento de las Haciendas locales.

El primero de estos principios goza de especial protección a través de la figura de los conflictos en defensa de la autonomía local, que pueden plantear los municipios y provincias frente a las leyes estatales o autonómicas que lesionen dicha autonomía, y cuya resolución corresponde al Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere al segundo de ellos, la Constitución establece que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones legalmente atribuidas a la Administración local, nutriéndose aquellas, fundamentalmente, de tributos propios y de la participación en los del Estado y los de las comunidades autónomas.

Lo anterior pone de relieve un elemento crucial en el desarrollo de la gestión pública local: la prestación de servicios esenciales por parte de las entidades locales requiere de la disponibilidad un volumen de recursos financieros suficientes, que garanticen la cobertura de las necesidades sociales básicas.

Sin embargo, nuestras entidades locales se han caracterizado tradicionalmente por la insuficiencia de los recursos públicos necesarios para poder cumplir sus cometidos al nivel que resulta deseable y satisfactorio en una sociedad avanzada, circunstancia acentuada en los periodos de inestabilidad económica y, en los últimos tiempos, por las exigencias de consolidación presupuestaria.

En efecto, la Administración local tiene escasa capacidad legal para modular la regulación de los elementos esenciales de sus principales recursos, en particular, de los ingresos de naturaleza tributaria. De hecho, ni siquiera puede establecer figuras impositivas distintas a las previstas en la normativa estatal y autonómica, al estar sujetas en su creación al principio de reserva de ley.

De acuerdo con los datos del *Informe de fiscalización del sector público local, ejercicio 2016*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2018, la financiación principal de las entidades locales, en dicho periodo, procedía de impuestos, tasas e ingresos análogos, con un 55 por ciento del total; y de transferencias, en su mayor parte del Estado, que suponían un 39 por ciento de sus recursos; correspondiendo prácticamente el resto a la emisión de pasivos financieros y a la obtención de ingresos de carácter patrimonial.

Desde el punto de vista de las políticas de gasto, con arreglo a los datos de 2016 recogidos en el mencionado informe de fiscalización, las entidades locales dedicaron la mayor parte de sus recursos a la prestación de los servicios públicos básicos, suponiendo el 35 por ciento del gasto local; a las actividades de carácter general, con un 21 por ciento; a las políticas básicas de carácter preferente, que representaban un 14 por ciento; y a actividades de protección y promoción social, con un 12 por ciento. El resto del gasto se destinó a atender el pago de la deuda pública y a desarrollar actividades de carácter económico.

Entre los servicios públicos básicos prestados, destacan en especial los relativos al bienestar comunitario, a la seguridad y movilidad ciudadana y a vivienda y urbanismo, teniendo escasa presencia aún los referidos al medio ambiente.

Además de la relevancia económica del sector público local, es preciso tener en cuenta que el mismo está formado por un conjunto de entidades que presentan una extraordinaria heterogeneidad, tanto en su forma y régimen jurídico (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, etc.) como en su dimensión, en términos de presupuesto, organización, entidades dependientes, territorio y número de habitantes.

No debemos olvidar que, por múltiples razones, la Administración local presenta, en general, carencias en aspectos como la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales, así como en la implantación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, claves para que el sector público pueda cumplir con éxito sus fines y atender las demandas sociales.

Todas estas cuestiones hacen especialmente relevante el papel que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas en su labor fiscalizadora sobre el sector público local, en cumplimiento del mandato constitucional que tiene atribuido como órgano de control externo sobre el conjunto de la actividad económico-financiera pública.

La fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el sector público local

La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, al regular en su artículo veintitrés la Sección de Fiscalización, dispone que la misma se organizará en departamentos sectoriales y territoriales, lo cual ha llevado a establecer un Departamento de Entidades Locales, al que se encuentran adscritas, para su fiscalización, las entidades del sector público local español.

Ello implica fiscalizar un número muy elevado de entidades locales y, como ya se ha indicado, especialmente heterogéneo. Según los datos a 31 de diciembre de 2017, el censo de entidades del sector público local estaba formado por un total de 12.938 entidades locales, sin contar las entidades dependientes o adscritas a las mismas. De aquellas, el mayor número corresponde a los ayuntamientos, con un total de 8.123 corporaciones, a los que se unen otras entidades, como las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y agrupaciones de municipios. En el caso de las llamadas entidades de ámbito territorial inferior al municipio o entidades locales menores, pese a haber sido suprimidas como tales, en virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, su disposición transitoria cuarta prevé que las existentes a finales de 2013 mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local, subsistiendo un total de 3.700 entidades menores.

Todas las entidades locales se encuentran sujetas a la obligación de rendir sus cuentas generales, con periodicidad anual, al Tribunal de Cuentas y, en su ámbito territorial, también al OCEX respectivo. En el caso de las entidades adscritas o dependientes, el deber de rendición se materializa en la inclusión de sus cuentas anuales en la cuenta general de la entidad de la que dependan.

A este respecto, una de las principales dificultades a las que se enfrentan las instituciones de control externo sobre el sector público local consiste en lograr un adecuado nivel de rendición de cuentas y que estas últimas sean objeto de procedimientos de fiscalización homogéneos que garanticen un grado suficiente de integridad, coherencia y fiabilidad de las mismas. Tradicionalmente, debido a las circunstancias ya señaladas con anterioridad, la Administración local se caracterizaba por presentar un muy reducido nivel de rendición de cuentas.

Este fue uno de los factores que llevó al Tribunal de Cuentas a impulsar la implantación de una Plataforma electrónica de rendición de cuentas de las entidades locales, en colaboración con los OCEX, que inició su funcionamiento para el envío de las cuentas del sector público local a partir del ejercicio 2006.

Ello requirió, antes de su puesta en marcha, de un esfuerzo ingente por parte de diversos actores, incluido el propio Departamento de Entidades Locales del Tribunal de Cuentas, los OCEX que decidieron participar en el proyecto de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las entidades locales desde su comienzo y la Intervención General de la Administración del Estado, que aprobó un formato normalizado de la cuenta general y la adaptación de las instrucciones de contabilidad para la Administración local, previendo la posibilidad de realizar la rendición a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

Con carácter previo, a instancia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, se elaboró una *Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos*, que fue aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003. De esta forma, se ponía de manifiesto la conveniencia de promover la rendición de cuentas de las entidades locales, aprovechando los avances de las nuevas tecnologías.

Desde el comienzo, la implantación de la Plataforma de Rendición de Cuentas supuso un salto cualitativo en el modelo de control externo sobre el sector público local español. Las entidades locales tuvieron que hacer un esfuerzo extraordinario para la puesta al día de sus sistemas y procedimientos contables, de gestión y de control, para lo cual resultó determinante el apoyo a las entidades de menor dimensión prestado por las entidades supramunicipales.

También supuso un reto de gran envergadura para el Tribunal de Cuentas y para los OCEx que decidieron participar en la misma, mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración, cuyo contenido se ha ido ampliando posteriormente a otros ámbitos distintos de la rendición de cuentas.

En efecto, las ventajas de la utilización de los medios electrónicos y telemáticos ha permitido extender progresivamente el uso de la Plataforma de Rendición de Cuentas a otros campos, también relevantes, susceptibles del ejercicio de la función fiscalizadora, como son los relativos a la contratación pública, a los convenios de colaboración y a las resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de la intervención local, las anomalías de ingresos y los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

De esta manera se garantiza un adecuado tratamiento de la información y documentación remitida, a través de validaciones comunes que aseguran un nivel homogéneo del control sobre el conjunto de aquella, permitiendo la realización de comprobaciones automatizadas y evaluaciones de riesgos que favorecen la mayor eficiencia y efectividad de la fiscalización.

No debe obviarse el avance que supone, en un Estado descentralizado como el nuestro, la posibilidad de que las entidades locales puedan rendir las cuentas y remitir el resto de información obligatoria, tanto al Tribunal de Cuentas como al OCEx de su ámbito territorial, mediante un acto único y con un doble efecto.

Un paso adicional en favor de la transparencia de la información pública, consistió en la puesta a disposición de todos los ciudadanos y agentes interesados, de una manera estructurada y fácilmente comprensible, de la información sobre la rendición de cuentas del sector público local contenida en la Plataforma, mediante el establecimiento del Portal de Rendición de Cuentas (www.rendiciondecuentas.es), conocido como el Portal del Ciudadano.

Con un carácter pionero, el Portal de Rendición de Cuentas puso a disposición pública una valiosa información de interés sobre la actividad económico-financiera de la Administración local, antes incluso de que la misma fuera objeto de divulgación obligatoria, en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Como consecuencia de todo lo anterior, en cuestión de pocos años ha cambiado completamente el modelo de control externo sobre el sector público local, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y, en especial, mediante la intensificación de la colaboración y coordinación entre las distintas instituciones que lo ejercen.

A este respecto, preocupados por la necesidad de fomentar la mejora en la gestión y el control, fundamentalmente en lo que a la rendición de cuentas se refiere, el Tribunal de Cuentas y la totalidad de los OCEx suscribieron, el 21 de junio de 2017, sendas declaraciones comunes relativas a las modificaciones legales para promover la reducción de los plazos de rendición de cuentas del sector público y sobre las medidas para estimular la rendición de cuentas de las entidades locales. Ambos instrumentos constituyen una apuesta compartida por continuar avanzando en aspectos esenciales para la transparencia y el buen gobierno de las entidades públicas, siempre bajo la perspectiva de potenciar la relevancia de la función fiscalizadora de las instituciones de control externo.

En definitiva, el Tribunal de Cuentas ha impulsado en los últimos años, en colaboración con los OCEx, una modificación sustancial del sistema de control sobre el sector público local, cuyos resultados han supuesto un gran éxito en la mejora de la rendición de cuentas, la modernización de la Administración local y la ejecución del gasto público conforme a criterios de eficiencia y economía.

¿Hacia dónde se dirige el control externo?

Todo lo anterior demuestra las extraordinarias posibilidades futuras que tiene el control externo, ejercido por instituciones fuertes e independientes, con un personal altamente especializado y con los medios tecnológicos más avanzados, de manera que respondamos a las expectativas de una sociedad avanzada.

En especial, resulta especialmente relevante continuar los esfuerzos para lograr que los responsables públicos rindan cuentas de su gestión, fomentando el establecimiento de una cultura de la rendición de cuentas y que las mismas sean objeto de una fiscalización sistemática, profesional, relevante, ágil y rigurosa.

Ello solo puede llevarse a cabo, en el ámbito local, reforzando la colaboración entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones de control externo autonómicas, continuando los pasos dados en los últimos años y aprovechando las ventajas que proporcionan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En la medida que la ciudadanía sea consciente de nuestro papel esencial en el equilibrio entre los poderes del Estado, así como para promover el buen uso de los fondos públicos, en términos no solo de legalidad, sino también de buena gestión financiera, estaremos contribuyendo a concienciar sobre la necesidad de potenciar nuestra labor y a reforzar su confianza en las instituciones públicas.

The background features a document with handwritten text in Spanish. The word 'Artículo' is prominently displayed in a large, bold, black font, underlined. Below it, the text 'Tribunal de Cuentas' and 'Organismo fiscalizador' are visible in a cursive script. A square seal with a circular emblem is partially visible on the left side. The overall tone is light and historical.

**Avances y retos en el Control Externo
de los Partidos Políticos
por el Tribunal de Cuentas**

**María José de la Fuente y de la Calle
y
María Dolores Genaro Moya**

*Consejeras del Departamento de Partidos Políticos
del Tribunal de Cuentas*

El control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y de sus entidades vinculadas

Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del Estado democrático. Prueba de ello es que la Constitución Española de 1978, en su artículo primero, propugna, entre los valores superiores del ordenamiento jurídico -y junto a la libertad, la igualdad y la justicia-, el pluralismo político. A continuación, en el mismo Título Preliminar, y tras establecer la forma de Estado, la forma de gobierno, determinar el titular de la soberanía, disponer la organización territorial del Estado, así como las disposiciones relativas a los aspectos lingüísticos y emblemas, y fijar la capitalidad, se refiere, en su artículo sexto, a los partidos políticos, como uno de los elementos básicos que configuran el Estado. En relación con los mismos expone que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Correlativamente, la Norma Fundamental incluye entre los derechos fundamentales -que se garantizan con una protección reforzada ante el Tribunal Constitucional-, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, se atribuye a aquellos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante LOPP), recogió expresamente esta previsión constitucional. En su Exposición de Motivos señala que, “aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados con base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional y realizan funciones de una importancia constitucional primaria”.

La mencionada Ley Orgánica, ya desde su redacción original, contemplaba, entre otros aspectos relativos al funcionamiento de las formaciones políticas, el referido a su financiación, respecto de lo que se remitía directamente a lo previsto en la, entonces vigente, Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos; en la actualidad, Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos¹ (en lo sucesivo, LOFPP).

La LOPP señala que, de conformidad con la LOFPP y con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y con la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las formaciones políticas asumen las obligaciones formales y personales en relación con la acreditación de fines y cumplimiento de requisitos previstos en la citada normativa en lo que se refiere al control de los fondos públicos que reciben.

¹ La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos fue modificada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y, más recientemente, por la Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

El régimen jurídico de la financiación de los partidos políticos se completa por la LOFPP y por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, la LOREG), con una serie de disposiciones relativas a la contabilidad, fiscalización y control de las fuentes financieras y los gastos de los partidos.

El legislador atribuyó al Tribunal de Cuentas, institución esencial para el funcionamiento de un Estado democrático, el ejercicio del control externo de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas.

Esta función se desarrolla con un doble alcance. Por una parte, se extiende a la verificación de los recursos públicos y privados de aquellas y a la adecuación de dicha actividad a los principios de gestión financiera exigibles conforme a su naturaleza, con arreglo a lo que establece la LOFPP. Este control se realiza mediante la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos que perciben subvenciones para gastos de funcionamiento y de las aportaciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos y de los gastos derivados de programas y actividades financiados con cargo a subvenciones públicas. Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la LOREG, es competencia del Tribunal de Cuentas verificar que las formaciones políticas cumplen la normativa en materia de ingresos y gastos en los procesos electorales en los que participen, así como la representatividad de la contabilidad electoral rendida, sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras sobre los procesos electorales autonómicos atribuidas a los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas.

Los resultados de las fiscalizaciones se plasman en los informes que aprueba el Tribunal de Cuentas sobre los estados contables de los partidos políticos en cada ejercicio así como sobre la contabilidad electoral, verificando la regularidad y la adecuación de las cuentas rendidas a lo dispuesto en la normativa correspondiente. Asimismo, en el caso de que se hubiesen apreciado infracciones o prácticas irregulares, estas deberán quedar reflejadas en los respectivos informes. Además, si se advierten conductas constitutivas de delito, las mismas han de comunicarse al Ministerio Fiscal.

Las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con las formaciones políticas comprenden también el inicio y la tramitación de los procedimientos sancionadores seguidos contra las formaciones que cometan alguna de las infracciones que se tipifican en el artículo 17 de la citada LOFPP, siempre que no constituyan delito, así como dictar las correspondientes resoluciones imponiendo, cuando proceda, las correspondientes sanciones.

Asimismo, en el caso de la contabilidad electoral, el artículo 134.2 de la LOREG atribuye al Tribunal de Cuentas la facultad de proponer la no adjudicación o la reducción de la subvención electoral estatal correspondiente cuando, en el ejercicio de su función fiscalizadora, aprecie la práctica de irregularidades en la contabilidad electoral de las formaciones políticas o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales -debe tenerse en cuenta a este respecto que, si las irregularidades constituyen infracciones sancionables, estas han de tramitarse a través del procedimiento previsto al efecto-. Las antedichas propuestas se comunican por el Tribunal al Ministerio del Interior a los efectos oportunos.

Desde la década de los años ochenta, el Tribunal de Cuentas viene realizando un importante esfuerzo en el desarrollo de las atribuciones que, en relación con las formaciones políticas y sus entidades vinculadas, tiene encomendadas bajo su ámbito competencial.

También debe destacarse la contribución que efectúa la Institución a la mejora de la gestión económico-financiera de las formaciones políticas. En efecto, vienen resultando muy relevantes las recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización y la Moción específica en materia de partidos políticos aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de octubre de 2001, para orientar las sucesivas modificaciones legislativas, así como la propia práctica de los partidos políticos. Valga a estos efectos como muestra el Preámbulo de la LOFPP cuando indica: *“Finalmente, con esta Ley se viene a dar cumplimiento al requerimiento explícitamente efectuado por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y a las reiteradas recomendaciones de los informes anuales del supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, que en su sesión del 30 de octubre de 2001 aprobó la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, para garantizar la suficiencia, regularidad y transparencia de la actividad económica de estas formaciones”*.

El Tribunal de Cuentas ante los nuevos retos que le demanda el control de los partidos políticos

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos (en adelante LO 3/2015), incorpora un buen número de medidas dirigidas a someter a los partidos políticos y a las fundaciones y entidades vinculadas a más mecanismos de vigilancia y mayores exigencias de transparencia.

Entre otras normas, dicha Ley Orgánica modificó los artículos Primero y Cuarto de la LOTCu, reconociéndose en este último texto legal, por primera vez, la función de la Institución en materia de fiscalización de partidos políticos; atribución que, hasta dicha fecha, venía recogida solo en leyes especiales reguladoras de los partidos políticos tales como la LOPP, la LOFPP y la LOREG. Así, se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo Primero de la LOTCu, que dispone: *“Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.”* Y se incorpora, igualmente, un nuevo párrafo -el tercero- al artículo número 4 de la LOTCu, en el que, tras delimitar qué es lo que se entiende por sector público a efectos de fiscalización y poner de manifiesto que esta función también se lleva a cabo sobre las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas y jurídicas, establece específicamente, como parte de su ámbito fiscalizador, la referida actividad económico-financiera de los partidos políticos y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

Asimismo, la LO 3/2015 refuerza y amplía, significativamente, el régimen sancionador de las formaciones políticas. Este régimen ya se implantó en la redacción original de la LOFPP, pero la insuficiente regulación que la misma hacía de aquel daba lugar a importantes lagunas en su aplicación, como se recoge en las recomendaciones de diversos informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas. Con

la LO 3/2015 se introducen en el artículo 17 de la LOFPP nuevos tipos constitutivos de infracción sancionable, se clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves y se gradúan las sanciones atendiendo a tal clasificación, se regulan diferentes plazos de prescripción según el grado de la infracción, y se completan algunos aspectos del procedimiento sancionador específico para este tipo de infracciones, siendo el Tribunal de Cuentas el órgano competente para ejercer la potestad sancionadora, como ya disponía la LOFPP en su redacción original, reforzándose con todo ello el papel de la Institución en el ámbito fiscalizador y sancionador en materia de partidos políticos.

Adicionalmente, la LO 3/2015 otorga aún mayor relevancia a la rendición de cuentas por los partidos políticos y a su sometimiento al control ejercido por el Tribunal. Así, por una parte, modifica el artículo 13 de la LOPP, añadiéndose un tercer apartado, que obliga a todos los partidos inscritos en el Registro de Partidos Políticos a remitir sus cuentas anuales consolidadas debidamente formalizadas al Tribunal de Cuentas en el plazo establecido en la LOFPP. Por otra parte, introduce en el artículo 12 bis de la LOPP, el apartado 1.c), indicando que será causa de declaración judicial de extinción de un partido político “no haber presentado sus cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos...”. Por su parte, la LOFPP recoge, en el artículo 17, entre las infracciones, el incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo previsto en el artículo 14 o la presentación de las mismas de forma incompleta o deficiente tal que no permita al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.

Durante los últimos años, el Tribunal de Cuentas ha venido impulsando la fiscalización de la contabilidad ordinaria anual de los partidos políticos y la relativa a los procesos electorales, consiguiendo cumplir uno de los objetivos prioritarios en este ámbito: la puesta al día de los ejercicios fiscalizados.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en el año 2013, el Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas, dando así cumplimiento a lo establecido en la Disposición adicional octava de la LOFPP. Con la aprobación del Plan de Contabilidad Adaptado culminó un proceso para el que el Tribunal contó con la colaboración del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Uno de los hitos relevantes del proceso fue la aprobación por el Pleno, en 2010, del Marco Conceptual de la información financiera de los partidos políticos, documento que sirvió de fundamento para la elaboración de dicho Plan. El Plan entró en vigor el 1 de enero del año 2014, si bien la Disposición transitoria segunda de la LO 3/2015, estableció que los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores no quedarían vinculados a lo dispuesto en el antedicho Plan en tanto no se procediera, mediante acuerdo del Pleno del Tribunal, a su adaptación a la citada Ley Orgánica, lo que se ha producido con fecha 20 de diciembre de 2018.

En relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, y para racionalizar y proveer de una mayor seguridad jurídica a los procedimientos, fundamentalmente, ante los cambios introducidos por la LO 3/2015 en la materia, el Tribunal de Cuentas adoptó unas normas internas para la iniciación y tramitación del procedimiento sancionador previsto en la LOFPP, que fueron aprobadas el 30 de abril de 2015 y modificadas el 30 de marzo de 2017. De este modo, quedaron establecidas las reglas procedimentales mediante las cuales el Tribunal de Cuentas lleva a cabo la tramitación interna, conforme al marco legislativo establecido, de la función sancionadora que la legislación le otorga respecto de las formaciones políticas infractoras de la normativa.

Los procedimientos sancionadores a partidos políticos se han multiplicado exponencialmente como consecuencia de las irregularidades que podían constituir infracciones sancionables identificadas en el Informe de Fiscalización de las elecciones locales de 24 de mayo de 2015, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 22 de julio de 2016. Dichos procedimientos se van tramitando sucesivamente, habiendo dado lugar a la apertura del trámite de información previa a que se refiere el artículo 18. Uno, segundo párrafo de la LOFPP, a más de 550 formaciones políticas, con el consiguiente acuerdo ulterior de inicio o acuerdo de no incoación de procedimiento sancionador -a la vista de las alegaciones efectuadas, en su caso, por las formaciones políticas- y a la adopción, cuando ha procedido, de resoluciones en que se declara y sanciona la infracción concurrente.

Ante los retos planteados tras la modificación introducida por la LO 3/2015 y con el fin de dar respuesta a la demanda legal y social de un mayor, mejor y más oportuno control de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas y sus entidades vinculadas, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 26 de noviembre de 2015, un conjunto de medidas dirigidas a lograr una mayor racionalidad y eficiencia de sus actuaciones y una mejor estructuración de los recursos disponibles, junto con una reducción de los plazos de realización de las fiscalizaciones y de tramitación de los expedientes sancionadores. Estas medidas consistieron, fundamentalmente, en lo siguiente:

- La transformación de la Unidad de Fiscalización de la Contabilidad de Partidos Políticos existente hasta la fecha en el Tribunal de Cuentas, en el Departamento de Partidos Políticos. Con esta conversión se atribuyó a dicha Unidad una organización homogénea a la de otros departamentos de fiscalización del Tribunal, tanto en lo que se refiere a su estructura orgánica interna -dotándole de un puesto de Director Técnico, así como de un Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica, figura esta clave en la tramitación de los expedientes sancionadores seguidos respecto de los partidos que cometan alguna de las infracciones contempladas en la LOFPP-, así como en lo que respecta a su funcionamiento y operativa.
- El refuerzo de la estructura del nuevo Departamento de Partidos Políticos, en paralelo a una dotación adicional de medios humanos suficientes y permanentes. Con ello se perseguía que el Departamento dispusiera de personal propio para el ejercicio de sus funciones y no dependiera de la asignación temporal de funcionarios de otros departamentos del Tribunal para reforzar su plantilla en los momentos de mayor volumen de trabajo, como venía ocurriendo con la anterior Unidad de Partidos Políticos. De esta manera se daba al Departamento mayor estabilidad, en la medida en que contaba permanentemente con recursos propios, lo que le permite llevar a cabo, con el alcance más amplio que le demandaba la LO 3/2015, su función fiscalizadora, así como hacer frente a una creciente función sancionadora. Este modelo -que convivió en los primeros momentos, de forma transitoria, con recursos cedidos de otros Departamentos del Tribunal- permite, además, disponer de un personal más especializado, debido precisamente a su permanencia en el Departamento y al ejercicio estable de estas funciones, apoyado por la provisión de una formación continua en la materia. Así, en los últimos tres años, una buena parte de los funcionarios de nuevo ingreso de los Cuerpos propios del Tribunal de Cuentas (1 Letrado, 3 Auditores y 9 Técnicos de Auditoría y Control Externo) se han incorporado al Departamento de Partidos Políticos, reduciéndose progresivamente el número de funcionarios cedidos por otras dependencias de la Institución.

Estas medidas se complementaron con una fuerte apuesta por la utilización de las Tecnologías de la Información en esta área de la fiscalización y con una completa implantación de las mismas en los procesos de rendición y revisión de cuentas -tanto electorales como ordinarias- de las formaciones políticas, como ya se ha hecho respecto de la práctica totalidad de las entidades del sector público.

La utilización de las nuevas tecnologías: elemento imprescindible para afrontar el futuro

La utilización de medios electrónicos en el ejercicio de la función fiscalizadora, tanto para la remisión de las cuentas de los organismos públicos y de la información que se le ha de suministrar al Tribunal de Cuentas, así como para la tramitación de sus procedimientos internos, no resulta una novedad para la Institución.

En esta determinación de extender el uso de medios electrónicos y telemáticos en el cumplimiento de sus atribuciones y con la finalidad de incrementar la eficiencia en el desarrollo de los procedimientos internos así como la reducción de los plazos de rendición y de fiscalización, el Tribunal ha ido desplegando una estrategia progresiva. Así, en el año 2015, con anterioridad a la convocatoria de las elecciones a las Cortes Generales, el Tribunal puso en marcha un procedimiento para la presentación, en la Sede Electrónica del Tribunal y a través de su Registro Telemático, de las contabilidades referentes a las elecciones a las Cortes Generales, tanto de las celebradas el 20 de diciembre de 2015 como de las de 26 de junio de 2016. Esta experiencia resultó altamente satisfactoria, por cuanto facilitó la recepción de la información, lo que, a su vez, permitió alimentar más fácilmente y con mayor celeridad la aplicación informática de tratamiento y análisis de las contabilidades electorales con la que ya contaba el Departamento y que se aplicó por primera vez con ocasión de la fiscalización de las elecciones locales de 2011. No obstante, resultaba necesario ampliar las funcionalidades para conseguir utilizar un proceso de remisión telemática también para la presentación de las cuentas anuales de los partidos políticos y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los mismos al Tribunal de Cuentas, procediéndose a abordar, de forma global, el proceso de presentación de las contabilidades de las formaciones políticas.

A la vista de estas necesidades, se desarrolló una Plataforma informática específica para efectuar la remisión en formato electrónico y por medios telemáticos de las cuentas anuales de las formaciones políticas inscritas en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, a que están obligadas en cumplimiento de la LOFPP, con la que, además, en pocos minutos, se puede cargar en la aplicación para la fiscalización de las formaciones políticas la información remitida telemáticamente por aquellas.

Para regular los procedimientos encaminados a llevar a efecto esta rendición telemática de las contabilidades anuales de las formaciones políticas, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 30 de marzo de 2017, la *“Instrucción por la que se regula la presentación telemática de las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos y de las cuentas anuales de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y el formato de dichas cuentas, así como el cumplimiento de las obligaciones de información al Tribunal de Cuentas establecidas por la normativa en relación con las referidas contabilidades”*, aplicable a las contabilidades correspondientes

al ejercicio 2016 y siguientes. La Instrucción, además, establece el procedimiento para que partidos políticos, fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, entidades de crédito y Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, puedan atender las obligaciones de provisión de información al Tribunal de Cuentas recogidas en la normativa correspondiente.

Como señala la Exposición de Motivos de la referida Instrucción, el desarrollo de la Plataforma informática devenía imprescindible, entre otros, por los siguientes motivos: la LO 3/2015 extendió la obligación de presentación de las cuentas anuales al Tribunal de Cuentas a todas las formaciones políticas, ampliando así significativamente el número de usuarios obligados a presentarlas; las formaciones políticas pueden realizar todos sus trámites con un mismo usuario y a través de una aplicación común, lo que adquiere especial sentido en trámites recurrentes en el tiempo como es la presentación de las cuentas anuales; además, dicha aplicación permite efectuar un tratamiento integral en el caso de información remitida por terceros, otorgándoles más facilidades y mayores garantías en sus envíos.

La puesta en funcionamiento de la nueva Plataforma de Partidos Políticos ha supuesto un gran avance en términos de agilidad, eficacia, eficiencia y economía en el proceso de remisión de las cuentas anuales y de otra información y en el desarrollo de la fiscalización. Asimismo, facilita el cumplimiento del deber de rendición por los obligados a ello, permitiendo, por otra parte, optimizar la actividad de control externo, y avanzar en el perfeccionamiento de la calidad, comparabilidad y homogeneidad de la información contable incluida en dichas cuentas.

Además, en 2017 también se desarrolló una aplicación interna para la fiscalización de la contabilidad anual de las formaciones políticas, que utiliza los datos de las cuentas recibidos de forma telemática a través de la Plataforma de Partidos, completando así el modelo.

En la actualidad, con objeto de consolidar la política de incorporación de nuevas tecnologías para la optimización y mejora de los procedimientos, junto con la conveniencia de poner a disposición de los partidos políticos y de otras partes interesadas, la información pública accesible relacionada con la actividad económico-financiera de las formaciones, el Tribunal se encuentra desarrollando una segunda fase de ampliación y mejora de prestaciones de la Plataforma de rendición telemática que, con seguridad, permitirá seguir avanzando por la senda de la eficacia, de la accesibilidad y de la transparencia.

Reflexiones finales

Los resultados del ejercicio de las competencias que el Tribunal de Cuentas tiene encomendadas en relación con los partidos políticos tienen una gran repercusión en el ámbito público, tanto para el Parlamento, como para los ciudadanos y los medios de comunicación. Sin duda, esto es reflejo de la relevancia del papel que aquellos desempeñan en el devenir del Estado democrático y de derecho que la Constitución instituye, y de la influencia directa que su labor tiene en la vida de los ciudadanos.

El Tribunal de Cuentas constituye una institución clave para, desde el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, salvaguardar que en la financiación y en la gestión económico-financiera de las formaciones políticas -factores tan esenciales para garantizar la estabilidad del sistema democrático-, se observe de manera adecuada la regularidad y la transparencia necesarias.

A ello se une la especial sensibilidad de la ciudadanía ante las irregularidades vinculadas, en algunos casos, a la financiación de los partidos políticos, lo que demanda de los mismos una especial responsabilidad. A esto se refiere el Preámbulo de la LO 3/2015, al señalar que *“los partidos políticos son actores esenciales de la vida política, económica y social. Como cauce de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, son sujetos de derechos. Como partícipes en la estructura del propio Estado, han de ser y son, sujetos de obligaciones. Por ello, junto a la responsabilidad, debe ser la ejemplaridad la que presida las actuaciones de estos entes que sustentan la centralidad social de la democracia”*. Ello hace que sean precisas medidas de vigilancia de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, con las que se avance en la transparencia y el control al que han de estar sometidos.

El Tribunal de Cuentas, consciente de que su labor constituye un elemento básico de este engraje, viene efectuando un especial esfuerzo por realizar fiscalizaciones de partidos políticos reduciendo los plazos, de modo que sus resultados sean más oportunos para programar la actividad anual pudiendo seguir la senda que marcan las recomendaciones formuladas. Además, desde el correspondiente al ejercicio 2015, los informes de fiscalización se vienen ajustando a las previsiones introducidas en la LOFPP por la LO 3/2015, que intensifica el alcance del control y, por lo tanto, entran a verificar, de manera más profunda, los distintos aspectos de la gestión de aquellos.

También se ha trabajado en la mejora de la estructura interna y se ha incrementado el personal del Departamento del Tribunal responsable del control de los partidos políticos atribuido al mismo, en un proceso encaminado a alcanzar la suficiencia de recursos para desarrollar sus funciones en esta materia. Asimismo, se ha avanzado en la eficiencia de las actuaciones del Tribunal mediante el empleo de herramientas -fundamentalmente las que ofrecen las Tecnologías de la Información- que potencien el rendimiento del trabajo realizado.

Los logros obtenidos hasta ahora, que han redundado notablemente en el trabajo llevado a cabo y en los resultados alcanzados, no finalizan con lo ya hecho; todo lo contrario porque, en lo que no se avanza, el estancamiento está garantizado.

Constituye un compromiso del Tribunal de Cuentas seguir profundizando en esta senda de fortalecimiento del control de las formaciones políticas, precisamente para que cumplan de la mejor manera posible con la función constitucional que tienen encomendada y que resulta imprescindible para garantizar un Estado democrático de calidad.



ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
organo fiscalizador
económica del E

Tribunal de Cuentas: futuro y reformas pendientes

María Antonia Lozano Álvarez

Consejera del Departamento Primero
de la Sección de Enjuiciamiento
del Tribunal de Cuentas

Introducción

Este año 2018 es significativo e importante para el Tribunal de Cuentas, y, no sólo porque se conmemore el cuadragésimo aniversario de la aprobación de la vigente Constitución Española, sino, además porque la Constitución contiene un artículo, el 136, que regula al Tribunal de Cuentas como Institución de rango Constitucional, situada en la órbita del Poder Legislativo y, por tanto, libre de la dependencia del Poder Ejecutivo que había caracterizado su etapa anterior.

En desarrollo del citado precepto constitucional se promulgaron la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del mismo, Norma que en 2018 ha cumplido treinta años. Señalar solo algunos acontecimientos producidos desde aquel lejano 1982 que han marcado profundamente cambios estructurales en la economía de nuestra sociedad: El desarrollo del estado de las autonomías, la universalización de la educación y la sanidad, la internacionalización de la economía, las nuevas infraestructuras de transporte, el desarrollo de las comunicaciones electrónicas, la entrada en la Unión Europea y, sobre todo, el cambio de divisa de la peseta al euro y la estabilización de los tipos de interés. Hoy todo parece de lo más natural, pero si echamos la vista atrás, observaremos que nada de esto existía cuando se promulgó la Ley Orgánica. Es buena hora de replantear un nuevo marco para el control externo.

Sin perjuicio de los avances del Tribunal de Cuentas en este período de tiempo en la consolidación de sus funciones y en el aumento de su presencia y visibilidad como Entidad Fiscalizadora de la actividad económico-financiera del sector público español, lo cierto es que el tiempo transcurrido desde los años ochenta del pasado siglo hace inevitable una revisión de la normativa reguladora de esta Institución para adaptarla a la nueva realidad social, económica, jurídica y tecnológica.

En efecto, el Tribunal de Cuentas tiene que atender a las crecientes demandas sociales de mayor eficiencia en la gestión del patrimonio público y de su control. La ciudadanía, castigada por los nocivos efectos de la última -y aún no totalmente superada- crisis económica, ha vuelto sus ojos hacia el sector público, al que exige transparencia, buena gestión financiera y, en particular, una prevención y lucha eficaz contra la corrupción y el despilfarro de los fondos públicos.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas tiene que examinar una gestión del patrimonio público condicionada por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, poniéndolos en contraste con la necesidad de unos ingresos y gastos públicos adecuados a los servicios que la Sociedad precisa y cuya calidad no se debe devaluar, pues ello supondría un retroceso en el Estado Social, desde la perspectiva de Estado de Bienestar.

A ello debe añadirse que ya no es socialmente aceptable un Tribunal de Cuentas anclado en revisiones puramente formales o limitadas a valoraciones sobre la legalidad de la gestión económico-financiera de las administraciones y entidades públicas.

El ciudadano quiere respuestas también sobre, no solo la eficiencia con la que se ingresan los fondos para financiar las políticas públicas y se gastan para aplicar dichas políticas, sino también sobre el grado de sometimiento de la administración de las finanzas públicas a los requisitos, ya jurídicamente exigibles, de transparencia, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental.

Por otro lado, tampoco puede pasarse por alto que la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas se ha mantenido vigente, salvo la limitada modificación operada en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo en el año 2015, y algún otro detalle menor, desde su entrada en vigor originaria, que como ya se ha dicho tuvo lugar los años 1978, 1982 y 1988. Desde aquellas fechas hasta 2018, sin embargo, se han producido importantísimas reformas en el derecho público español y en el derecho procesal. Han entrado en vigor una Ley General de Subvenciones, varias leyes sucesivas de contratación pública, nuevas leyes presupuestarias y una Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que afectan de forma directa a las funciones del Tribunal de Cuentas, y se trata de meros ejemplos especialmente significativos pero que no son los únicos, de hecho incluso han cambiado en estos años diversas normas que se citaban, como legislación de aplicación supletoria, en las Leyes Orgánica y de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (así, la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Hay un relevante desfase, por tanto, entre el vigente régimen jurídico aplicable al Tribunal de Cuentas y el nuevo escenario jurídico general de la España del siglo XXI.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas está obligado a un esfuerzo especial para adaptarse a los nuevos retos de la innovación tecnológica y de las telecomunicaciones, lo que resultará más fácil incorporando algunas referencias legales nuevas que permitan esquivar obstáculos al avance de la renovación tecnológica que se desprenden de una legislación que no pudo prever este rapidísimo proceso de modernización de las posibilidades que ofrece la informática como instrumento de agilización y perfeccionamiento de las fiscalizaciones y procesos de responsabilidad contable que tramita el Tribunal de Cuentas.

En un momento como el actual, en el que las administraciones, entidades e instituciones públicas atraviesan un período de dura crítica y aguda vigilancia por la ciudadanía y los medios de comunicación, el papel de un organismo de control como el Tribunal de Cuentas adquiere una importancia especial, tanto de cara a la Sociedad, a la que tiene que rendir cuentas de los resultados de su actuación tanto directamente como a través de los parlamentos nacional y autonómicos y de los plenos de las entidades locales, como ante las propias administraciones y entidades del sector público, respecto a las que el Tribunal de Cuentas debe jugar un papel ejemplarizante por su rango constitucional y por la naturaleza de sus funciones.

Esta adaptación al presente y viabilidad para el futuro exigen voluntad política, impulso profesional e inevitables actualizaciones legislativas.

En la breve reflexión que se contiene en este artículo se hará referencia solo a algunos aspectos que se consideran especialmente relevantes para la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, enfocados a mejorar su aportación a la calidad del Estado Social y Democrático de Derecho y, consecuentemente, a potenciar su prestigio social.

Para ello, se tomarán en consideración algunas conclusiones del Informe aprobado con fecha 22 de junio de 2015 por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y por el de Portugal en la Revisión

entre Pares que hicieron al Tribunal de Cuentas español, a petición del mismo, documento importante para abordar posibles reformas legislativas.

También se tendrán en cuenta algunas de las medidas y objetivos que aparecen en el Plan Estratégico aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018, así como las actas de las comparecencias en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Igualmente se extraerán conclusiones de la Jurisprudencia relativa a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas y también de diversos trabajos doctrinales y conclusiones de foros académicos y profesionales sobre el control externo de la actividad económico-financiera del Sector Público. Algunas reflexiones e ideas ya han sido aportadas por esta Consejera de Cuentas en distintos documentos elaborados por la misma con base en su experiencia, tanto como miembro del Pleno, como en su condición de Consejera de la Sección de Enjuiciamiento y de diversos grupos de trabajo creados en el seno del propio Tribunal (Comisión TIC, Comisión para la elaboración de un Proyecto de Plan Estratégico, etc.).

Cuestiones relativas al Pleno del Tribunal de Cuentas

En primer lugar cabe plantear la procedencia de reducir el número de miembros de dicho órgano colegiado, que se considera excesivo desde el punto de vista de la operatividad y eficacia en el desarrollo de sus cometidos. También merece una reconsideración la necesidad y oportunidad de que el Ministerio Fiscal tenga representación en el Pleno, ello sin perjuicio de las funciones que le puedan corresponder dentro de los procedimientos fiscalizadores y como sustentador de pretensiones de responsabilidad contable. Así mismo, la presencia de la Abogacía del Estado, de forma institucional en el Tribunal de Cuentas, debe ser objeto de reflexión en cuanto a la pertinencia de su permanencia por coincidir, como en el caso de la Fiscalía, la doble condición de órganos del Tribunal y, a la vez, de oficinas públicas conectadas con el Poder Ejecutivo, que es el principal sujeto de las fiscalizaciones que desarrolla el Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, el nuevo escenario socio-político e incluso internacional en el que nos hallamos inmersos, aconsejan mandatos más reducidos pues el vigente de nueve años no se ajusta a los modernos enfoques sobre el control externo.

La renovación del Pleno sería aconsejable que no afectara a la vez a todos sus miembros, sino que se hiciera mediante sustituciones parciales y sin posibilidad de reelección. Con ello se conseguiría evitar las ineludibles distorsiones que provoca el cambio completo de la cúpula directiva de una organización, así como la excesiva duración de la presencia en la misma los mismos miembros.

También contribuiría a la mejora de la Institución y de su prestigio social que la selección de los miembros del Pleno se ajustara a un protocolo transparente, que alejara de la opinión pública la sensación de que los nombramientos se deciden desde una opacidad que puede provocar una apariencia de politización.

En cuanto a las funciones del Pleno, no resulta lógico a la vista de la naturaleza de las mismas que se incluya entre ellas la resolución de recursos administrativos en materia de personal, cuestión que debería quedar circunscrita dentro de las competencias de los órganos de gobierno de la Institución.

Finalmente, cabe hacer una mención a la desnaturalización de las funciones propias de un Órgano de Control Externo que supone atribuirle una competencia adicional para sancionar a los Partidos y Formaciones Políticas por infracciones administrativas en la percepción, gestión y justificación de sus recursos. Los tribunales de cuentas tienen una función fiscalizadora que consiste en informar al Poder Legislativo y a la Sociedad del grado de cumplimiento, por el Sector Público, de los principios de legalidad, eficiencia, transparencia, equidad y sostenibilidad medioambiental en la administración de los recursos públicos. Cuando los tribunales de cuentas tienen, además, función jurisdiccional, les corresponde en modelos como el español, recuperar el dinero público indebidamente no ingresado o injustificadamente gastado. Una función sancionatoria como la que se atribuye al Tribunal de Cuentas español sobre Partidos y Formaciones Políticas implica un severo cambio en el perfil histórico y constitucional de este Organismo y un nuevo enfoque en el ejercicio de sus funciones naturales, así como un importante esfuerzo para dotar a la nueva potestad sancionatoria de los medios personales y materiales necesarios para abordarla correctamente.

Cuestiones relativas al personal al servicio del Tribunal de Cuentas

La experiencia en esta materia durante el mandato del presente Pleno y las resoluciones dictadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en los últimos años sobre el particular, exigen una modificación sustancial tanto de la Relación de Puestos de Trabajo como de los criterios de la política de personal del Tribunal de Cuentas.

Para no empezar la casa por el tejado, como ya ha tenido ocasión de exponer esta Consejera en diversos momentos, el Tribunal de Cuentas necesita en primer lugar un estudio riguroso y profesional sobre sus necesidades funcionales y sobre el número de efectivos y perfil profesional de los mismos para dar cumplimiento a tales necesidades. En definitiva, lo que se necesitaría es un Dictamen Técnico que, más allá de las meras normas administrativas aplicables en materia de personal, recogiera conclusiones sobre la gestión de los recursos humanos por parte de la Institución y sobre cómo aprovecha la misma el capital intelectual con el que cuenta.

A partir de ahí pueden empezarse a tomar medidas orientadas a conseguir unos recursos humanos cuantitativa y cualitativamente adecuados para hacer posible los nuevos desafíos y modernización a los que se enfrenta el Tribunal a corto plazo. En todo caso, pueden identificarse ya algunas actuaciones muy evidentes que supondrían un claro avance en ese sentido: el retroceso de la libre designación (que es un procedimiento especial para la cobertura de puestos de trabajo) en beneficio del concurso (como procedimiento común para cubrir las plazas vacantes), la facilitación de la movilidad de los empleados públicos para evitar la desmotivación y deterioro profesional que implica la permanencia excesivamente dilatada en el tiempo en un mismo puesto de trabajo, o el ajuste de las adjudicaciones de puestos de trabajo y de la motivación de las mismas a la nueva y exigente jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia.

Otras medidas pueden resultar más audaces, pero son igualmente útiles: facilitar estancias temporales, con fines de formación, de profesionales del Tribunal de Cuentas en otras organizaciones españolas o internacionales, adoptar un sistema razonable para garantizar la carrera administrativa a través de la promoción interna o dotar de la máxima transparencia a los procesos selectivos para el ingreso o la promoción con arreglo a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Cuestiones relativas a la función fiscalizadora

Sobre este particular, lo primero que considera relevante esta Consejera es la necesidad de una reorganización de los departamentos de la Sección de Fiscalización más acorde a la nueva configuración del sector público.

Por otra parte, está la cuestión de la necesidad de identificar unos criterios técnicos en los que apoyar el Programa Anual de Fiscalizaciones, de forma que su contenido se fundamente en razones objetivas y profesionales que eviten toda sospecha de posible arbitrariedad o parcialidad en la elección de las fiscalizaciones a realizar.

Por otro lado, está la cuestión de acercar lo más posible en el tiempo, dentro de lo legalmente permitido, la fiscalización y la gestión supervisada en la misma, lo que exige en algunos casos modificaciones legales y en otros un esfuerzo especial por parte del Tribunal de Cuentas para acortar la duración de los procedimientos de fiscalización, así como por los gestores públicos para ajustarse a los requisitos temporales y materiales en el cumplimiento de su obligación de rendir las cuentas. Las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas con fecha 23 de diciembre de 2013, modificadas en 2015, 2016 y 2018, constituyen un elemento de innegable utilidad para la mejora técnica de las fiscalizaciones, y lo mismo se puede decir de los diversos Manuales igualmente aprobados por el Pleno en los que se tratan los diferentes tipos de auditorías públicas y las cuestiones de estilo.

Sin embargo, la profundidad y rigor de los trabajos realizados en las fiscalizaciones y la calidad técnica de los mismos no siempre tienen justo reflejo en los informes con los que concluyen las fiscalizaciones practicadas. A veces el problema radica en que los informes siguen la inercia de los anteriores en la misma materia y no se plantean nuevos modelos más accesibles para que los Parlamentos y la Sociedad pueden conocer cómo funciona el Sector Público.

Otras veces el contenido de los informes resulta excesivamente descriptivo y no llega a recoger conclusiones claras derivadas de los trabajos realizados ni recomendaciones incisivas, aunque puedan resultar audaces, que verdaderamente ayuden a la administración o entidad fiscalizada a adoptar medidas valientes para mejorar su gestión, sin quedarse en pequeños reajustes insuficientes para resolver de manera real las deficiencias en su forma de administrar los fondos públicos y de ejercer el control interno sobre dicha gestión.

En otro orden de cosas más general, podemos decir que se ha llegado a un “statu quo” razonable en las relaciones con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, pero ello no implica que se esté consiguiendo el rendimiento óptimo que podría obtenerse de una colaboración más extensa e intensa con dichos órganos. Una adecuada utilización, previamente convenida, de

los recursos personales y materiales del Tribunal de Cuentas y de los Órganos Autonómicos de Control Externo podría aumentar el número y calidad de las fiscalizaciones y propiciar nuevos modelos de informe inspirados en trabajos realizados armonizando técnicas a veces distintas y enfoques en ocasiones diferentes.

Finalmente, el sistema de presentación de los informes de fiscalización a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sigue ajustándose a un formato tradicional, que podría enriquecerse con algunos elementos que nos ofrece el Derecho Comparado, como la posibilidad de que el Presidente o Presidenta del Tribunal puedan acudir a estas comparencias asistidos por el Consejero ponente del informe y personal técnico que haya participado de forma relevante en el Informe presentado.

Cuestiones relativas a la función jurisdiccional

La experiencia del enjuiciamiento de responsabilidades contables por el Tribunal de Cuentas en estos cuarenta años, si bien ha ido reflejando un avance en la complejidad técnica y en la relevancia social y mediática de los asuntos examinados, precisa de modificaciones legislativas ya urgentes, que la propia Jurisprudencia ha venido poniendo de relieve.

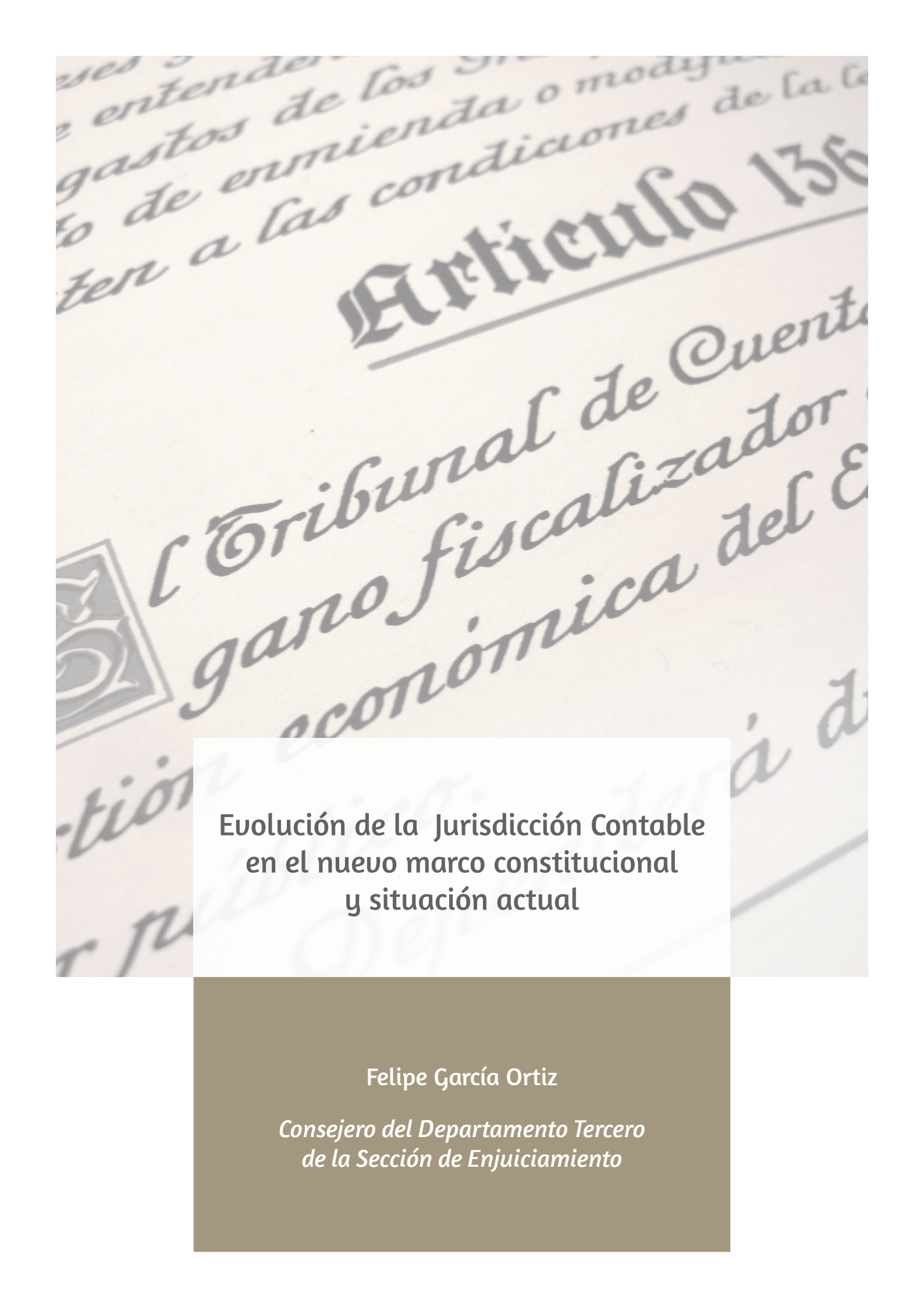
En un momento como el actual, en el que la ciudadanía expresa un profundo anhelo de que se recuperen los fondos públicos perdidos como consecuencia de la corrupción y el despilfarro, y en el que por primera vez existe un interés internacional por el modelo de tribunales de cuentas con función jurisdiccional, como acredita el Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores dotadas de función jurisdiccional y fiscalía, constituido por la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), resultaría inexplicable que no se dotara a la Jurisdicción del Tribunal de Cuentas de los medios legales imprescindibles para su pleno desarrollo, lo que implicaría una reforma de diversas normas y, entre ellas, desde luego, de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo y de la Ley 7/1988, de 5 de abril.

En materia de responsabilidad contable -cabría incluso retitularla para fortalecer su objeto en los ámbitos económico y financiero más allá de su equívoca alusión al instrumento de las «cuentas»- resultaría necesaria la actualización de aspectos como la prescripción, la responsabilidad reparatoria derivada del despilfarro, la inclusión del colaborador necesario (“extraneus”) entre los posibles responsables contables y el contenido y límites de la transmisión de la responsabilidad contable a los causahabientes del gestor o del perceptor de ayudas enjuiciados.

En cuanto a los cauces formales para exigir la responsabilidad contable, que en la actualidad son el procedimiento de reintegro por alcance, el juicio de cuentas y el expediente administrativo de responsabilidad contable, precisan de una reforma simplificadora, de manera que se supere la tradicional distinción entre responsabilidad por alcance y distinta de alcance y se pueda conocer y resolver sobre cualquier tipo de responsabilidad económica susceptible de resarcimiento a través de un mismo proceso único, que por la naturaleza de este tipo de responsabilidad jurídica parece lógico que se ajuste más al perfil de los procedimientos contencioso-administrativos, que de los procedimientos civiles.

Otras cuestiones importantes que requerirían cambios en el régimen jurídico aplicable en la actualidad son la compatibilidad entre la Jurisdicción Contable y la Penal y la Contencioso-Administrativa, que merece un mayor desarrollo legal y no un simple reconocimiento, y las posibilidades de la Jurisdicción Contable para el levantamiento del velo societario, que en la actualidad son muy limitadas, lo que perjudica la recuperación de fondos públicos malversados o despilfarrados.

Puesto que este artículo forma parte de un número especial de la Revista Española de Control Externo conmemorativo del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española y, en cierto sentido, de los treinta años de vigencia de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha considerado que podría resultar útil elegir como tema la forma de eliminar, con o sin reformas legislativas, según proceda, algunos de los obstáculos que separan al Tribunal de Cuentas de su evolución futura como Institución básica en un Estado de Derecho, que debe resultar útil para mejorar la actividad económico-financiera del Sector Público y para dar una información rigurosa pero inteligible tanto a los Poderes Públicos como a la Sociedad respecto a los aciertos e irregularidades detectados en la administración de las finanzas públicas.



Evolución de la Jurisdicción Contable
en el nuevo marco constitucional
y situación actual

Felipe García Ortiz

*Consejero del Departamento Tercero
de la Sección de Enjuiciamiento*

Introducción

Después de haber transcurrido cuarenta años desde la promulgación de la Constitución española de 1978 y de más de treinta años desde la aprobación de las Leyes Orgánica del Tribunal de Cuentas (1982), y de Funcionamiento (1988), resulta conveniente recapitular de forma somera sobre las vicisitudes que en este período han marcado la consolidación del Tribunal de Cuentas, tanto desde el punto de vista de su función fiscalizadora como de su actividad jurisdiccional. En este caso, me corresponde como Consejero de un Departamento de Enjuiciamiento reflexionar sobre las diversas instituciones que caracterizan la jurisdicción contable valorando de forma crítica su implantación y desarrollo, pero también su problemática y, en algunos casos, la necesidad de ciertas reformas.

Antecedentes

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1934 estableció la jurisdicción especial del Tribunal acomodándolo a la Constitución de la República de 1931. Por su parte, la Ley de 3 de diciembre de 1953 definió al Tribunal como un Organismo del Estado a quien correspondía la superior fiscalización económica en ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal y que actuaba en funciones fiscales y jurisdiccionales. Dentro de esta última función examinaba y fallaba las cuentas, y resolvía los expedientes de alcance y reintegro y los de cancelación de fianzas.

Con el artículo 136 de la Constitución de 1978 se menciona la jurisdicción especializada del Tribunal, delimitando nítidamente la función fiscalizadora y jurisdiccional. Por tanto, se reconoce la amplitud funcional que no sólo remite a los antecedentes de la II República y periodo franquista, sino que retrotrae a otros antecedentes históricos más lejanos, coetáneos con el inicio de la Edad Moderna.

La función jurisdiccional contable consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales, bienes o efectos públicos siempre que infrinjan las disposiciones de las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable y ocasionen un daño a los fondos públicos por su acción u omisión dolosa o culposa.

La Ley 2/1982, Orgánica, y la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal, desarrollan los tres procedimientos que conoce la jurisdicción contable: el de procedimiento de reintegro por alcance, el juicio de cuentas y el de cancelación de fianzas cuando deviene contencioso. Las competencias de los Consejeros de Cuentas como jueces de primera instancia y de la Sala de Justicia como segunda o única instancia judicial, en su caso, están perfectamente delimitadas. Por otro lado, los asuntos fallados por responsabilidad contable pueden ser objeto de los recursos de casación y revisión ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo por lo que se garantiza el principio de unidad jurisdiccional con el Poder Judicial.

Análisis de las distintas instituciones jurídicas

Sobre los procedimientos de responsabilidad contable

La Acción Pública y las Diligencias Preliminares

El ejercicio de la Acción Pública está reconocida en los artículos 47 de la Ley 2/1982 y 56 de la Ley 7/1988. Su formulación se considera positiva en la medida que posibilita que cualquier ciudadano pueda instar la pretensión de responsabilidad contable y no sólo la entidad pública perjudicada o el Ministerio Fiscal. Pero lo mismo que la acción popular en la jurisdicción penal motivó la existencia de los aforamientos, la acción pública en nuestra jurisdicción debería tener alguna previsión o limitación para evitar su utilización indebida o incorrecta con fines políticos, partidistas o metajurídicos.

Aunque se le requiere al actor público que intervenga con abogado y procurador, o abogado con representación, lo cierto es que la posibilidad de condena en costas prevista en el art. 56.3 antes citado no es del todo suficiente para contrarrestar esta deriva. Si bien la Acción Pública no debe ser eliminada, podría sujetarse a ciertos requisitos, bien exigiendo fianza con carácter facultativo por parte del juez contable (lo que implicaría modificar el art. 47 de la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal) o que contara con el apoyo o no oposición del Ministerio Fiscal, o que pudiera, en su caso, ser objeto de posible multa sancionatoria compatible con la condena en costas.

En cuanto a las Diligencias Preliminares debieran reconsiderarse en los términos en que están planteadas, ya que el juez contable tiene que decidir el archivo o no del asunto que conoce, cuando aún no se ha podido documentar o investigar lo suficiente. Recordar, a estos efectos, que un trámite de Diligencias Preliminares como tales no está recogido en la legislación específica del Tribunal, sino sólo esbozado en el art. 46 de la Ley de Funcionamiento. A mi juicio, las Diligencias Preliminares deberían circunscribirse a los trámites de asignación y reparto, y envío directo a la fase de Actuaciones Previa, salvo que manifiestamente no fuera materia de responsabilidad contable, en cuyo caso, podría plantearse un archivo del procedimiento inmediato.

Las Actuaciones Previa

Las Actuaciones Previa representan el punto fuerte del procedimiento jurisdiccional contable. No sólo se realiza el acopio de la documentación soporte para el posterior procedimiento de reintegro por alcance, sino que se concretan los hechos de responsabilidad y se citan a los presuntos responsables a un Acto de Liquidación de los posibles perjuicios a los fondos públicos. Permite asegurar los fondos públicos perjudicados ya que el Delegado Instructor, si no depositan de forma provisional los presuntos responsables la cuantía de los daños, puede proceder al embargo de sus bienes. Esta medida es muy positiva porque garantiza un trámite jurisdiccional con menos riesgo a los fondos públicos y evita posibles alzamientos de bienes.

Pero esta fase del procedimiento también necesita ciertas mejoras o ajustes. En primer lugar, su naturaleza cuasijurisdiccional limita la información disponible a los Delegados Instructores para el embargo,

como ocurre con la información tributaria o de ingresos de los sujetos debido a la redacción restrictiva del art. 95 de la Ley General Tributaria. La redacción del artículo 47.3 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento, por otro lado, no permite mucha flexibilidad a las actuaciones de embargo de los Delegados Instructores, como sería deseable, ante situaciones de necesidad o de urgencia de los afectados.

Sobre la citación a liquidación, existe consenso en que sería más positivo prever con antelación al acto de liquidación de una citación previa de los presuntos responsables que posibilitara la audiencia de los afectados, al tiempo que daría más eficacia al acto posterior de liquidación y sin perjuicio de las alegaciones que se pudieran presentar en este último acto.

Sobre el plazo de realización de las Actuaciones Previas fijado en el art. 47.4 de la Ley de Funcionamiento, la doctrina de la Sala ha establecido de forma reiterada que tiene carácter orientativo.

En todo este periodo, la Unidad de Actuaciones Previas ha evolucionado no sólo por el incremento y variedad de los asuntos, lo que ha implicado aumentar los efectivos de Delegados Instructores y su especialización, sino porque se han asentado unas pautas de funcionamiento que han determinado un aumento de la eficacia de la fase instructora y, por consiguiente, del propio procedimiento jurisdiccional. Se han llegado a resolver casi cuatrocientas actuaciones previas en un año.

Experiencias negativas sí se han producido en relación con la delegación de la instrucción de los procedimientos en algunas comunidades autónomas, no sólo por las demoras de los trámites en que han incurrido, sino por el desconocimiento de los procedimientos a aplicar o la falta de experiencia en dichos trámites.

También se ha suscitado si la Comisión de Gobierno es el órgano adecuado para el nombramiento de los Delegados Instructores para encargarse de las Actuaciones Previas concretas que por turno les corresponden, sobre todo por ser aquel un órgano colegiado ejecutivo. Parecería más oportuno que fuera la propia Sección de Enjuiciamiento, como órgano gubernativo jurisdiccional quien asumiera este cometido. Esto implicaría, sin embargo, tener que modificar la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal.

No obstante, no hay que olvidar que debido a la peculiaridad del Tribunal de Cuentas y a la existencia de únicamente tres Consejeros de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento, la legislación específica prevé que tanto el Presidente del Tribunal como el Pleno puedan disponer de ciertas competencias sobre el funcionamiento gubernativo de la jurisdicción contable. Por ejemplo, el Presidente designa a los Consejeros de la Sala de Justicia cuando no basten los inicialmente adscritos a la misma, siguiendo un turno de rigurosa rotación y el Pleno conoce de los incidentes de recusación, cuando afecta a todos o a la mayoría de los Consejeros de una Sala.

Los recursos del art. 48.1 de la Ley de Funcionamiento que se interponen contra las resoluciones dictadas en la pieza separada o en las Actuaciones previas por indefensión de los interesados o por no haberse completado las diligencias con lo señalado por éstos, no responden actualmente a un planteamiento riguroso del régimen de recursos, como lo corrobora el hecho de que muy excepcionalmente se estimen por la Sala de Justicia estos recursos. A mi juicio, resulta necesario ampliar los supuestos para la posible impugnación por esta vía (audiencia, decisiones sobre el embargo) y, posiblemente, habría que tramitarlo ante el juez contable de primera instancia que por turno le correspondiera.

El Juicio de Cuentas y el Procedimiento de Reintegro por Alcance

El Juicio de Cuentas tiene su regulación expresa en el art. 25.a) de la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal, y 68 a 71 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal. Al contrario que el procedimiento de reintegro por alcance, que dispone de unas Actuaciones Previas o fase instructora, el Juicio de Cuentas se fundamenta en la elaboración de la pieza separada del art. 45 de la Ley 7/1988, por la que el Consejero de Cuentas de la Sección de Fiscalización competente, tras un examen de las cuentas o de un procedimiento fiscalizador, si aparecieran hechos de posible responsabilidad contable distintas al alcance, acordará de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Abogado del Estado la apertura de dicha pieza con intervención de los presuntos responsables. Finalizada la pieza, se remite a la Sección a efectos del correspondiente Juicio de Cuentas.

Si bien, siempre el volumen de juicios de cuentas era inferior a los procedimientos de reintegro por alcance, lo cierto es que durante los diez primeros años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1988 sí que se tramitaron varias piezas separadas en los Departamentos de Fiscalización, pero progresivamente fueron disminuyendo y hoy en día resulta episódico que se abra una pieza separada o un juicio de cuentas. Ha contribuido a esta casi desaparición en primer lugar el criterio amplio de alcance que estableció la Sala de Justicia del Tribunal por el que la mayoría de los supuestos regulados en el art. 177 de la Ley General Presupuestaria podrían ser reconducidos al alcance, y tramitarse conforme a este procedimiento; en segundo lugar, la menor especialización de los Departamentos de Fiscalización para realizar una labor instructora como la que desarrollan los Delegados Instructores en Actuaciones Previas anteriores al procedimiento de reintegro por alcance y, en tercer lugar, la carencia de adopción de medidas cautelares que no tienen soporte en el trámite de pieza separada y sí en el de Actuaciones Previas.

Pero el dulce tránsito de tramitar como procedimientos de reintegro por alcance otros supuestos de responsabilidad contable ha encontrado su limitación con recientes sentencias del Tribunal Supremo dictadas en casación, en las que viene a sustentar la necesidad de respetar los cauces procedimentales que establece nuestra legislación, en función de los distintos supuestos de responsabilidad que regula la Ley General Presupuestaria en su artículo 177.

Hay además que mencionar la contradicción que significa avocar asuntos de responsabilidad contable distintos al alcance que se inician en las Administraciones Públicas y luego no instar la correspondiente pieza separada en el Tribunal. Ello motiva que no se proceda habitualmente a la avocación de ningún asunto de los que puedan incoarse en las Administraciones Públicas conforme al art. 41.1 de la Ley 2/1982, del Tribunal de Cuentas. Y sólo se puedan conocer a través del recurso de instancia única formulado ante la Sala de Justicia y previsto en el art. 41.2 de dicha Ley.

La solución implica modificar las dos leyes específicas del Tribunal en vigor, estableciendo un procedimiento único que incluya todos los supuestos de responsabilidad contable, sea alcance o no, o bien modificar sólo la Ley de Funcionamiento y mantener el Juicio de Cuentas, pero encargar la instrucción a los Delegados Instructores, eliminando la fase de pieza separada en los Departamentos de Fiscalización.

Los principios de justicia rogada y dispositivo

Otra cuestión que se debe plantear es si tiene sentido en los procedimientos de responsabilidad contable mantener los principios dispositivo y de justicia rogada, propios de la legislación procesal civil, cuando, en realidad, lo que se dilucida es el daño a los fondos públicos. Quizás fuera más aconsejable que los procedimientos de responsabilidad contable contaran con un mayor impulso de oficio del Consejero, que ampliara sus facultades más allá de las previsiones del artículo 60 de la Ley de Funcionamiento respecto a las pretensiones de las partes, o de las propuestas que sobre prueba prevé el art. 429 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por ejemplo, conforme dispone el art. 61 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre acordar de oficio la práctica de la prueba. Por otro lado, en una modificación de la legislación específica del Tribunal habría que dar más relevancia a la valoración de la prueba documental que es la fundamental en estos procedimientos y considerar más facultativas las testificales y siempre que el juez contable las considerase convenientes a los fines de los procesos.

Sería más aconsejable, por tanto, un procedimiento más cercano al contencioso-administrativo sin perjuicio de acudir a la legislación procesal civil en supletoriedad en algunas instituciones. Por supuesto, habría que mantener los procedimientos ordinarios o abreviados (éstos sustituirían a los verbales).

La prejudicialidad

La Sala de Justicia ha mantenido una posición muy clara respecto a la prejudicialidad penal, delimitando cuándo las dos jurisdicciones, penal y contable, pueden dirimir los hechos desde las diferentes perspectivas, y cuando resulta necesario suspender el proceso contable si existe un elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable condicionado en el ámbito penal, como ocurre con la declaración del posible delito de falsedad documental. En todo caso, la jurisdicción contable ha asumido la autoría y los hechos probados en la jurisdicción penal que afectaban al ámbito de la jurisdicción contable, sin perjuicio de la propia valoración de los hechos como responsabilidad contable. En cuanto a la regulación del artículo 18.2 de la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal, sobre la competencia de la jurisdicción contable para resolver la responsabilidad derivada de ciertos delitos como el de malversación, no siempre se ha remitido a este Tribunal de Cuentas la correspondiente pieza de responsabilidad civil a los efectos pertinentes.

La prescripción

La prescripción de la responsabilidad contable se encuentra regulada en la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, estableciendo un plazo general de cinco años desde que se cometieron los hechos y otro específico de tres años desde que se detectaron las responsabilidades en un examen de cuentas, procedimiento fiscalizador o procedimiento jurisdiccional, contados desde que finalizaron los procedimientos o existió sentencia firme. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescriben en la misma forma y plazos que las civiles derivadas del delito; esto implicaba un plazo de quince años que era el plazo de las acciones personales y que tras las modificaciones operadas en la Disposición Final Primera de la Ley 42/2015, en el art. 1964 del Código Civil ha quedado reducido a cinco años.

Lo más controvertido ha sido siempre el efecto interruptivo de la prescripción que dicha disposición establece en el inicio de cualquier actuación fiscalizadora, disciplinaria o jurisdiccional que tenga como finalidad el examen de los hechos y cuyo plazo vuelve a correr cuando dichas actuaciones se paralicen o terminen sin la declaración de responsabilidad. Y resulta controvertido porque los presuntos responsables no tienen conocimiento en muchos casos del inicio de estos procedimientos.

La Sala de Justicia ha oscilado en la interpretación de esta Disposición Adicional y si bien, en un principio, era partidaria de la necesidad de complementar el inicio del procedimiento con la notificación formal para que produjera efectos interruptivos la prescripción, posteriormente se inclinó por una interpretación estricta de la letra de la Ley y consideraba que la regulación no preveía expresamente la notificación formal, sino solo el inicio de los procedimientos.

El Tribunal Supremo, en una reciente sentencia, ha llegado a una posición ecléctica entre la teoría de la notificación formal y la del inicio y ha optado por la del conocimiento. Es decir, no es necesaria una notificación formal pero los presuntos responsables han tenido que tener conocimiento de las actuaciones para que el efecto interruptivo de la prescripción cobre toda su eficacia.

El recurso de casación en materia de responsabilidad contable

El recurso de casación que se interpone contra las resoluciones de la Sala de Justicia en las que procede y se formula ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo no se acomoda, en la actualidad, a la legislación específica del Tribunal, arts. 81 y 82 de la Ley de Funcionamiento, que no han sido derogados expresamente, aunque sí tácitamente por la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, y de acuerdo con lo que ha establecido el Tribunal Supremo al conocer este tipo de recurso. De este modo, ya no se aplica en la jurisdicción contable el límite cuantitativo para recurrir previsto en el art. 81 citado, así como tampoco los motivos del art. 82 que han de reconducirse a lo previsto sobre el interés casacional objetivo del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La ejecución

La ejecución en el proceso contable exige de un seguimiento continuo y preciso ya que, en muchos casos, los embargos practicados tienen una duración relevante en el tiempo, ya que se realizan en muchas ocasiones sobre sueldos, salarios o pensiones que han de respetar las limitaciones establecidas en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En el caso de los embargos practicados sobre bienes muebles o inmuebles, el Tribunal celebró un Convenio con el Consejo General de Procuradores y Colegio de Procuradores de Madrid para la realización por personas o entidades especializadas previstas en el artículo 641 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para resolver y agilizar las subastas de los bienes embargados y que está resultando muy positivo.

Por otro lado, las declaraciones de insolvencia total o parcial de los responsables tanto directos como subsidiarios, no son definitivas, en cuanto permiten su reapertura si estos vienen a mejor fortuna, y teniendo en cuenta que en el procedimiento de ejecución no se admite la caducidad y sin perjuicio de la posible prescripción. Por ello, una de las medidas implantadas trata de reaperturar, si procede, estos procedimientos archivados por insolvencia antes de que transcurra el plazo de prescripción.

La informatización en los procedimientos contables

El Tribunal de Cuentas en los últimos años se halla inmerso en un cambio cualitativo importante derivado del uso de las tecnologías de la información en su aplicabilidad a los procesos contables, tanto en lo que se refiere al trámite procedimental, como a las comunicaciones y notificaciones a las partes y representantes. Hay que resaltar, además, la implantación de la videoconferencia en el Tribunal de Cuentas en la medida en que se evita el desplazamiento desde provincias de las partes, testigos y peritos con el consiguiente ahorro económico y de tiempo, sin perjuicio de la inmediatez inherente al proceso. También está implantada la información de los señalamientos en la página web del Tribunal, los edictos electrónicos, la firma electrónica y, últimamente, el registro informático.

La supletoriedad

En todo este periodo la jurisdicción contable ha ido evolucionando sin que se procediera a modificar la legislación específica. El régimen de supletoriedad conforme a la legislación contencioso-administrativa o procesal civil ha procurado ahormar un régimen jurídico que pudiera dar respuesta adecuada a todas las contingencias y circunstancias que las diversas instituciones pudieran presentar en la práctica. Todo parece que el resultado ha sido satisfactorio, completado, asimismo con la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y, por supuesto, con la Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo al conocer los recursos de casación formulados por las partes. No obstante, en una posible modificación legislativa existe coincidencia en que se debiera conformar una legislación especializada más detallada para la jurisdicción contable sin perjuicio a acudir a la legislación supletoria en algunos casos.

Sobre las partes y su representación

El cuentadante

La figura del cuentadante también ha evolucionado en cuanto a una ampliación subjetiva de la responsabilidad contable. No sólo es responsable quien ordena el gasto o pago o interviene, o maneja en sentido estricto los fondos públicos. Los directivos, que con su actuación determinan el daño, los depositarios de fondos, los encargados de hecho del manejo de dichos fondos, los que certifican obras, los que impulsan y fomentan actuaciones dolosas o negligentes en el uso de los fondos, los que por omisión permiten que se cause un daño, los que recaudan irregularmente o dejan de recaudar ingresos públicos, etc. forman un elenco que amplían el estricto concepto de cuentadante inicial. Queda pendiente de resolver la controvertida figura del “extraneus” que colabora desde fuera en la realización del daño, pero que no se halla vinculado a las Administraciones Públicas por ninguna vía. Es una figura que ya resuelve adecuadamente el Código Penal en el delito de malversación de caudales públicos, pero que en nuestra jurisdicción se halla a la espera de lo que determine el Tribunal Supremo en la vía de la casación. Hasta el momento presente, no obstante, el Tribunal Supremo ha sido restrictivo en función de limitar la amplitud de la jurisdicción contable hacia otros órdenes jurisdiccionales y ha rechazado actuar desde la jurisdicción contable contra el “extraneus”.

La aceptación de la herencia

El artículo 38 de la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal, determina en su apartado 5 que las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma. La controversia más relevante ha sido considerar si la responsabilidad contable se transmite a los herederos por la aceptación de la herencia cuando ya existe sentencia firme, o bien si se trasmite aun cuando no exista dicha sentencia, ocupando los herederos la posición del causante. La Sala de Justicia ha oscilado también en esta cuestión, habiendo aceptado, en algunos casos, la falta de transmisión de la deuda por no ser exigible y líquida hasta que se declare por sentencia o por el carácter personalísimo de la misma, o bien ha manifestado que hay que estar al caso concreto según las circunstancias concurrentes sobre el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y las posibilidades que los herederos dispongan para efectuar alegaciones y proponer pruebas. En otros casos, se ha seguido lo establecido por el Tribunal Constitucional (ATC 16/12/1993) de que ningún reproche ha de merecer el que, producido “ope legis” la transmisión a consecuencia de la aceptación voluntaria de la herencia, la declaración de responsabilidad tenga lugar, en su caso, con posterioridad a la muerte del causante.

Otra problemática es el sentido que hay que dar a la expresión “cuantía líquida de la misma”, lo que presupone una valoración de los bienes a una fecha determinada que puede variar “a posteriori”. Por tanto, si esos bienes se revalorizan después se plantea si los herederos deben responder conforme al límite de cuantía anterior o posterior y si responden con todos sus bienes presentes y futuros, teniendo en cuenta que el art. 38 citado no establece el límite por aceptación a beneficio de inventario (límite del valor de los bienes).

La representación

El art. 57 de la Ley de Funcionamiento establece que las partes deben conferir su representación a un procurador o valerse de abogado con poder al efecto. La asistencia jurídica se presta por abogado. Por tanto, la posibilidad de acudir al proceso contable con un abogado que también actúa como procurador debe considerarse como una medida positiva de nuestra legislación. El mismo artículo prevé la comparecencia por sí mismo de los funcionarios y personal público (como actor o demandado) o de las personas que tengan el título de licenciado en Derecho para defender derechos o intereses propios (en calidad de demandado).

La exención de intervención de abogado y procurador sigue la estela de la regulación contenida en el art. 23 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero sin limitación. Otra cosa es el recurso de casación, por lo que hay que remitirse a la jurisdicción contencioso-administrativa que, aunque no limita expresamente el citado artículo 23 el acceso a la casación por sí mismo del funcionario público, la jurisprudencia del Tribunal Supremo lo deniega (hay que tener en cuenta que en la legislación anterior sólo acudía a la casación el empleado público por la extinción de sus servicios y este supuesto sí que exigía intervención de abogado y procurador).

Las responsabilidades directa y subsidiaria

Sobre estas responsabilidades la Sala ha mantenido que no se puede considerar la responsabilidad directa para los casos de dolo y culpa grave y la subsidiaria para los supuestos de culpa leve, al estar ésta excluida de la responsabilidad contable a tenor del artículo 49 de la Ley de Funcionamiento.

La imputación de responsabilidad directa o subsidiaria, no obstante la regulación establecida en los artículos 42 y 43 de la Ley 2/1982, Orgánica del Tribunal, presenta en la práctica alguna dificultad, sobre todo en los supuestos de cooperación por omisión que pueda dar lugar a responsabilidad directa o subsidiaria en función de la intensidad, o de las circunstancias concretas del caso. Así, se ha observado que los miembros de los Consejos de Administración de sociedades mercantiles han sido condenados, en ocasiones, como responsables contables directos y, en otras, como responsables contables subsidiarios. Y tiene su lógica en función del tamaño de las sociedades, los hechos concretos imputables y los procedimientos que dichas sociedades hayan establecido o no para su control interno.

Sobre los órganos jurisdiccionales, la Fiscalía y los letrados secretarios

La Sala de Justicia

El funcionamiento de la Sala de Justicia durante todo este periodo ha sido realmente satisfactorio consolidando una doctrina jurisprudencial sólida y orientativa al resolver los recursos de apelación que han sido formulados a su instancia, así como a través del procedimiento de única instancia formulado contra las resoluciones administrativas en materia de responsabilidad contable dictadas por órganos administrativos.

Yo destacaría, sobre todo, la fijación de los requisitos de responsabilidad contable que caracterizan dicha responsabilidad y que han ido dando soporte y solidez a las resoluciones judiciales dictadas. También, la labor realizada en la amplitud subjetiva de la figura del cuentadante o sobre la responsabilidad por omisión. Muy relevante ha sido el desarrollo sobre la compatibilidad de jurisdicciones, concretamente de la jurisdicción contable con la penal y contencioso-administrativa. Y muy importante tanto remarcar la necesidad de daño a los fondos públicos independientemente de la infracción presupuestaria y contable para poder condenar, como la adaptación al proceso contable de la aplicación del art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre la carga de la prueba, concretando en cada caso particular cómo se articula dicha carga y sus efectos.

El Ministerio Fiscal

En la legislación específica del Tribunal, el Ministerio Fiscal se puede adherir a la demanda presentada por la entidad pública perjudicada en el juicio de cuentas o bien presentar demanda en defecto de esta última, tanto en el juicio de cuentas como en el procedimiento de reintegro por alcance. Pero no se regula expresamente en que momento puede intervenir el Ministerio Fiscal cuando se presenta una demanda en el procedimiento de reintegro por alcance. Hay que tener en cuenta que tanto puede adherirse a la demanda presentada como formular otra demanda distinta.

Hasta ahora era habitual resolver esta cuestión en la audiencia previa, lo que motivaba la suspensión de la vista cuando el Ministerio Fiscal no sólo se adhería si no que manifestaba su pretensión de formular otra demanda.

Últimamente se le da traslado de la demanda de la entidad pública al Ministerio Fiscal para que se adhiera o presente otra demanda y posteriormente se trasladan las demandas presentadas a los demandados para su contestación.

No queda claro en nuestra legislación la posición del Ministerio Fiscal cuando existiendo demanda de entidad pública perjudicada manifiesta que no se adhiere a la misma, ya que, tanto puede apartarse del procedimiento como permanecer en el mismo, en cuanto representa la defensa de intereses públicos.

Los Directores Técnicos

Los Directores Técnicos de la Sección de Enjuiciamiento y el Secretario de la Sala de Justicia realizan la función de letrados secretarios de los procedimientos de responsabilidad contables en primera y segunda o única instancia. No obstante, las funciones de secretario o letrado secretario no están definidas ni desarrolladas en la legislación específica del Tribunal, ni a quiénes corresponden ni qué requisitos son exigibles para su desempeño. Pero sus cometidos son relevantes, tanto en cuanto a las resoluciones que dictan, diligencias y decretos, como en cuanto al impulso de los procedimientos, a la posesión de la fe pública o el ejercicio de la jefatura de la oficina judicial contable. Por tanto, resulta relevante que la legislación del Tribunal recoja dichas funciones en los términos que la legislación procesal civil ha introducido en la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, y Ley 42/2015, de 5 de octubre.

Conclusión

Como se ha expuesto anteriormente, el camino recorrido por la jurisdicción contable tras su reconocimiento en el art. 136 de la Constitución Española de 1978 ha sido de avance y consolidación, abriéndose paso como una auténtica jurisdicción especializada que entronca con el Poder Judicial y aportando al ámbito jurídico español una doctrina y un marco referencial que goza de una amplia aceptación, no sólo en los sectores profesionales y otros órdenes jurisdiccionales sino en los medios de comunicación y en la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, esta regulación constitucional no deja de vincularse al criterio continental europeo que caracteriza la naturaleza jurídica de muchas Entidades Fiscalizadoras Superiores con funciones jurisdiccionales, que cada vez más tiene una proyección expansiva y que se traslada a otros ámbitos continentales como ocurre con algunos países latinoamericanos o euroasiáticos. Como ocurre en todos procesos vitales, los procedimientos de responsabilidades contables también exigen una adecuación a una situación de presente vertiginosa o realidad actual que va más deprisa que el ritmo propio de la vigencia normativa. Algunas modificaciones se han señalado o sugerido en este artículo y otras se han expuesto con ocasión de los foros y debates técnicos organizados por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal en los últimos años.

Pero creo que hay que sentirse satisfecho con los logros conseguidos en todos estos años, fruto de la dedicación y empeño que pusieron todos aquéllos que formaron parte de la Sección tanto a nivel de Consejeros como Letrados y resto de funcionarios del Tribunal. A todos ellos, mi reconocimiento y gratitud.



La relación del Ministerio Público
con los Órganos de Control Externo

Miguel Ángel Torres Morato

Fiscal-Jefe del Tribunal de Cuentas

Introducción

El Ministerio Fiscal aparece regulado en el artículo 124 de la Constitución, cuyo apartado primero le atribuye *“la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”*.

Por su parte, el artículo 2.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre (en adelante EOMF), califica al Ministerio Fiscal como *“un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”*.

La dependencia jerárquica se configura como principio esencial del Ministerio Fiscal, sin embargo, produce sus efectos *ad intra* y no *ad extra*. Lo que supone que internamente el Ministerio Público está estructurado jerárquicamente, sin perjuicio de que existan mecanismos que atenúan ese principio (ver artículos 24.1 y 27 del EOMF). Ahora bien, como Institución, el Ministerio Fiscal no depende ni puede depender de ningún otro poder, por cuanto ello supondría relegar los principios de legalidad e imparcialidad, que, en todo caso, han de regir su actuación.

La misión del Fiscal establecida, con carácter general, en la Carta Magna se traslada al ámbito del control externo del sector público a través de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y su Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril (LFTCu), que otorgan al Ministerio Fiscal un papel relevante tanto en el ámbito de la fiscalización como en el de la exigencia de las responsabilidades contables.

Si bien históricamente el Fiscal del Tribunal de Cuentas tenía encomendada, entre otras funciones, la de representar a la Hacienda Pública (artículo 17.5º de la derogada Ley del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934), actualmente su cometido se desenvuelve en el estricto ámbito de la defensa de la legalidad y del interés público.

Por otra parte, el principio de imparcialidad se encuentra íntimamente unido al de legalidad. En opinión de SERRA DOMÍNGUEZ, aquel principio es una manifestación concreta del principio de legalidad. Afirma dicho autor que *“si el Ministerio Fiscal debe vigilar la observancia de las leyes, no puede lógicamente tener un interés subjetivo en el caso concreto distinto de la correcta aplicación de la Ley”*.¹

En este sentido, GONZÁLEZ ALONSO señala que la importante reforma del EOMF, llevada a cabo por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, contribuye a reafirmar *“los principios de transparencia, impar-*

¹ SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel. El Ministerio Fiscal (Estudio en Homenaje al Profesor Prieto-Castro). Revista de Derecho Procesal. Año 1979. Números 3 y 4, pág. 636.

cialidad y autonomía de la actuación del ministerio público, empezando por el propio Fiscal General del Estado, generando mayor confianza en su trabajo y convirtiendo en un valor en sí mismo el principio de igualdad ante la ley y la protección de los más débiles”.²

La Fiscalía como órgano del Tribunal de Cuentas

Dentro del Título II de la LOTCu, dedicado a la composición y organización del Tribunal de Cuentas, el artículo 19 apartado g) determina que la Fiscalía es uno de los órganos del Tribunal.

Por tanto, se ha de subrayar la pertenencia orgánica del Fiscal al Tribunal de Cuentas. Ello permite entender su posición institucional en el Pleno, donde se tratan asuntos de naturaleza gubernativa y fiscalizadora, en ningún caso de carácter jurisdiccional. Con el voto del Fiscal se aprueban los informes de fiscalización, máxima expresión de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, el artículo 27 de la LOTCu establece que la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, dependiente funcionalmente del Fiscal General del Estado, quedará integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales.³

Como miembro del Pleno, el Fiscal tiene encomendadas las funciones recogidas en el artículo 3º de la LFTCu y debe actuar conforme establecen los artículos 4º y 5º de dicha norma.

Debe destacarse, de manera singular, que la integración del Fiscal en el Pleno está fundamentada en el grado de independencia, imparcialidad y objetividad con que actúa el Ministerio Público, con carácter general, en el cumplimiento de las múltiples atribuciones que le otorga el ordenamiento jurídico.

AZNAR LÓPEZ señala que “el titular de la Fiscalía del TCu desarrolla una doble función: como Fiscal, centra sus actuaciones en el ámbito de las responsabilidades contables y, como miembro del Pleno, participa sin restricción alguna en el ejercicio colegiado de las competencias atribuidas a este órgano”.⁴

Únicamente desde ese reconocimiento, de la actuación del Fiscal en defensa de la legalidad y del interés social, en las diferentes jurisdicciones en las que interviene (civil, penal, social, constitucional, contencioso-administrativa y contable), se llega al entendimiento de las nuevas y relevantes funciones directivas en la investigación de los delitos, que próximamente se le encomendarán, en el ámbito del proceso penal, y que cuenta con el consenso generalizado de los diferentes operadores jurídicos. Su sustento final se halla en la confianza depositada por el legislador constituyente en el Ministerio Público.

² GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. Aspectos administrativos de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Boletín del Ministerio de Justicia número 2060, página 6.

³ El Real Decreto 62/2015, de 6 de febrero, dispone que la plantilla de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas se compondrá de un Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y tres Fiscales.

⁴ AZNAR LÓPEZ, Manuel. El Tribunal de Cuentas, en la Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades. Directores: Palomar Olmeda, Alberto, y Garcés Sanagustín, Mario. Editorial Aranzadi, 2013. Página, 823.

Dicho cometido, que requerirá la reforma de su Estatuto, otorgará mayor autonomía al Ministerio Fiscal respecto del Poder Ejecutivo.

Sin duda, puede considerarse a la Fiscalía del TCU como pionera en la aparición de nuevos órganos, dentro de la estructura del Ministerio Público, encargados de llevar a cabo cometidos especializados. Así, el artículo 3.14 del EOMF dispone que corresponde al Ministerio Fiscal: “Intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas”.

La especialización de las Fiscalías constituye una exigencia de los tiempos modernos, dada la complejidad de los asuntos a investigar y el desarrollo normativo de cada uno de los ámbitos, que es objeto de su respectiva competencia.⁵

En el supuesto del Tribunal de Cuentas, la justificación de dicha especialización, si cabe, es mayor, debido a las materias que se examinan (económicas y contables).

El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción

Es evidente que, en el momento actual, la sociedad española se encuentra conmovida por la sucesión de acontecimientos íntimamente unidos a la corrupción, con el daño que eso produce a las instituciones afectadas. La creación de las oficinas antifraude, en el ámbito autonómico, es una consecuencia de este fenómeno.

Cabe señalar que esta lacra no es un hecho novedoso. En efecto, durante el siglo XIX, se constata la existencia de actuaciones concertadas entre muy destacados representantes del poder político y relevantes compañías, que operaban en sectores estratégicos de la economía nacional. Particularmente, aquellas compañías que tenían intereses en la banca, el ferrocarril y la minería, es decir, donde la intervención reguladora del Estado era determinante.⁶

Si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas no tiene entre sus cometidos directos la lucha contra la corrupción, no puede soslayarse que está en condiciones de colaborar con otros órganos, que sí tienen ese objetivo, poniendo de manifiesto en sus informes todas las irregularidades, formales y materiales, que se detecten en las entidades del sector público que fiscaliza.

⁵Al respecto, puede consultarse el interesante trabajo de FERNÁNDEZ LE GAL, Annaïck. La intervención del ministerio fiscal en defensa del interés público en los procesos no penales. Especial atención a su labor de promoción y defensa del interés social y los derechos de los ciudadanos. Revista jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social. Enero-Junio 2014. Vol. 4, núm. 1/2014. Páginas 106 a 137.

⁶Ver “La Red de negocios de la Casa Rothschild en España como una estructura de toma de decisiones y de gestión empresarial”. Miguel A. LÓPEZ-MORELL. Universidad de Murcia. José María O’KEAN ALONSO. Universidad Pablo de Olavide. www.um.es/mimorell/Comunicación. Dichos autores señalan que la red de negocios de la Casa Rothschild operó en España en un mercado tremendamente inestable y politizado, en el que el Estado intervino continuamente, con decisiones estratégicas que llegaban a ser muy discrecionales. En condiciones normales la tasa de riesgo por operaciones financieras y de inversión debía ser extremadamente alta. Sin embargo, Rothschild, directamente o a través de su Agencia de Madrid, supo aprovecharse perfectamente de las facilidades que dio el frágil entorno político español para reducir la incertidumbre, bien fuera a través del conocimiento exacto de las condiciones del mercado, gracias a las bondades de su red de agentes, corresponsales y asociados, o bien mediante la integración de la elite política española en su entorno. Esto último habría conformado, en definitiva, una especie de “cacicato” a gran escala en torno a sus empresas y sus negocios financieros que le permitió un uso intensivo de información privilegiada, reducir hasta cero su tasa de riesgo y obtener sustanciosas rentas.

Esta tarea debe desarrollarse no solo por el Tribunal de Cuentas, sino por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), que, por su número y proximidad a los entes fiscalizados, están en condiciones de mejorar la gestión pública, en general, y las prácticas contractuales de numerosos organismos, en particular.

Atinadamente, MINGUILLÓN ROY indica que la Instituciones de Control Externo (ICEX) *“no solo tienen competencias para realizar fiscalizaciones específicas sobre áreas o entidades consideradas de alto riesgo (incluyendo el riesgo de fraude), sino la obligación de orientar la actividad fiscalizadora en esa dirección”*.⁷

Corresponde remarcar, en este sentido, que la Fiscalía recibe numerosas denuncias relativas a irregularidades advertidas en la gestión económico-financiera de las Corporaciones Locales, que debieran dar lugar a la fiscalización de dichas entidades.

Como es sabido, la iniciativa del procedimiento de fiscalización corresponde única y exclusivamente al Pleno del Tribunal de Cuentas, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 45 LOTCu).

Parece conveniente incrementar el esfuerzo fiscalizador, a fin de incluir en los programas anuales de fiscalización a aquellos Ayuntamientos o sociedades municipales que lo soliciten, pues ello redundaría en un mayor control y transparencia, no solo de las instituciones afectadas directamente, sino de las demás que contemplarían en un horizonte no muy lejano la posibilidad de ser auditados diferentes aspectos de su gestión a instancia de los nuevos Alcaldes, Presidentes o Gerentes, con la correspondiente exigencia de responsabilidades (contables, penales, tributarias o administrativas).

En el ámbito del sector público, la auditoría tiene un contenido más amplio que en el sector privado, pues puede comprender la auditoría de regularidad contable (auditoría de cuentas), la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa o de gestión.

Esta última, que tiene especial repercusión en el mundo anglosajón, debe centrar, en los años venideros, el interés de la fiscalización en nuestro Tribunal, pues está orientada a proporcionar la valoración de las operaciones y de los sistemas de gestión de la entidad, programa o actividad auditada, en lo que afecta a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, a fin de detectar posibles deficiencias y proponer las pertinentes correcciones.

Estos datos son fundamentales, tanto para las instituciones destinatarias de los informes como para los ciudadanos en general. Saber qué valoración merecen los sistemas y procedimientos de gestión respecto de los objetivos que deben cumplir o el grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia constituyen elementos sustanciales para determinar la racionalidad del gasto público, que representa una parte significativa de la riqueza nacional (en el año 2015, ascendió al 43,8 % del PIB).

⁷ MINGUILLÓN ROY, Antonio. Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos. Auditoría Pública número 64 (2014). Página 32.

Ante la enorme dificultad que tienen las Administraciones Públicas para nivelar los ingresos con los gastos, con la lacra del déficit público y la limitación en el incremento de los impuestos, el sometimiento de las cuentas públicas a la valoración de la auditoría operativa resulta inobjetable.

Al respecto, el artículo 31.2 de la Constitución dispone que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía”. El criterio de eficacia es inseparable de los de racionalidad, economía y eficiencia.

El proceso económico únicamente es eficiente si logra optimizar los recursos asignados y el grado de eficiencia debe medirse como aproximación al óptimo.

En este sentido, ha de resaltarse que el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos se halla consagrado en el artículo 7 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuando afirma que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Añade que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Asimismo, el artículo 8 de la indicada LO 2/2012 proclama el principio de responsabilidad, de tal manera que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que se hubieran derivado de tal incumplimiento.

Funciones del Fiscal

Respecto de las funciones de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la LFTCu establece las siguientes:

- a) Consignar su dictamen escrito en las Cuentas Generales y en las Memorias, Mociones y Notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar.
- b) Ser oído en los procedimientos de fiscalización del Tribunal antes de su aprobación definitiva y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar.
- c) Tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se sigan en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos puedan derivarse.
- d) Ejercer la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.

La Fiscalía desempeña sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad, y en la forma determinada por su legislación orgánica con las particularidades establecidas en la LFTCu (artículo 16 de la Ley 7/1988).

Si de la tramitación de los procedimientos de fiscalización se desprendiese la existencia de responsabilidades contables, el Fiscal solicitará del correspondiente Departamento de Fiscalización que se trasladen los necesarios antecedentes a la Sección de Enjuiciamiento.

Igualmente, si del examen de los referidos procedimientos se acreditase la existencia de indicios de responsabilidad penal, tributaria o administrativa, el Ministerio Fiscal interesará que se deduzca el oportuno testimonio, a fin de remitirlo a la jurisdicción penal o a la autoridad competente.

Intervención del Fiscal en la función fiscalizadora

La intervención de la Fiscalía, en el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, tiene lugar en tres momentos distintos:

1. La Fiscalía participa en la preparación y aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones.

La aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones es competencia del Pleno. Este Plan incluye las fiscalizaciones acordadas por el Pleno, las fiscalizaciones de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Anuales de las Comunidades y Ciudades Autónomas que carecen de Órganos de Control Externo y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, el Plan debe comprender aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En este punto, quizá sería conveniente valorar la oportunidad de llevar a cabo mayores fiscalizaciones por los órganos competentes, en el ámbito de las Corporaciones Locales, a fin de esclarecer las causas que han originado, en algunos casos, significativos endeudamientos de dichas arcas, así como el destino que se ha dado a elevadas cantidades de dinero público. Ello redundaría en la existencia de un control más exhaustivo de la gestión económica y financiera de las entidades locales, y de la transparencia, que la sociedad está demandando de manera creciente.⁸

⁸ Sobre esta cuestión, constituye un avance significativo, la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. Dicha disposición trae causa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica los artículos 213 y 218 del TRLHL, aprobado por RDL 2/2004, de 5 de marzo, y encomienda al Gobierno regular los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

2. La Fiscalía participa en la aprobación de las Directrices Técnicas.

Se trata de un documento esencial en toda fiscalización, por cuanto *“conforma la voluntad del Pleno en relación con los extremos que pudieran afectar a la realización de la fiscalización que se prevé efectuar”* (Norma 29 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas).

La importancia de la intervención de la Fiscalía en la aprobación de las Directrices Técnicas estriba en que las mismas incluyen, entre otros extremos, el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización, los objetivos de la fiscalización, el tipo de fiscalización, las áreas de trabajo y procedimientos de auditoría, los medios personales y materiales.

3. La Fiscalía participa en la aprobación de los Informes de Fiscalización.

Es el momento en que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, cuyo informe final se aprueba una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas (trámite de alegaciones) y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan formulado, en su caso, observaciones al Proyecto de Informe, elaborado por cada Departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de ser aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho Proyecto, que, antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la Sección de Fiscalización.

La relación existente entre la fiscalización y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable es una de las razones que fundamenta la facultad de la Fiscalía para formular observaciones a los informes presentados por los Departamentos de Fiscalización. El Fiscal, como miembro del Pleno -y siempre en ejercicio de sus atribuciones constitucionales- formula las observaciones que estima convenientes para que los mencionados informes, tal y como se prevé en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, recojan los elementos precisos que le permitan promover la exigencia de las correspondientes responsabilidades.

Por otra parte, la intervención de la Fiscalía, en la actividad fiscalizadora de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, es más restringida que la ejercida cuando analiza los proyectos de informe elaborados por el Tribunal de Cuentas.

En efecto, el Ministerio Fiscal no puede formular observaciones a los informes de dichos Órganos de Control, de ámbito autonómico, por cuanto, teniendo lugar su intervención cuando el informe de fiscalización ya ha sido aprobado, solamente puede promover, en su caso, la exigencia de las pertinentes responsabilidades.

Legitimación del Fiscal en el proceso contable

Dado que en numerosas ocasiones las entidades públicas perjudicadas, por diferentes razones, no ejercen la acción de responsabilidad contable, resulta adecuada la presencia del Fiscal en el proceso contable, a fin de defender los intereses patrimoniales del Sector Público.

La mencionada legitimación viene reconocida en el artículo 55 de la LFTCu.

El Fiscal puede ser demandante, adherirse total o parcialmente a la demanda de la entidad perjudicada o del actor público o interesar la desestimación de la demanda. No puede ser condenado en costas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 394.4 de la LEC y 139.6 de la LJCA.

Las diferentes actuaciones que tienen lugar en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrollan con la intervención del Fiscal, de suerte que las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia o por los Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento van precedidas del correspondiente informe del Ministerio Público, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista.

Como acertadamente señala LÓPEZ LÓPEZ⁹, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las Leyes propias del Tribunal de Cuentas, tiene como misión velar por el cumplimiento de la legalidad en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluidos los de naturaleza contable.

El hecho de que el Fiscal no formule demanda, o no se adhiera a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público (popular), no le convierte, en ningún caso, en legitimado pasivo en el correspondiente procedimiento jurisdiccional contable, por cuanto su intervención es de carácter institucional, en defensa de la ley y del interés público.

El objeto del proceso, la integridad del erario público, fundamenta la intervención del Fiscal, en los distintos procedimientos que se tramitan, con criterio propio e independiente de la Administración Pública perjudicada, que puede desistir o renunciar a la acción entablada, lo que no supondrá el sobreseimiento de las actuaciones, dado que podrán continuar con las demás partes, o sólo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva del pleito (artículo 58.3 de la LFTCu).

Por tanto, el Fiscal de ninguna manera puede quedar apartado del proceso, aun cuando se oponga a la pretensión formulada por la parte demandante, pues con su actuación imparcial también satisface el interés público y los derechos de los ciudadanos¹⁰.

⁹ LÓPEZ LÓPEZ, Juan Carlos. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial nº 83. 2005. "La legitimación pasiva en los procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable". Págs. 166 a 168.

¹⁰ Ver SOLA FERNÁNDEZ, Mariano. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial nº 83. 2005. "La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia al Ministerio Fiscal". Págs. 131 a 135.

Legitimación de las entidades públicas perjudicadas

Especial interés presenta la posición que puede adoptar la Administración o Entidad Pública perjudicada en las actuaciones previas o en la etapa ulterior, de naturaleza estrictamente jurisdiccional. Conviene destacar que la legitimación de la Administración Pública, afectada en su integridad patrimonial, existe en tanto en cuanto trate de ejercer la acción contable contra los responsables que hayan ocasionado el menoscabo de los fondos públicos.

Consecuentemente, la referida Administración carece de interés legítimo para tratar de impedir el ejercicio de las pretensiones que otros legitimados activamente puedan formular (Actor Público o Ministerio Fiscal).

Expresamente, el artículo 55.1 de la LFTCu, establece que: *“Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1982, la legitimación activa corresponderá en todo caso a la Administración o Entidad Pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas...”*

Por su parte, el artículo 55.2 de la LFTCu dispone que: *“Se considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso”*.

Los legitimados activos y pasivos están claramente delimitados, así como sus posibilidades de actuación en las distintas fases del procedimiento contable.

Resulta contrario a los principios del ordenamiento procesal contable y a la tutela judicial efectiva que un Ente Público, cuya legitimación exclusivamente deriva de ser perjudicado, actúe en defensa de los presuntos responsables que han generado el daño a las arcas públicas, ya sea en las denominadas diligencias preliminares, en actuaciones previas o en el proceso propiamente jurisdiccional. Tal confusión es inadmisibile.

El artículo 24.1 CE afirma que: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ninguna caso, pueda producirse indefensión”*.

La sentencia de la Sección 6ª de la Sala 3ª TS, de 8-6-15, recuerda que la legitimación constituye un presupuesto inexcusable del proceso e implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

Según la STS, Sala 3ª, de 28 de septiembre de 2017, el interés abstracto por el cumplimiento de la ley institucionalmente no le corresponde más que al Ministerio Fiscal, a salvo los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce la acción pública.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19-12-02, manifiesta lo siguiente:

*“(.....) el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y siendo un requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinarla en cuanto al fondo en el sentido más propio del vocablo, debiendo ser casuística la respuesta a dicho problema de legitimación, sin que sea aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciada para todos los casos, puesto que la clave para determinar si existe o no ese interés legítimo en la parte que se lo arroga en el proceso de impugnación de una resolución radica, muy en concreto, en que aquel concepto de interés legítimo a que se refiere el art. 28.1 a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción en su versión aplicable (más amplio que el de interés directo al que expresamente aludía dicho precepto en su anterior redacción), equivale a titularidad potencial de una posición de beneficio o de una utilidad jurídica por parte de quien ejerce la pretensión y que se materializaría si ésta prosperara (sentencias del Tribunal Constitucional 143/1987, 60/1982, 62/1983, 257/1988 y 97/1991 y de esta Sala de 24 de enero y 22 de diciembre de 1997, 8 de febrero y 8 de noviembre de 2000, entre otras de igual significado), o, si se prefiere, al efecto positivo de ventaja en la esfera jurídica del accionante o a la eliminación de una carga, perjuicio o gravamen contra éste en el caso de que se estimara su pretensión, siempre bajo el entendimiento de que **no basta como título legitimador un puro y simple interés por el respeto de la legalidad**, salvo en supuestos de «acción pública», o de criterios de oportunidad por muy extenso que sea el significado que al interés público se atribuye a efectos de legitimación activa”.*

En tales supuestos, parece evidente que existirá un conflicto de intereses entre el Ente Público perjudicado y los presuntos responsables contables, por lo que aquél no podrá asumir actuaciones dirigidas a la defensa de estos últimos y, en su caso, el órgano judicial deberá inadmitirlas por carecer de legitimación pasiva.

En supuesto de demanda reconventional formulado ante la jurisdicción contable, la Sala de Justicia del TCu por medio de Auto nº 14/2017, de 26 de septiembre, afirma que la Comunidad Autónoma en cuestión es la titular de los fondos presuntamente perjudicados y, por ende, ostenta la legitimación en este procedimiento con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 de la LOTCu y 55.1 de la LFTCu.

Como pone de manifiesto dicha Sala de Justicia, en sentencia nº 9/2017, de 21 de marzo, la víctima patrimonial del presunto alcance no puede integrarse en el círculo de legitimación pasiva del proceso contable, pues tal solución llevaría a que se le reclamara el reintegro de unas cantidades por daños ocasionados en su propio patrimonio, en otras palabras, que se indemnizase a sí misma, lo que no resulta atendible ni desde la lógica jurídica ni desde la legalidad procesal aplicable a un procedimiento de exigencia de responsabilidad contable como el presente.

De acuerdo con el artículo 55.2 de la LFTCu, se consideran legitimados pasivos a los presuntos responsables contables y, según el artículo 49.1 de la misma norma la responsabilidad contable resulta exigible a quienes, por tener encomendada la gestión de bienes o derechos de titularidad pública, quedan obligados a rendir cuentas de los mismos.

La extensión subjetiva de la referida responsabilidad alcanza, de conformidad con la interpretación sistemática de los artículos 38.1, 15.1 y 2.b) de la LOTCu, a quienes “recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos”, debiendo además la actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública tener su fundamento en un vínculo jurídico “funcionarial, laboral o administrativo” (SS de la Sala de Justicia nº 8/07, de 6 de junio; 18/04, de 13 de septiembre; y 4/01, de 28 de febrero), si bien tampoco puede olvidarse que se ha perfilado un concepto amplio de gestor y de cuentadante en las SS de la citada Sala nº 21/99, de 26 de noviembre; 11/04, de 6 de abril; y 12/96, de 20 de noviembre.

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
Órgano fiscalizador
económico del E

El Tribunal de Cuentas
a los 40 años de vigencia
de la Constitución
y 30 de su Ley de Funcionamiento

Pascual Sala Sánchez

*Presidente emérito
del Tribunal de Cuentas*

Las dos funciones básicas del Tribunal de Cuentas y su distinta naturaleza

La Constitución y posteriormente las leyes 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas, y 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de dicho Tribunal, cambiaron radicalmente la naturaleza y las funciones del Tribunal de Cuentas.

Por un lado, separaron paladinamente sus dos funciones básicas -la fiscalizadora y la jurisdiccional- que anteriormente venían, al menos en parte, confundidas, y, por otro, configuraron la función de fiscalización como una actividad distinta de la administrativa y la jurisdiccional como una auténtica jurisdicción.

A) Naturaleza de la función de fiscalización

En efecto, en la legislación anterior, constituida básicamente por la Ley de 3 de Diciembre de 1953, modificada por la de 23 de Diciembre de 1961, y por el Reglamento del Tribunal de Cuentas de la República de 16 de Julio de 1935, de desarrollo, a su vez, de la Ley de 29 de Junio de 1934 y vigente en cuanto no contradijera a las primeras, se confundían ambas funciones, por cuanto se incluía en la jurisdiccional no solo el examen y la comprobación de la Cuenta General del Estado y la expedición de la certificación de su resultado, sino también el examen y “fallo” de las cuentas que deberían ser rendidas al Tribunal, el conocimiento y resolución de los expedientes administrativo-judiciales de alcance y reintegro -así se llamaban- y de los expedientes de cancelación de fianzas de los funcionarios públicos. En la actualidad, después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1982, antes citada, si se tiene en cuenta que la función de fiscalización del Tribunal, con los caracteres de externa, permanente y consuntiva, de la actividad económica-financiera del sector público [art. 2º a)], ha de referirse al sometimiento de dicha actividad a los principios de “legalidad, eficiencia y economía” (art. 9º), así como, tras de la ampliación de este precepto por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de Marzo, a los de “transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género” en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos (art. 9º), y no solo eso, sino que el examen y comprobación de las cuentas que han de rendirse no tienen por finalidad fallo alguno, sino la de emitir, en cuanto a la Cuenta General del Estado, “la declaración definitiva que le merezca” (art. 10 LOTCu) o la de someterlas a fiscalización, en cuanto al resto de las cuentas a rendir por los organismos y entidades del sector público y en cuanto, también, al examen y comprobación de los expedientes relativos a los distintos conceptos que se singularizan en los arts. 11 de la Ley Orgánica 2/1982 y 31 y siguientes de la Ley 7/1988 (los integrantes de su Título IV, relativo a la función fiscalizadora del Tribunal y a sus procedimientos), habrá que llegar a la conclusión de que la nueva legislación ha abandonado claramente, el “fallo de las cuentas” y, por tanto y al menos, la parcial identificación con que tradicionalmente las dos funciones venían siendo comprendidas.

Igualmente, en cuanto atañe a la naturaleza de la actividad desarrollada por el Tribunal en el ejercicio de su función fiscalizadora, si bien desde las primeras resoluciones se entendió que no era una propia actividad administrativa susceptible de revisión en vía administrativa y, en su caso, jurisdiccional contencioso-administrativa, no ocurrió lo mismo cuando este criterio se llevó, con anterioridad a la vigencia de la Ley de Funcionamiento, ante el Tribunal Supremo, que, en Sentencia de su Sala Tercera de 18 de octubre de 1986 y sobre la base de que la Ley Orgánica 2/1982, en su

Disposición Final Segunda, establecía la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo respecto de las “normas reguladoras de los procedimientos de fiscalización”; con fundamento también en que la naturaleza de una actividad no se determina por la denominación que dé una norma, sino por su contenido y efectos; y con fundamento, por último, de que el contenido y efectos del informe que se analizaba estaba centrado en las infracciones y prácticas irregulares que en él se hacían constar y en los correspondientes procedimientos de alcance y de reintegro que las mismas determinaban, reconoció que se trataba de una actividad “sometida a recursos administrativos y jurisdiccionales” (F.J. 5º).

Hubo de ser posteriormente la Ley de Funcionamiento la que propició el abandono de esta interpretación, que hubiera conducido a un verdadero desmantelamiento de la función fiscalizadora del Tribunal, ya que esta no podía desvincularse de su condición de función técnica -no administrativa, por tanto-, derivada de ser el Tribunal de Cuentas un Comisionado de las Cortes Generales de las que depende directamente por disposición específica de la Constitución (art. 136.1, párrafo 2º) y destinada a las mismas Cortes, o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o a los Plenos de las Corporaciones Locales (art. 12.1 párrafo 2º de la Ley Orgánica 2/1982 y 28 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento). Por ello, hubo de ser la precitada Ley de Funcionamiento la que enmendara la aludida interpretación y determinara, en su art. 32, que “la tramitación de los procedimientos de fiscalización se ajustará a las prescripciones de este Título -se refiere al IV- y, en su defecto, se aplicarán las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo a excepción de las que determinan el carácter de parte o legitiman para la interposición de recursos en vía administrativa o jurisdiccional”. También esta salvaguarda del procedimiento fiscalizador puede deducirse de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Funcionamiento cuando dispone que “en todo lo que no se hallare previsto en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de las disposiciones y actos de los órganos del Tribunal de Cuentas no adoptados en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, en cuanto resulten aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo” e igualmente del art. 1.3 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -Ley 29/1998, de 13 de Julio- que prevé la revisión jurisdiccional de los actos del Tribunal de Cuentas y de otros órganos constitucionales únicamente cuando se trate de “actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial”, [art. 1º.3 a)].

Ante esta nueva realidad normativa, la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en Auto de 3 de Marzo de 2000, de su Sección 2ª, declaró expresamente “la inaplicación del régimen de recursos administrativos a los actos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas que, por su propia esencia y naturaleza, emite este Tribunal como Comisionado del Parlamento que es su único destinatario y receptor” (F.J.2º), y, en Sentencia de la propia Sala de 29 de Septiembre de 2010, que: “El Tribunal de Cuentas, en el desempeño de su función fiscalizadora, no ejerce ninguna clase de jurisdicción, ni tampoco realiza propiamente una función administrativa desde el momento

en que actúa por exclusivo mandato e interés del Parlamento, a quien rinde el resultado de su fiscalización”, criterio ratificado por muchas sentencias posteriores (vgr. SSTs de 27 de octubre de 2011, 29 de marzo y 28 de noviembre de 2012) en que expresamente se declara que el Tribunal de Cuentas “en modo alguno ejerce una jurisdicción revisora de la conformidad a Derecho de disposiciones y actos de las Administraciones públicas que corresponde a los órganos de la jurisdicción del orden contencioso-administrativo (art. 9.4 LOPJ y 1.1 LJCA)”. La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas -Sentencias 11/1998, de 3 de Julio, y 9/2004, de 4 de marzo, entre otras-, declara asimismo que la función fiscalizadora “es una actividad de naturaleza técnica previa a la función política del Parlamento”.

B) Naturaleza de la función jurisdiccional

Pese a que el texto constitucional reconoce en el art. 136.2, párrafo 2º, una “propia jurisdicción” al Tribunal de Cuentas y a que la Ley Orgánica 2/1982 lo hace expresamente en sus arts. 2º b), 15, 17 y 18 y los remarca al tratar de los “procedimientos judiciales” en el capítulo III de su Título IV, sin embargo la existencia de esa verdadera jurisdicción fue puesta en tela de juicio inclusive después de la ley de referencia¹. Es cierto que el reconocimiento en la Constitución de la jurisdicción contable se hace con ocasión de la obligación del Tribunal de remitir a las Cortes Generales “un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido”, y cierto también que la Ley Orgánica de referencia, al abordar la regulación del “enjuiciamiento contable como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas”, dispone que “se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos” (art. 15.1) y que los primeros procedimientos en que se articula son “los juicios de las cuentas [art. 25. a)], con lo que la responsabilidad de quienes tienen obligación de rendirlas por realizar alguna de las operaciones acabadas de citar, parece pasar a un segundo plano, siendo así que es el núcleo básico de la segunda de las funciones del Tribunal. Sin embargo, ya se ha razonado con anterioridad que tanto la Constitución como, sobre todo, la Ley Orgánica 2/1982 separaron la función fiscalizadora del “fallo” de las cuentas, y no solo eso, sino que, en la deliberación parlamentaria del art. 136 de la Constitución, se sustituyó significativamente la frase “sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos” que figuraba en el proyecto, por la definitivamente aceptada de “sin perjuicio de su propia jurisdicción”, sustitución además acompañada de expresivas explicaciones adicionales en la misma dirección que no es preciso reproducir aquí.

Pero, independientemente de la realidad acabada de exponer, el decidido propósito de la Ley Orgánica 2/1982 de asignar al Tribunal de Cuentas una auténtica función jurisdiccional al lado de la fiscalizadora se manifestó, sobre todo, en el reconocimiento de que, contra sus resoluciones en los procedimientos judiciales, cupieran los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo “en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento” (art. 49 de la Ley Orgánica citada), porque estos recursos solo pueden darse respecto de auténticas sentencias dictadas en, a su vez,

¹ Cfr. Sainz de Robles, F.C. “Relaciones entre la Jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contable”, Publicaciones del Tribunal de Cuentas, volumen colectivo. “La función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática; 1984, págs. 457 y sigs. También Albiñana-García Quintana, C. “La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas”, Revista “Presupuesto y Gasto Público” nº 17 1983, págs.94 y sigs.

auténticos procesos. Por eso, hubo de ser la Ley de Funcionamiento 7/1988 la que, ante la inexistencia, en la fecha de su entrada en vigor, del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, regulara provisionalmente este recurso en relación con las sentencias dictadas por el Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidades contables (Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/1988), regulación la expresada que duró hasta la incorporación del recurso de casación a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de Diciembre de 1956 por la Ley 10/1992, de 30 de Abril. La Ley de dicho orden jurisdiccional vigente -Ley 29/1998, de 13 de julio- mantuvo originariamente los recursos de casación y revisión en los mismos términos en que lo hizo la expresada Ley de Funcionamiento, tanto al regular la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para conocer de los mismos [(art.12.2.b)], como al determinar los supuestos en que preceden (art. 86.5 para el recurso de casación y art. 102.4 para el de revisión, ambos de la LJCA).

Sin embargo, la profunda modificación introducida, en la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo (actuales arts. 86 a 96, inclusive, LJCA), por la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, ha planteado algunos problemas interpretativos que ha tenido que resolver el Auto del TS, Sala 3ª, de 31 de mayo de 2017, que acuerda la admisión de un recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Sentencia de 21 de septiembre de 2016, dictada en apelación en el procedimiento de reintegro por alcance C-192/13), Auto el indicado que: a) mantiene los supuestos en que procede el recurso de casación según la Ley de Funcionamiento (art. 81.2 de ésta), salvo la supeditación a la superación de la cuantía que esta establecía por aplicación del artículo 477.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; b) desvincula la casación contencioso-administrativa de los motivos tasados que venían establecidos en el art. 82.1 de la mencionada Ley de Funcionamiento, por cuanto el recurso de casación contencioso-administrativo procede, en la actualidad, “por cualquier infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia” (art. 88.1 LJCA) y su preparación, interposición, sustanciación y decisión en la LJCA, a la que se remite el art. 84.1 de la Ley de Funcionamiento, no está referida a la apreciación de si concurren o no los motivos estrictos que con anterioridad podían fundamentar el recurso, sino a la concurrencia de “interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia” en los casos en que el Tribunal de casación puede apreciarlo o en los que se presume (art. 88 actual LJCA); y c) que supone que los escritos de preparación de la casación contencioso-administrativa contable deben ajustarse a lo prevenido en el art. 89 LJCA en virtud de la remisión del precitado art. 84.1 de la Ley de Funcionamiento y, de manera especial, a la necesidad de justificar la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo antes mencionado.

En cuanto al recurso de revisión, el art. 102.4 LJCA se remite, en materia de responsabilidad contable, a los casos establecidos en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, por lo que subsiste el motivo de revisión del art. 83.6 de la Ley de Funcionamiento, que permite apreciarlo “si los órganos de la jurisdicción contable hubieran dictado resoluciones contrarias entre sí, o con sentencias del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad contable, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes

en idéntica situación, donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se llegue a pronunciamientos distintos”. La materia, por tanto, de contradicción de la doctrina, una vez suprimido, en el orden contencioso-administrativo y por la nueva regulación, los recursos de casación en interés de ley y para unificación de doctrina, además de sustentar el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia -art. 88.2.a) y f) y art. 88.3.b) LJCA actual que permite la admisión de la casación contencioso-administrativa- puede también articularse mediante el recurso de revisión².

Es de notar, también, que el reconocimiento de una verdadera jurisdicción para el Tribunal de Cuentas en este particular ámbito de la responsabilidad derivada del manejo de caudales o efectos públicos, obligó a la Ley de Funcionamiento 7/1988, como expresa su Preámbulo, a ajustar, en el art. 49, el concepto amplísimo de responsabilidad contable que resultaba de una interpretación literal del art. 38 de la Ley Orgánica 2/1982 a los condicionamientos precisos para compatibilizar la jurisdicción contable con el principio de exclusividad en el ejercicio jurisdiccional -que el art. 117.3 de la Constitución confía a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes- y con las competencias reconocidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial -Ley 6/1985, de 1º de Julio- a los cuatro clásicos órdenes jurisdiccionales en su art. 9, principalmente a los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo. Por todo ello, y desde el primer momento de su actuación, tanto la doctrina³ como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y la derivada de las Sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas asumieron y reconocieron que la segunda de las funciones básicas del Tribunal de cuentas era una verdadera jurisdicción.

La función fiscalizadora y su contenido básico

Conforme, en parte, se ha hecho constar anteriormente, la función de fiscalización del Tribunal de Cuentas con los caracteres de externa, permanente y consuntiva y referida al “sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género” (art. 9.1 de la Ley Orgánica tras de la ampliación efectuada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de Marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y sus fundaciones), ha sido reconocida como primera de sus funciones, tanto por la referida Ley Orgánica 2/1982 (art. 2º) como por la 7/1988 de Funcionamiento (art. 27º.1).

Su contenido se manifiesta en las actuaciones que preceptivamente le vienen impuestas por las dos leyes acabadas de citar y que se concretan en los procedimientos enunciados, respectivamente, en los arts. 10 y siguientes de la primera y 31 y siguientes de la segunda, con una cláusula abierta [art. 31.f) de la Ley de Funcionamiento] que le permite examinar cualesquiera cuentas, expedientes, situaciones, actuaciones o, inclusive, omisiones que puedan incardinarse en la referida

² Vid. Sobre el tema, Tolosa, C. “Nuevas perspectivas del enjuiciamiento contable: el control casacional” en Revista Española de Control Externo, nº 58, enero 2018, págs. 33 y sigs.

³ Vid. mis trabajos sobre “El enjuiciamiento contable en el nuevo Tribunal de Cuentas de España”, incluido en el volumen general “La función de los Tribunales de Cuentas en una sociedad democrática”, publicaciones del propio Tribunal 1984, págs. 399 y sigs.; “Nuevos aspectos de la jurisdicción contable en el Tribunal de Cuentas de España” incluido en el volumen del propio Tribunal “El Tribunal de Cuentas ayer y hoy”, 1987, págs. 41 y sigs.; y “La Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y su Ley de Funcionamiento”, Revista de Administración Pública, Mayo-Agosto de 1990 núm. 122, págs. 131 y sigs.

gestión económico-financiera del sector público, o en su falta cuando resulte incumplido el deber de sometimiento a la función de control del Tribunal.

En definitiva, y como entendió el Tribunal Constitucional (vgr. SSTC 187/1988, de 17 de Octubre, y 18/1991, de 31 de Enero, entre otras), “la actividad fiscalizadora se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía (art. 9), y el resultado de la misma se recoge en los Informes y Memorias anuales que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales (art. 12.1), en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público (art. 14) y hará constar cuantas “infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y las medidas para exigirla (art. 12.2)”.

No es preciso, ni posible, en un trabajo como el presente, entrar en el examen particularizado de los procedimientos en que se materializa la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y de las pautas normativas en que se traduce, que vienen especificadas en un Capítulo -el II del Título I de su Ley Orgánica- y en todo un Título -el IV- de su Ley de Funcionamiento, arts. 27 y sigs. Tampoco es factible examinar, desde el punto de vista de técnicas contables, los instrumentos de que se ha dotado al Tribunal al objeto de llevar a cabo esta función esencial de su actividad, para la que está legal y suficientemente habilitado (art. 27.3 de la Ley de Funcionamiento) o las nuevas normas de que dispone para formar, vgr., la Cuenta General del Estado como una cuenta única consolidada, en vez de su estructuración en tres cuentas separadas según los sectores -administrativo, empresarial y fundacional- en que anteriormente se articulaba, merced a la iniciativa del propio Tribunal, luego materializada en la Orden HAP/1724/2015, de 31 de Julio, o las nuevas “Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas” que su Pleno aprobó en Acuerdo de 23 de Diciembre de 2013.

Pero sí es necesario destacar la importancia que para esta esencial función del Tribunal tiene el control de la sumisión de la actividad económico-financiera del sector público al principio de transparencia, específicamente incluido, al lado de los principios clásicos de legalidad, eficiencia y economía, por la Ley Orgánica 3/2015, como antes se dijo, puesto que es un principio esencial para la detección de supuestos de despilfarro y corrupción que el Tribunal había abordado, inclusive antes de la reforma de 2015 acabada de citar y en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008, en un Informe aprobado el 30 de junio de 2011 en conexión con el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria. En este Informe se entra a examinar la aplicación del referido principio solo a actuaciones pertenecientes a la fase de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y no a las relativas a su ejecución. La dificultad principal radicaba en el carácter consuntivo de la función fiscalizadora, como también se ha visto, es decir, en ser final y definitiva y no previa. Pero si se tiene

en cuenta que la fiscalización realizada es posterior a los actos preparatorios y, por tanto, se sitúa en el momento en que estos actos se producen el punto de referencia para determinar la naturaleza previa o posterior de la fiscalización, el respeto a que ésta haya de ser consuntiva puede darse por cumplido⁴.

Independientemente de los condicionamientos técnicos o principales a que acaba de hacerse referencia, si se tiene en cuenta que en los Informes, Memorias, Mociones o Notas, que manifiestan el resultado de la función fiscalizadora del Tribunal, se han de consignar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares se hayan detectado en la gestión económico-financiera de fondos públicos y se han de proponer las medidas que se consideren conducentes a la mejora de dicha gestión, así como indicar las responsabilidades en que se hubiere podido incurrir, se comprenderá su importancia a la hora de desvelar supuestos de despilfarro y de corrupción y a la de determinar el papel que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene cuando ha de examinar la sumisión de la tan referida gestión económico-financiera del sector público a los principios que enuncia el nuevo art. 9 de la Ley Orgánica 2/1982.⁵

Una más amplia publicidad, aparte la oficial, del resultado de esta capital función del Tribunal y una mejora de sus medios de actuación, contribuirían a erradicar las conductas y realidades contrarias a la correcta gestión económico-financiera del sector público que la ciudadanía echa de menos en muchas ocasiones.

La función jurisdiccional del Tribunal y su contenido esencial

También se ha destacado con anterioridad la esencia de esta segunda función del Tribunal de Cuentas, su naturaleza de auténtica jurisdicción, en la que es único en su orden, porque se trata de una función que no está ni constitucionalmente ni legalmente reconocida a otros órganos de control externo como son los que puedan establecer las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos (art. 1º. 2 de la Ley Orgánica 2/1982), que solo podrán funcionar por delegación del Tribunal de Cuentas en la fase instructora de los procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley Orgánica de referencia), pero no es supremo, ya que, como igualmente se anticipó, contra sus resoluciones en materia de responsabilidad contable caben los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (arts. 49 de la Ley Orgánica 2/1982; 86.4 de la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de Julio y 81, 82, 83 y 84 de la Ley de Funcionamiento 7/1988).

⁴La consideración del principio de transparencia como esencial de la función fiscalizadora fue objeto de un número específico de la Revista Española de Control Externo, el 42, de Septiembre de 2012, donde José Carlos Alcalde Hernández, Andrés Fernández Díaz, Begoña Sesma Sánchez, José Pascual García, Laura Alcaide Muñoz, Raquel Garde Sánchez, Manuel P. Rodríguez Bolívar, Ana Pérez Tórtola, José Manuel Suárez Robledano, Borja Carbajosa Pérez y Justo A. Huerta Barajas, analizan todas las facetas del mismo y su conexión con la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. También Carlos Cubillo lo analiza en su trabajo "El Tribunal de Cuentas ante la legislación de transparencia, acceso a la información y buen gobierno" en el libro "Hacienda Pública Territorial. Un enfoque multidisciplinar". Thomson-Reuters Aranzadi, Madrid 2011.

⁵Un completo estudio sobre "Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos", de Carlos Cubillo Rodríguez, que aparecerá pronto y que he podido consultar por gentileza del autor.

Estas características y naturaleza esencialmente jurisdiccional del enjuiciamiento de la responsabilidad contable fue, desde el principio, reconocida y ratificada por la doctrina científica, por la del Tribunal Constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la menor de la Sala de Justicia del propio Tribunal de Cuentas.⁶

Por lo demás, la función jurisdiccional ahora examinada se ejerce mediante los juicios de las cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas (art. 25 de la Ley Orgánica 2/1982 y arts. 68 y sigs., Título V, de la Ley 7/1988, de Funcionamiento), precedidos de las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables a cargo de los Delegados instructores, que la Ley de Funcionamiento desarrolla con la dificultad de tener que sujetarse a la tripartición procedimental previamente establecida por la Ley Orgánica, distinguiendo entre la detección de supuestos de responsabilidad contable no constitutivos de alcance en el examen de cuentas o en los correspondientes procedimientos fiscalizadores y la derivada de hechos constitutivos de esa figura específica -definida en el art. 72 de la Ley de Funcionamiento-, alumbrados en el examen y comprobación de cuentas, en cualquier otro procedimiento de fiscalización o, incluso, al margen de uno y otro (arts. 45 y 46 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento).

Ciertamente la necesidad de que la Ley de Funcionamiento tuviera forzosamente que acoplarse a las previsiones de la Ley Orgánica 2/1982 en punto a la estructuración de la función jurisdiccional por esta diseñada y, por tanto, a la regulación separada del juicio de las cuentas, como si fueran estas el objeto de la jurisdicción del Tribunal y no las responsabilidades contables que pudieran derivarse del manejo de caudales o efectos públicos, ha dado como resultado la, en cierto modo, complicada diferenciación procedimental, que podría haberse evitado si el enjuiciamiento de las responsabilidades contables se hubiera articulado en la Ley Orgánica sobre la base de un solo proceso, deferido a los regulados para el orden contencioso-administrativo, en función de su cuantía, máxime cuando la actual Ley de dicha Jurisdicción -la precitada 29/1998- ha admitido el procedimiento abreviado a diferencia de la anterior de 1956, que era la vigente al tiempo de la promulgación de la Ley de Funcionamiento y que, para evitar la desproporción que supondría remitir a un procedimiento ordinario el enjuiciamiento de responsabilidades contables constitutivas de alcances de pequeña cuantía, determinó la remisión al proceso civil, que era entonces el único que permitía atender a esta necesidad (art. 73.2 de la referida Ley de Funcionamiento). Pero la conveniencia, e incluso necesidad, de evitar estas dificultades solo podrá acometerse en una futura y meditada reforma de las Leyes del Tribunal de Cuentas, cosa que no podía hacerse, por la razón apuntada, cuando se aprobó la tan repetida Ley de Funcionamiento. El corto, pero concentrado y suficientemente expresivo, Preámbulo de esta Ley da razones justificativas de esta obligada, entonces, dispersión procedimental que, como acaba de decirse, puede ser simplificada mediante una reforma legal en el sentido mencionado.

Sin perjuicio de hacer una remisión a la regulación contenida en la Ley de Funcionamiento respecto de la jurisdicción contable y de sus procedimientos (Título V, conforme antes ya se destacó), que no es preciso reproducir aquí, sí es esencial para la cabal comprensión de esta función hacer una breve referencia a la naturaleza de las pretensiones de responsabilidad que constitu-

⁶ Vid. al respecto mis trabajos antes citados y también las SSTC, entre otras, 187/1988, de 17 de octubre; 18 /1991, de 31 de enero; las SSTS de 16 de julio de 1988, 7 de junio de 1999 y de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, entre otras también, de 18 de abril de 1986, y 22 de Julio y 9 de septiembre de 1987.

yen su objeto. En este punto, la Ley de Funcionamiento no hizo otra cosa que reproducir a la letra lo que las primeras Sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal habían sentado respecto de lo que podría entenderse por “pretensiones de responsabilidad contable” y que aquélla -la Ley indicada de Funcionamiento- trasladó íntegramente a su art. 49.1. Pueden señalarse, al respecto, las Sentencias, antes citadas, del Tribunal, de 18 de abril de 1985, 22 de julio y 9 de septiembre de 1987 y los Autos de 11 y 18 de enero de 1986, 12 de diciembre de 1986, 13 de marzo, 22 de julio y 9 de septiembre de 1987.

Pues bien, con arreglo a esta doctrina y al precepto de la Ley de Funcionamiento que la acoge, “la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con solo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector”.

También el Preámbulo de esta Ley da aquí razones suficientes para justificar esta precisión de la responsabilidad contable respecto de su enunciado en el art. 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, que la abre, teóricamente, a todo “el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos” y la concreta en la obligación de indemnizar “los daños y perjuicios causados”, configurando así una suerte de responsabilidad civil o patrimonial frente a las Administraciones públicas o entidades del sector público que podría ser incompatible con la unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción que reconoce a la ordinaria el art. 117 de la Constitución, y también con las competencias de sus órdenes jurisdiccionales según la Ley Orgánica del Poder Judicial, como se apuntó antes al tratar de la naturaleza de la función jurisdiccional y razona el tantas veces citado Preámbulo de la Ley 7/1988, de Funcionamiento, y la jurisprudencia reseñada en la misma ocasión. Esta precisión normativa, realizada por la Ley de Funcionamiento, fue aceptada plenamente por el Tribunal Constitucional (vgr. el significativo ATC 371/1993, de 16 de diciembre), por el Tribunal Supremo (es particularmente representativa la sentencia de su Sala 3ª de 7 de junio de 1999) y, por supuesto, por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, calificándose en todos estos ámbitos jurisdiccionales como una especie de responsabilidad civil. Pero donde produjo más importantes consecuencias fue en el tema de la compatibilidad de la jurisdicción contable con los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria, en el sentido de no corresponderle el enjuiciamiento de los asuntos a los mismos atribuido (art. 16 de la Ley 2/1982), pero, al propio tiempo, permitiéndole el conocimiento y decisión de las “cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente” (art. 17 de la Ley 2/1982) y

también afirmando su compatibilidad, respecto de unos mismos hechos, con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal” (art. 18.1 de la Ley 2/1982) y manteniendo su competencia -entiéndase, la del Tribunal de Cuentas-, cuando los hechos determinantes de la responsabilidad contable fueren constitutivos de delito, para determinar la responsabilidad civil (art. 18.2 de la misma Ley), hasta el punto de que el Juez o Tribunal que entendiere de la causa habrá de abstenerse de conocer de la responsabilidad contable nacida de los mismos y dar traslado “al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos” (art. 49 de la Ley 7/1988), y hasta el punto también de que si la tan repetida responsabilidad contable hubiera sido determinada en vía administrativa, como ocurre con las responsabilidades resultantes de la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad por los daños y perjuicios que sean consecuencia de actos o resoluciones de autoridades o funcionarios que, con dolo o culpa graves, infrinjan las disposiciones de la Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de Noviembre (arts. 176 y sigs.), la competencia corresponde al Tribunal de Cuentas, bien a través de que contra las determinadas en vía administrativa cabe recurso ante el mismo -y no ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa-, bien por avocación acordada por el propio Tribunal tras de que le hubieran sido informadas por la Administración que se encuentre tramitándolas (arts. 180 de la referida Ley General en relación con el art. 41 de la Orgánica 2/1982). Item más, si estas responsabilidades constituyeran alcance o malversación de la administración de fondos públicos, la competencia, directamente, ha de deferirse al Tribunal de Cuentas, previa la instrucción de diligencias en los términos del art. 182 de la propia Ley 47/2003.

La Ley Orgánica del Tribunal se refiere, como modalidades de la responsabilidad contable, a las directas y subsidiarias, a sus circunstancias modificativas, tanto en términos de exención como de moderación, y a su transmisión a los causahabientes de los responsables (art. 38 a 43, inclusive). La de Funcionamiento, por su parte, en su Disposición Final Tercera, recoge la prescripción de la responsabilidad mencionada. Ambas se refieren y regulan: los procedimientos de la jurisdicción contable, antes mencionados; los órganos de esta jurisdicción y sus competencias; la legitimación activa -incluidas las condiciones de ejercicio de la acción pública- y pasiva; la representación y defensa de las partes y sus pretensiones; los modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales; y los recursos de posible interposición contra sus resoluciones incluidos los de casación y revisión que, como se anticipó, perviven en su inicial redacción en cuanto a motivos y procedencia (arts. 46 a 49 de la Ley Orgánica y Título V de la de Funcionamiento, arts. 49 a 87).

Epílogo

Con la exposición que precede se ha procurado ofrecer un estudio del Tribunal de Cuentas -y de sus dos fundamentales funciones- con la precisión necesaria para el entendimiento de lo que, tras la vigencia de la Constitución, de sus leyes configuradoras y de su continua fundamental actividad para el correcto funcionamiento de las Administraciones y Poderes públicos, significa su más que destacado papel en el logro de los principios que deben presidir una buena gestión económico-financiera del sector público y que, como se ha visto, proclama el recientemente modificado art. 9º 1 de su Ley Orgánica. Estos principios no pueden ser considerados mera retórica. Por el contrario, habilitan suficientemente al Tribunal para, con las necesarias dotaciones de medios y desarrollo

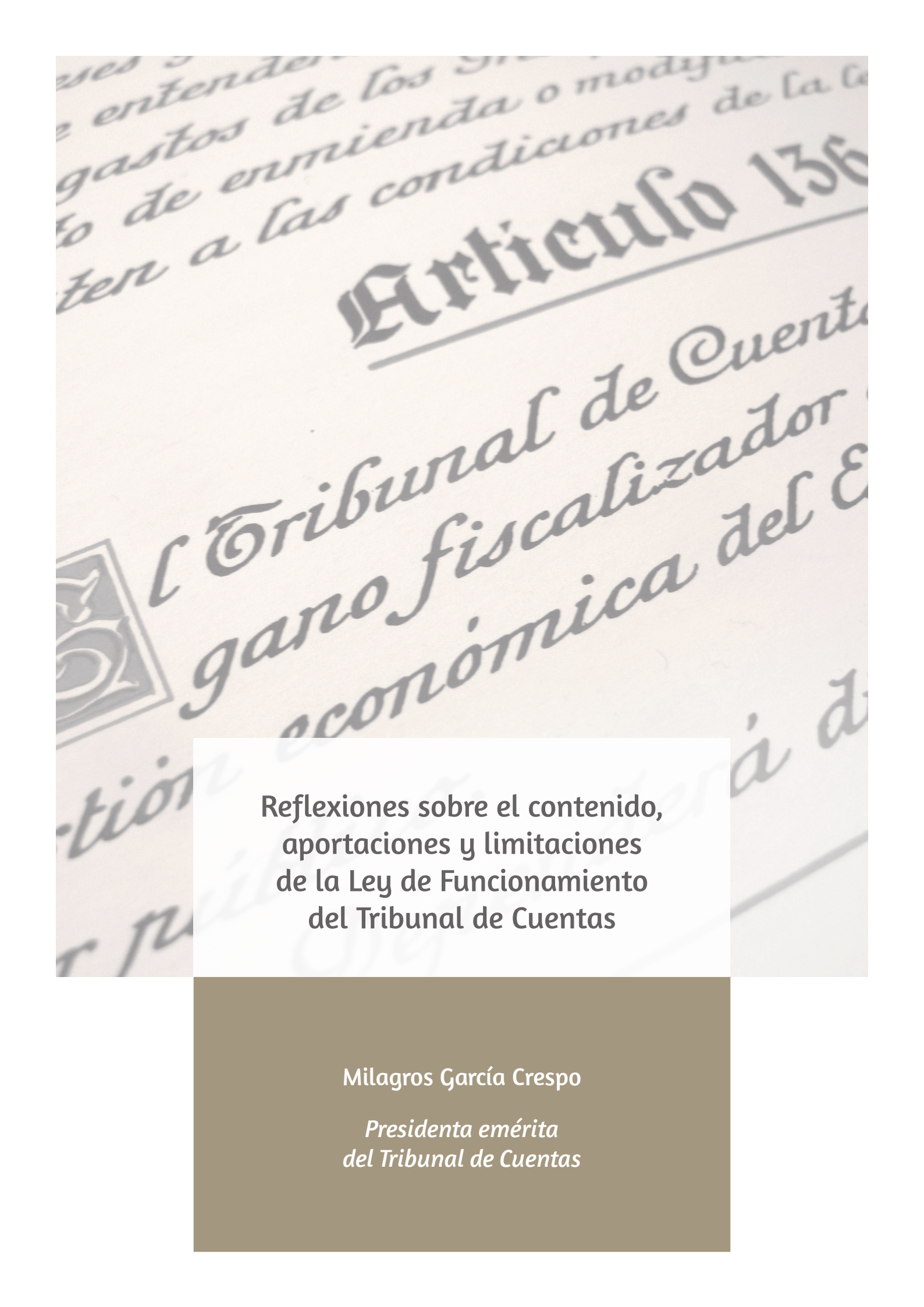
de su ampliación de competencias llevada a cabo por la antecitada Ley Orgánica 3/2015, de 30 de Marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y sus fundaciones, tanto en lo referente a los aludidos principios, como a su potestad reglamentaria y a la exigencia de colaboración de todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional (ampliados arts. 9º, 3º y 7º, respectivamente, de la Ley Orgánica 2/1982), hacerlos efectivos y contribuir con ello a la proscripción del despilfarro, que es siempre la antesala de la corrupción cuando no la corrupción misma⁷.

También, a la vista del largo período de aplicación de las dos leyes - orgánica y de funcionamiento- del Tribunal de Cuentas, parece conveniente introducir alguna nueva modificación legal. La primera, podría concretarse en una simplificación de las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, en el sentido de generalizar el régimen regulado en la Ley General Presupuestaria antes expuesto (arts. 176 y siguientes) y de que sea la propia Administración perjudicada la que las inicie y tramite esa fase previa al procedimiento jurisdiccional propiamente dicho, a no ser que este obedezca a la iniciativa de un actor público o a decisión del propio Tribunal de Cuentas. La segunda, podría referirse a la simplificación de los procedimientos propiamente jurisdiccionales, en el sentido de prescindir de la dualidad representada por el juicio de las cuentas -que no se juzgan, porque solo se juzgan las responsabilidades contables- y los procedimientos de reintegro por alcance, y establecer un solo proceso, deferido al contencioso-administrativo y ajustado a las correspondientes cuantías, hoy con el procedimiento abreviado (arts. 78 y sigs. de la Ley 29/1998, de 13 de Julio) perfectamente adaptable a las necesidades de la jurisdicción contable. Y, la tercera, podría consistir en la admisión de la competencia del Tribunal de Cuentas para determinar la responsabilidad de los colaboradores necesarios en la producción del hecho determinante de la responsabilidad contable aun cuando no ostentaran la condición de gestores de fondos o caudales públicos, al menos cuando ese colaborador hubiera obtenido beneficios ilícitos de esa colaboración, como podría ser el caso de subvenciones otorgadas sin fundamento en que el colaborador necesario recibe del perceptor un porcentaje de la subvención, supuesto este que, aun cuando no estuviera obligado a justificar la procedencia de la subvención ni el cumplimiento de los fines a que estaba destinada, podría permitir conceptuarlo como perceptor indirecto de la misma y, por tanto, incluido en las condiciones exigidas en el art. 49.1 de la Ley de Funcionamiento. Con ello, se evitaría la dificultad de compatibilizar la conducta colaborativa descrita con el delito de malversación de caudales públicos u otros similares (falsedades, cohecho, vgr.) y, sobre todo, la de separar las responsabilidades contables de las civiles dimanantes del delito y consecuentemente el traslado de actuaciones de una a otra jurisdicción -de la penal a la contable o viceversa-, para su exigencia.

En cualquier caso, con estos datos, puede percibirse la importancia de la intervención del Tribunal de Cuentas para una correcta gestión de los fondos públicos, importancia que exigiría que

⁷ Vid. Sobre el tema, Fernández Asenjo, J.A. "El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción (Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado)", Civitas Thomson-Reuters, 2011, esp. págs. 143 y sigs. Id. Ponce Solé, J. "La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y una buena administración en el ámbito local" en Anuario de Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, mayo 2013, págs. 110 y sigs. Vid. Igualmente los trabajos sobre corrupción y control del Tribunal de Cuentas contenidos en el nº 3 de la Revista Española de Control Externo, de Fernández Díaz, A; Velarde Fuertes, J. y Martín Martín, P. entre otros, año 1999.

sus más relevantes Informes tuvieran una mayor recepción en las esferas políticas y sociales y en el conocimiento de la ciudadanía en la actualidad prácticamente ajena a su fundamental significado.



Reflexiones sobre el contenido,
aportaciones y limitaciones
de la Ley de Funcionamiento
del Tribunal de Cuentas

Milagros García Crespo

*Presidenta emérita
del Tribunal de Cuentas*

La perspectiva que ofrece el transcurso de 40 años permite realizar una valoración objetiva de la regulación contenida en la Ley de Funcionamiento, basada en los resultados alcanzados en su aplicación. La relación de los, aproximadamente, 1.300 informes remitidos al Parlamento, además de las actuaciones seguidas en el ámbito jurisdiccional en la exigencia de posibles responsabilidades contables desde la implantación del nuevo Tribunal de Cuentas, son testimonio irrefutable de la actividad desarrollada siguiendo los procedimientos previstos en su Ley Orgánica y regulados con mayor desarrollo en su Ley de Funcionamiento.

El objeto de esta Ley, según se define en su artículo 1º es la ordenación del funcionamiento de la Institución, desarrollando las atribuciones de sus órganos y el estatuto de sus miembros, además del régimen del personal a su servicio, así como la regulación de los procedimientos de las dos funciones, fiscalizadora y jurisdiccional, que el Tribunal tiene asignadas. Tan amplio contenido aconseja acotar los márgenes de esta breve aportación, en una primera aproximación, centrada en la función fiscalizadora y dentro de la misma, enfocando la atención sobre algunas limitaciones de su articulado, entre otras, las relacionadas con las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo (OCEx) de las Comunidades Autónomas.

Concepción de la función fiscalizadora

En primer lugar, destaca el alcance dado por la Ley de Funcionamiento a la función fiscalizadora del Tribunal, reiterando y precisando lo contemplado en su Ley Orgánica, que se extiende no sólo a toda la actividad económico-financiera del sector público, sino también a las subvenciones, créditos, avales y cualquier ayuda procedente de aquel y concedidos a cualquier persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada. Es decir, la fiscalización alcanza a todos los fondos públicos, cualquiera que sea el gestor de los mismos y es responsabilidad del Tribunal acordar actuaciones que lleven a verificar que todos los fondos públicos se gestionan de conformidad con los principios de legalidad, eficiencia y economía. No hay recurso público que no esté sometido a la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre su origen y destino, con independencia de las singularidades que en determinados casos y situaciones hayan de atenderse.

No obstante, esta concepción amplia de la función fiscalizadora hubiera necesitado mayor concreción y precisión en la identificación del sector público a fiscalizar, a fin de superar algunas dudas interpretativas sobre el deber de colaboración a prestar al Tribunal en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, como el propio Tribunal ha señalado en algunas de las Mociones elevadas al Parlamento, a fin de garantizar que todos los fondos públicos se aplican adecuadamente y que la sociedad pueda conocer esta aplicación.

Junto con la amplia extensión de la función fiscalizadora, hay que señalar su adecuada caracterización como una función externa, permanente y consuntiva, características que han de interpretarse a la luz del modelo completo de control del sector público implantado y que sitúa al Tribunal de Cuentas, como Supremo órgano fiscalizador, en la cúspide del sistema, fuera del ámbito de la gestión directa, que es analizada tanto en su organización como en el proceso de decisión y gestión, pudiendo examinar cada uno de los actos que conforman dicho proceso una vez que son firmes, así como los efectos que pudieran derivarse de los mismos. Se completa esta caracteriza-

ción de la función fiscalizadora con la referencia al exhaustivo alcance de su objetivo, concretado en el análisis del sometimiento de la actividad examinada a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con los programas tanto de ingresos como gastos públicos.

El sometimiento a la legalidad es elemento esencial en el funcionamiento de todo Estado democrático y su examen no se limita a verificar el grado de cumplimiento de los procedimientos previstos en la normativa aplicable, sino que necesariamente ha de pronunciarse sobre la calidad de dicha normativa y de la organización que se pudiera haber diseñado a partir de la misma, proponiendo su modificación en los supuestos en que se considere necesaria la incorporación de una nueva regulación y una nueva organización, como el Tribunal de Cuentas ha venido reiteradamente sugiriendo a través de sus recomendaciones en sus sucesivos informes o mediante la elevación de Mociones específicas puestas en conocimiento de las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado. Por otra parte, la fiscalización no se limita al análisis de la legalidad. Pese a que en la misma se encuentran múltiples referencias a la eficiencia y a la economía, estos principios quedan expresamente formulados al definir el objeto de la fiscalización. La explicitación de los principios de eficiencia y economía, así como los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, posteriormente incorporados mediante modificación legislativa, es una respuesta lógica al propio devenir de la gestión pública, que requiere que los numerosos fondos gestionados como consecuencia de la mayor intervención pública en la gestión económica sean utilizados de una manera eficaz y eficiente, a la vez que se atienden nuevas exigencias y nuevas sensibilidades de la sociedad actual.

Modelo de control del sector público

El análisis de la Ley de Funcionamiento permite constatar la adecuada configuración del modelo de control de la actividad económico-financiera del sector público dentro de su variedad y complejidad territorial e institucional.

Atendiendo a su organización territorial, tanto el sector público local como el autonómico y el estatal disponen de su correspondiente órgano de control interno que, con el consiguiente grado de autonomía e independencia, examina la gestión efectuada, plantea, en su caso, los reparos cuando su intervención previa es requerida y traslada a los responsables el resultado y la valoración de su análisis. Dentro de esta categoría genérica de control interno cabe diferenciar diversas organizaciones y niveles según, entre otros criterios, el ámbito territorial de referencia y el grado de vinculación directa con los gestores y la naturaleza jurídica de la entidad. Se puede mencionar, especialmente en las organizaciones empresariales, la existencia de la Dirección de auditoría interna, cada vez más presente, extraída de la organización implantada en el ámbito privado, singularmente en las entidades cotizadas, en las que a partir de las previsiones contempladas en la nueva regulación de las sociedades de capital o en los sucesivos modelos de Buen Gobierno Corporativo se ha instituido la Comisión de Auditoría de los Consejos de Administración y, directamente vinculada a la misma, la Dirección de Auditoría Interna, responsable de la evaluación y seguimiento de la organización y funcionamiento de la correspondiente entidad y, fundamentalmente, de que la información publicada responda fielmente a la realidad. Junto a este primer grado de control interno, se puede agregar el control ejercido por los responsables de la intervención, en sus diferentes modalidades y ámbitos territoriales, de la actividad de carácter más administrativo. Es significativa la evolución registrada en la concepción de este control

interno, inicialmente encargado de fiscalizar todos los actos generadores de ingresos y gastos y de intervenir la ordenación y ejecución de los ingresos y pagos, y que se ha ido transformando en una modalidad múltiple de ejercer dicho control, a través de la función estrictamente interventora, el control financiero permanente y la auditoría interna. Esta evolución se ha caracterizado por reemplazar en muchas de sus manifestaciones la intervención previa por un control posterior de carácter periódico o continuado, comprobando el cumplimiento de la normativa vigente y, en general, que la gestión se ajuste a los principios de buena gestión financiera. Por otra parte, la actividad de estos órganos públicos de control interno puede apoyarse en la colaboración de expertos privados que, bajo su supervisión y dependencia, podrán contribuir a la realización de cuantas actuaciones de control y evaluación se estimen oportunas.

Como síntesis de lo expuesto, se puede concluir que toda la actividad del sector público está sometida a un sistema de control interno y que, en consecuencia, parece innecesario abrir esta función de control a otros agentes de carácter privado, como en determinados sectores y momentos se ha planteado. Por otra parte, los resultados del control interno quedan vinculados al control externo, como a continuación se expone, siendo uno de los objetivos primeros del control externo la evaluación de la organización y funcionamiento del control interno. Aunque los resultados del control interno tienen como destinatario inmediato a los responsables de la gestión, dichos resultados pueden quedar reforzados por el sistema de control externo, descrito en la Ley de Funcionamiento.

Los procedimientos fiscalizadores

La Ley de Funcionamiento dedica su Título IV a regular la función fiscalizadora y sus procedimientos. Así, en el artículo 31 y siguientes, la Ley ofrece una guía suficientemente amplia de las actuaciones a realizar por el Tribunal de Cuentas y de las obligaciones que los cuentadantes han de satisfacer, aunque el lenguaje utilizado en la descripción y regulación de dichos procedimientos parece, en algunos casos, responder a periodos en los que la participación del sector público en la actividad económica era más reducida y por ello no se acomoda a la nueva configuración de la contabilidad pública y de los mecanismos de auditoría y control actuales. Conforme a la Ley de Funcionamiento, en los procedimientos de fiscalización merecen destacarse dos aspectos:

1. Se reitera lo previsto en la Ley Orgánica en cuanto a la iniciativa fiscalizadora, restringida al propio Tribunal y a las Cortes Generales y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, a la vez que se reconoce la actuación de oficio en todos los trámites de la fiscalización, lo que ratifica la independencia del Tribunal en el desarrollo de la función fiscalizadora.
2. Se incorpora, conforme al artículo 44, la obligación de someter a alegaciones de los responsables actuales y de los que lo fueron durante el periodo fiscalizado, los resultados alcanzados en las actuaciones practicadas, agregando una obligación no contemplada en la Ley Orgánica y cuyo incumplimiento puede dar lugar al correspondiente recurso ante el Pleno del Tribunal. La subsanación de esta deficiencia no convierte al procedimiento fiscalizador en un procedimiento estrictamente contradictorio, pero otorga audiencia al cuentadante, cuyas consideraciones se agregan al propio informe de fiscalización y propicia que los resultados definitivamente incorporados al informe estén debidamente sustentados y contrastados con las alegaciones que se hubieran formulado.

Dos reparos pueden imputarse a la Ley de Funcionamiento: en primer lugar, el Capítulo II “De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas” no concreta la forma de actuar ante la complejidad de las situaciones que en estas relaciones pueden presentarse. En segundo lugar, se mantiene el silencio sobre el procedimiento a seguir en la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. La Ley tiene otros aspectos mejorables que invitan a su actualización, como la conveniencia de reducir los retrasos en la rendición de cuentas y de potenciar la capacidad sancionadora del Tribunal sobre los responsables de la actividad fiscalizada, -por ejemplo, ante la falta de colaboración- mediante propuesta al Gobierno de sanciones disciplinarias.

De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas

El proceso autonómico se ha ido perfeccionando de forma continua desde 1.978. La Constitución, en el art.147.2.c) señala que los estatutos de autonomía deberán contener “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”. Con apoyo en esta norma, cuatro estatutos de autonomía habían previsto la creación de un órgano de control. El art. 22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) señala la posibilidad para las Comunidades Autónomas de crear instituciones de control que “estuvieran previstas en sus estatutos”. En aquel momento, solo cuatro habían incluido esta previsión estatutaria; el resto hasta contabilizar doce en funcionamiento en la actualidad, se han creado por Ley autonómica. La Ley Orgánica necesariamente debía pronunciarse sobre la coexistencia de órganos de control, lo que hace en su artículo 1.

La Ley de Funcionamiento desarrolla la normativa que actualmente obliga a la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, asumiendo la coexistencia de los OCEX y estableciendo la obligación de su coordinación con el Tribunal, junto a otros aspectos procedimentales. Antes de su promulgación, habían surgido conflictos tanto sobre la posibilidad de que los OCEX tuviesen competencia para el enjuiciamiento contable, como para poseer, igualmente, competencia para la fiscalización de las Corporaciones Locales. El primer conflicto quedó resuelto por dos sentencias del Tribunal Constitucional, la 187/1988 y la 18/1991 en las que queda confirmado que el Tribunal de Cuentas es “supremo, pero no único cuando fiscaliza y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable”, formulación afortunada que ha sido reiteradamente recogida en posteriores estudios sobre el ejercicio de las funciones del Tribunal. La misma sentencia de 1988 se pronuncia sobre la fiscalización de las Corporaciones Locales en el sentido de que no excluye a los OCEX de su ejercicio.

Con los antecedentes señalados, la Ley de Funcionamiento se refiere a la atribución de la fiscalización de las Comunidades Autónomas a los Departamentos territoriales de la Sección de Fiscalización del Tribunal, los cuales tendrán competencia para verificar la contabilidad y el examen y comprobación de las cuentas que deben rendirse al Tribunal. Incluye el deber de colaboración de los Presidentes de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal, el cual a su vez debe enviar su Informe Anual a los Consejos de Gobierno de las Comunidades en lo que les afecte, e igualmente a sus Asambleas legislativas. Hasta aquí, se trata de conformar la función del Tribunal haciendo abstracción de los OCEX y, efectivamente, ese es el

procedimiento a seguir en el control de la actividad económico financiera de aquellas Comunidades que no han recurrido a la creación de un OCEX -o ha sido suprimido, como en el caso de Castilla-La Mancha-. Para los doce OCEX que actualmente realizan el control económico-financiero de sus respectivas Comunidades, la Ley de Funcionamiento, como se ha indicado, les señala la obligación de coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas.

La obligación de coordinación que se inserta en el citado Capítulo II de la Ley, concretamente en su art. 29, se refiere, en primer lugar, a la utilización de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten duplicidades; obliga a los OCEX a la remisión al Tribunal de sus informes o memorias y lo hace precisamente, al objeto de su examen y a la práctica, en su caso, de las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias. Finalmente se refiere a la posibilidad de que el Tribunal solicite la práctica de funciones fiscalizadoras concretas. Pese a las exigencias contenidas en el art. 29, cabe mantener que la actividad fiscalizadora del Tribunal en las Comunidades Autónomas es compatible con la que realizan los OCEX. Cuando el Tribunal deba fiscalizar algún aspecto relacionado con las Comunidades Autónomas deberá atender a los principios de eficiencia y economía, lo que le obliga a elegir entre solicitar al OCEX que realice la fiscalización deseada, utilizar los informes del mismo o llevar a cabo actuaciones directas. Es habitual que el Tribunal esté conforme con la fiscalización de los OCEX, limitándose en ese caso, de acuerdo con el art. 29, a dejar constancia de ello en su Informe Anual.

Si bien, conforme a la legislación, el Tribunal de Cuentas puede ejercer su actividad sobre el sector público autonómico, en la práctica, por prudencia institucional y para evitar duplicidades, con independencia de determinadas actuaciones específicas, viene limitando su actividad a la elaboración del Informe general anual únicamente en las Comunidades Autónomas sin OCEX, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Orgánica, mientras que en el caso de las Comunidades con Órgano de control propio utiliza el informe elaborado por éste, dando cumplimiento al art. 13.1 de la misma ley. En determinados casos el Tribunal ha encomendado a algún OCEX la realización de funciones concretas recurriendo a la previsión del art. 29.3 de la Ley de Funcionamiento. Cuando las Cortes Generales hacen uso de su derecho de iniciativa -reconocido en el art. 45 de la Ley Orgánica, es el Tribunal de Cuentas quien debe llevar a cabo la actuación indicada, como ocurrió, por ejemplo, con las sucesivas fiscalizaciones del Ayuntamiento de Marbella. Por lo anterior, puede concluirse que, salvo contadas excepciones, el Tribunal no ha ejercido directamente las competencias previstas en la ley cuando las Comunidades Autónomas poseen OCEX.

La Ley Orgánica no se pronuncia sobre la coordinación de la actividad fiscalizadora entre Instituciones que inciden sobre el mismo sujeto de control. Es la Ley de Funcionamiento, en el ya citado art. 29, la primera en pronunciarse sobre esta cuestión, pero no desarrolla en su articulado indicación alguna sobre la forma en que ha de materializarse el ejercicio de dicha coordinación para el establecimiento de criterios y técnicas comunes. A este respecto, la redacción literal del art. 29 suscita muchas cuestiones en la imbricación de sus relaciones con los OCEX. No se ha previsto la creación de un órgano específico de coordinación que pudiera resolver aspectos derivados de la falta de sintonía temporal en las actuaciones, de la concreción de la documentación a remitir al Tribunal, del alcance de la supervisión a realizar por éste, así como del tratamiento que se debe dar a la solicitud de actuaciones específicas que pudieran afectar a la organización autónoma de los OCEX, además de la tramitación posterior en los respectivos parlamentos autonómicos de los

informes del Tribunal en la parte que les pudiera afectar. Por ello, se estima conveniente que en una futura regulación de estas relaciones de coordinación y colaboración se precisen las cuestiones que la actual redacción de la Ley de Funcionamiento suscita.

Pese a la carencia señalada, el Tribunal de Cuentas y los OCEX se vienen coordinando desde 1.989 en el marco de una Comisión de Coordinación creada *ad hoc* y en ella, pese a las dificultades iniciales, se han registrado avances significativos, favorecidos por la celebración de numerosas reuniones y jornadas de estudio, dirigidas a potenciar la coordinación entre Instituciones, por la elaboración de manuales, la suscripción de convenios y acuerdos de programas y criterios compartidos, junto con la utilización de plataformas digitales, como la aplicada en la rendición de las cuentas de las entidades locales o la remisión de los contratos públicos, a las que se han referido diferentes artículos de esta Revista. Una coordinación específica es la realizada en fiscalizaciones horizontales, que en ocasiones son necesarias para que las Cortes Generales posean un instrumento eficaz de análisis comparativo de la gestión de un mismo servicio público gestionado por distintas Administraciones públicas. Como resultado de estas actuaciones se ha alcanzado un razonable grado de coordinación, que permite reconocer el ejercicio de la fiscalización sobre todo el sector público.

El control de los partidos políticos

La actual redacción del art. 1 de la Ley Orgánica afirma que corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. Esta fiscalización fue atribuida al Tribunal inicialmente por una ley específica, la 8/2007 de Financiación de los Partidos Políticos, que posteriormente fue objeto de modificación, e incorporada definitivamente a la Ley Orgánica del Tribunal. Si bien la normativa inicial parecía limitar el control al examen de los ingresos y gastos, definitivamente la fiscalización se ha extendido al análisis de su situación patrimonial y a la actividad económico-financiera de las formaciones políticas. Ha de resaltarse que la incorporación de esta fiscalización a la Ley Orgánica no ha estado acompañada de un desarrollo de los procedimientos para este tipo de fiscalización, ligeramente aludidos en la normativa específica. Pese a esta omisión de los textos legales, el Pleno del Tribunal ha ido aprobando sucesivos acuerdos y criterios de procedimiento que se han trasladado pertinentemente a las formaciones políticas.

En la doctrina no es extraño encontrar opiniones contrarias a la asignación del control de partidos políticos al Tribunal de Cuentas, puesto que, al tratarse de organizaciones privadas, no pueden formar parte del sector público y en consecuencia podrían generar cierta dispersión en la actividad propia del Tribunal. Con independencia de estas consideraciones críticas, está justificado reconocer la importante labor que ha desarrollado el Tribunal de Cuentas en este ámbito, sobre todo en la tarea de normalizar los procedimientos y las relaciones entre la Institución fiscalizadora y los partidos políticos. Han sido frecuentes las situaciones de financiación irregular recogidas en informes y puestas en conocimiento en sede judicial, pero más importante puede ser el apoyo pedagógico que se ha ofrecido a las formaciones políticas en la organización y llevanza de su contabilidad, mediante la comunicación de los acuerdos del Pleno en lo que les concierne, en el asesoramiento continuado y, sobre todo, mediante la formulación de propuestas específicas al Parlamento contenidas en varias Mociones para que normativamen-

te tenga mayor consistencia la elaboración de las cuentas de los partidos políticos. De una de las Mociones derivó la formulación por parte del Tribunal de un Plan de Contabilidad específico para las formaciones políticas.

Es posible que el reconocimiento por la sociedad de la eficacia del control no sea muy positivo ante la persistencia de casos de corrupción y el desconocimiento de los resultados alcanzados en su ejercicio y de los efectos derivados del mismo. Muchos de los casos de corrupción están directamente más vinculados a la actividad de las formaciones políticas que a la gestión estrictamente pública; y en todo caso, su responsabilidad ha de trasladarse directamente a quienes han mantenido las actuaciones indebidas, con independencia de que su existencia también obliga a reflexionar sobre si la planificación de los controles en sus diferentes manifestaciones ha sido la adecuada para detectar las áreas de riesgo.

Consideraciones finales

Cabe señalar como efectos derivados de la acción fiscalizadora, además del carácter preventivo del control, de las responsabilidades asumidas a partir del mismo, junto con las modificaciones normativas y organizativas, la valoración del control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas que está directamente vinculada al tratamiento parlamentario que se hace de los informes en la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica. Sin embargo, ocurre en ocasiones que los planteamientos políticos en el debate parlamentario de los informes, no siempre coinciden con los criterios técnicos que han guiado su confección, lo que puede diluir el alcance de los resultados y dificultar su comprensión y divulgación. Por otra parte, el carácter general de muchas de las resoluciones parlamentarias adoptadas a raíz de dicho debate y su falta de seguimiento pueden restar importancia a las conclusiones obtenidas en el ejercicio fiscalizador.

A estas circunstancias hay que agregar que las comparecencias ante la Comisión Mixta están restringidas al Presidente del Tribunal de Cuentas, sin que se contemple la posibilidad de que comparezcan los responsables de la gestión analizada, o que esta comparecencia se lleve a cabo en otra Comisión parlamentaria especializada en razón de la materia abordada en el informe de fiscalización. En esta comparecencia, en cualquiera de sus dos modalidades, el responsable de la gestión podría responder a las cuestiones que se le pudieran formular sobre las conclusiones ofrecidas por el informe de fiscalización. Se trata, en definitiva, de conseguir, mediante una potenciación de las medidas de difusión de los resultados del control, que la sociedad tenga el debido conocimiento de las Instituciones de control y mejore, mediante datos objetivos, su confianza en las Instituciones.

La sucinta exposición de las diferentes actuaciones de fiscalización permite identificar un sistema de control de la actividad del sector público integrado por un control interno en sus diferentes modalidades, vinculado también en distintos grados a los responsables de la gestión, y un control externo, ajeno a toda responsabilidad en la gestión pública, atribuido al Tribunal de Cuentas, en cuanto supremo órgano fiscalizador, y a los OCEX, que gozan de total independencia y que remiten sus resultados a las Cortes Generales y a la respectiva Asamblea Legislativa. Esta nítida separación entre control interno y externo supera la confusión entre ambos

controles que aún existe en la regulación de muchos países. No obstante, esta separación de controles no implica la ausencia de relación entre ellos. La propia normativa presupuestaria invita a su coordinación al establecer que los informes elaborados por el control interno han de ser remitidos al Tribunal de Cuentas. En el mismo sentido, el artículo 27 de la Ley de Funcionamiento señala que podrá recabar y utilizar los resultados de cualquier función interventora o de control interno.

La circunstancia de que los objetivos del control interno, tanto en la modalidad de control financiero permanente como de auditoría, coincidan con los del control externo en la necesidad de evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, sugiere la necesidad de potenciar el aprovechamiento de las sinergias que la coordinación de ambos controles puede aportar en la programación de las respectivas actuaciones, en el refuerzo de las conclusiones del control interno y el seguimiento por éste de las recomendaciones formuladas por el control externo. De ese modo, a la coordinación entre los distintos órganos de control externo y la canalización de todos sus informes hacia el Tribunal de Cuentas, hay que agregar la coordinación con el control interno tanto en la rendición de las cuentas públicas como en la recepción de los informes de control efectuados, situándose el Tribunal en la cúspide de todo el sistema.

En el funcionamiento de la Institución de control externo de algunos países, la información a remitir al Parlamento inicialmente está limitada al traslado del Informe anual. En este sentido, la Ley de Funcionamiento en su art. 28.1 se inclina por una única remisión a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de un Informe anual donde se integrarían todos los informes aprobados en el ejercicio fiscalizado. Sin embargo, el apartado 4 del mismo art. 28 admite la excepción a dicha integración cuando así se acuerde en el ámbito parlamentario o cuando lo estime pertinente el Tribunal. Afortunadamente, la excepción se ha mantenido como actuación ordinaria, efectuándose una remisión individualizada al Parlamento de cada uno de los Informes aprobados, lo que supone dar la debida importancia y reconocimiento a la actividad de control y que la sociedad pueda tener conocimiento singularizado de los resultados obtenidos a través de su debate parlamentario y su posterior publicación en el BOE, junto con las resoluciones parlamentarias que, al respecto, se hubieren adoptado.

A este respecto, ante la indefinición del artículo 12 de la Ley Orgánica en cuanto al momento de la remisión de los resultados de la fiscalización a las Cortes Generales y su publicación en el BOE, los primeros informes fueron remitidos al Parlamento y al BOE para su publicación por el propio Tribunal, una vez aprobados por el Pleno. No obstante, este procedimiento fue posteriormente modificado por acuerdo parlamentario, que pospuso la publicación en el BOE a que hubieran sido debatidos en la correspondiente Comisión Parlamentaria, estando acompañada la publicación de las resoluciones parlamentarias, secuencia que posteriormente fue recogida en la Ley de Funcionamiento.

A las alusiones efectuadas al control interno y externo ha de agregarse una nueva referencia al Tribunal de Cuentas Europeo. En 1986, apenas dos años antes de la entrada en vigor de la Ley de Funcionamiento, España entró a formar parte de la Unión Europea. La Ley no podía prever hace cuarenta años la importancia de las relaciones financieras entre la Institución europea y nuestro país, y la necesidad de su control por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. En la

actualidad no hay normativa sobre la coexistencia y concurrencia de hasta tres tipos de control: el del Tribunal europeo, el del Tribunal de Cuentas y el del OCEX correspondiente, cuando se trata, por ejemplo, de la aplicación de los fondos europeos o de subvenciones a una o varias CC.AA. Esta es una de las realidades donde se manifiesta de forma más evidente la necesidad de la adecuada coordinación. En estos casos, el Tribunal de Cuentas se limita a estar representado en la reunión Tribunal Europeo-OCEX por un funcionario especializado en el tema objeto de la fiscalización, quien posteriormente informa al Tribunal de los resultados. Es evidente que en una futura revisión de la Ley de Funcionamiento sería oportuno contemplar también esta cuestión y otorgar una adecuada regulación a estas relaciones.



ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
Órgano fiscalizador
económica del E

Calidad normativa y calidad democrática
en el control de la gestión del sector público.
La necesaria modificación de la Ley de
Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Ubaldo Nieto de Alba

*Presidente emérito
del Tribunal de Cuentas*

Los cambios experimentados en el control de la gestión del sector público a lo largo del último siglo han corrido paralelos a la evolución del marco político-institucional. En las organizaciones políticas, sociales y económicas centralizadas y jerarquizadas de nuestra reciente historia política, se producía la confusión de controles internos y externos y se dificultaba la diferenciación de las responsabilidades políticas, administrativas y contables exigibles en los distintos ámbitos, parlamentario, administrativo y jurisdiccional.

Dentro del marco institucional contenido en la Constitución Española de 1978 (CE), se encuentra un modelo de control cíclico de los gastos e ingresos públicos. Empieza por el control parlamentario en la aprobación del presupuesto inicial; continúa con los controles internos preventivos, dependientes del propio Ejecutivo, en el proceso de ejecución presupuestaria; y finaliza con los controles externos consuntivos, del presupuesto final, de su ejecución y liquidación, y de toda la gestión de la actividad económica y financiera pública que, al servicio del control parlamentario, lleva a cabo el Tribunal de Cuentas (TCu), cerrándose, de este modo, el ciclo del control de la actividad económica del sector público.

La CE, en su artículo 136.1, consagra el Tribunal de Cuentas como “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público”, y en su número 2 le reconoce “su propia jurisdicción”. Por ello, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) configura dos ámbitos competenciales: el primero, el fiscalizador, donde el TCu es superior pero no único, dada la coexistencia de los órganos de control externo de las CC.AA. (OCEx) que, con independencia de la remisión de sus informes de fiscalización al TCu, tienen como destinatario natural de sus resultados al correspondiente parlamento autonómico, donde se cierra, igualmente, el ciclo del control de la actividad económica del sector público en el ámbito de cada CC.AA.

El segundo ámbito competencial reconocido por la Constitución al TCu es el *jurisdiccional*, desarrollado en su propia normativa, en la que se contempla que “la jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión” (art. 15.2 LOTCu), y se reconoce que dicha jurisdicción es “necesaria e improrrogable, exclusiva y plena” (art. 17.1 LOTCu).

En consecuencia, además de potenciar la función fiscalizadora haciendo que el control cumpla su función preventiva, potenciando su inmediatez y atendiendo a su especialidad técnica, el objetivo es conseguir el pronto resarcimiento del daño causado al Tesoro Público por todo aquel que “por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos” que “quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados” (art. 38.1 LOTCu). Ha de resaltarse que en esta referencia normativa no se contempla ninguna limitación a la naturaleza de la Ley quebrantada, sin perjuicio de la necesaria clarificación de los hechos que deben ser objeto de conocimiento por la jurisdicción penal (malversación de caudales públicos, apropiación indebida, falsedad en documento público, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, entre otros), facilitando al Juez penal su tarea en relación con los mismos, que, a su vez, queda obligado a trasladar al Tribunal de Cuentas los antecedentes necesarios para que éste concrete el importe de los daños o perjuicios causados a los caudales públicos.

En este ámbito de la jurisdicción contable, el TCu es único, pero no superior, pues cabe recurso al Tribunal Supremo. Los OCEx deben dar traslado a la Sección de Enjuiciamiento del TCu de los antecedentes relativos a las presuntas responsabilidades contables que hubieren apreciado, pudiendo asumir, por delegación del Tribunal, la instrucción de diligencias previas.

La LOTCu contenía en su disposición final tercera la previsión de que el Gobierno elevara a las Cortes Generales un proyecto de Ley para la ordenación del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Aunque con retraso, dicha previsión se materializó en la aprobación de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). En relación con esta Ley, cabe señalar no sólo que se extiende a materias en relación con las cuales pueden plantearse, incluso, dudas de inconstitucionalidad, como las relacionadas con la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas que, según la Constitución, es materia de Ley Orgánica, sino también que ha introducido importantes limitaciones en los ámbitos de fiscalización y de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

En este sentido, ha de indicarse que, con anterioridad a dicha LFTCu y de acuerdo con el artículo 12 de la LOTCu, los resultados de la fiscalización se elevaban a las Cortes y estas conocían los mismos con independencia del Informe o Memoria anual que el Tribunal de Cuentas debía rendir en cumplimiento del artículo 13 de dicha Ley Orgánica. Después de la Ley de Funcionamiento y según establece su artículo 28.1, “los Informes o Memorias, Mociones o Notas aprobados por el Pleno del Tribunal como resultado de su función fiscalizadora, así como las alegaciones y justificaciones a que se refiere el artículo 44 de la presente Ley que hubiesen sido aducidas en cada procedimiento de fiscalización, se expondrán integrados en el Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir, para su tramitación parlamentaria a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los Plenos de las Corporaciones Locales”.

Sólo “cuando las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas así lo acuerden, o cuando, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal de Cuentas lo considere pertinente, éste pondrá en conocimiento de aquéllas el resultado de cualesquiera procedimientos fiscalizadores, mediante Informes o Memorias extraordinarias”. En la realidad, el Tribunal ha venido aplicando la excepción prevista y considerando que en todos sus informes es urgente la necesidad de su conocimiento por el Parlamento, por lo que ha continuado enviándolos de manera segregada, lo que no ha impedido que informes individualizados aprobados por el Tribunal de Cuentas tarden más de un año en ser tramitados en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para sus relaciones con el Tribunal de Cuentas. Sin entrar en el aspecto jurídico del problema que supone la modificación de una Ley Orgánica por una Ley ordinaria, lo que cabe resaltar es cómo, a través de un mero cambio procedimental, se reduce la posibilidad del control parlamentario del sector público, ya que la previsión que cabe deducir del artículo transcrito es una minoración de la actividad de la Comisión Mixta, dejándola prácticamente reducida a una sesión al año en la que se conoce la Memoria anual.

Esta Ley de Funcionamiento supuso, asimismo, una pérdida de calidad normativa al restringir también el ámbito de las responsabilidades contables al solo incumplimiento de las leyes reguladoras del régimen contable y presupuestario. En efecto, el mencionado artículo 38.1 LOTCu establece que “el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos

públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”, sin contemplar ninguna restricción por la naturaleza del incumplimiento de la Ley. Frente a esta regulación general, el artículo 49.1 de la LFTCu señala que “la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades perceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector”.

Cualquier análisis efectuado sobre la evolución del sector público suele reconocer que su principal manifestación y efecto ha sido la huida del Derecho administrativo y presupuestario de entidades y organizaciones del sector público hacia un modelo de gestión más discrecional, especialmente en los ámbitos autonómico y local. Tal como aparece reflejado en los diarios de sesiones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para sus relaciones con el Tribunal de Cuentas, éste ha venido poniendo de manifiesto: a) Falta de objetivos definidos y de indicadores para medir la eficacia en la organización y la eficiencia en la gestión de los servicios; b) Carencia de controles internos y protocolos de actuación (por ejemplo, en la concesión y justificación de las subvenciones públicas); c) Irregularidades que no llevan consigo responsabilidades contables por no infringir las leyes presupuestarias; d) Gestiones de entes y sociedades en ámbitos de discrecionalidad, lo que dificulta tipificar los ilícitos contables e, incluso, los penales que pudieran generarse; e) Gestión de entes “paraguas”, que han servido de vehículo para transferir a sus presupuestos fondos que, además de financiar actuaciones antieconómicas, han constituido una de las mayores fuentes de corrupción.

A estas circunstancias, ha de agregarse la falta de configuración de una jurisdicción contable eficaz que, como ya se ha dicho, además de propiciar un pronto resarcimiento del daño causado, impulsase una clarificación de los hechos cuando estos entrañasen responsabilidades objeto de la jurisdicción penal. El caso de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) puede constituir un ejemplo paradigmático de ese modelo de gestión discrecional en el que, a través de los fondos transferidos desde la Consejería de Empleo a diferentes Agencias, primero al Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), y después a la de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEAS), se concedieron subvenciones a personas no afectadas por un ERE y a empresas que no lo habían presentado. Y ello, sin que la Cámara de Cuentas haya puesto de manifiesto si se trataba de irregularidades o de ilegalidades, incluso de posibles responsabilidades contables, habida cuenta de la consideración de los servicios de intervención como un instrumento presupuestario inadecuado, en relación con dichas transferencias desde la Consejería de Empleo a la Agencia IDEAS. Estas actuaciones, con independencia de que pudieran suponer una infracción de la Ley General Presupuestaria e implicar posibles responsabilidades contables, debieron ser conocidas y debatidas en la Cámara de Cuentas de la Comunidad Autónoma y en el Pleno del Parlamento autonómico, en el que se cierra el ciclo del control de la gestión del sector público en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de ser puestas en conocimiento del TCU a los efectos pertinentes.

A estas restricciones hay que añadir que tampoco es fácil identificar y depurar las posibles responsabilidades “in eligendo” o “in vigilando” en que hayan podido incurrir las autoridades que hayan convalidado estos actos de gestión, pues cuando, por falta de calidad normativa, los gestores son

seleccionados, más por su proximidad al poder y por lealtad partidista que por su competencia profesional y lealtad institucional, resultan altamente afectados dos importantes intangibles del sector público, como son el capital humano y el capital estructural, de donde emana la calidad de gestión, que puede, a su vez, explicitarse en determinados indicadores de eficacia, pautas de gestión, y controles internos, cuya ausencia ha venido poniendo de manifiesto el TCu, circunstancias todas ellas que permitirían aclarar la legalidad de las actuaciones analizadas, cuando éstas llegasen a los tribunales penales.

La Constitución Española, como todas las Constituciones modernas, no solo es un marco jurídico, sino también un marco ético que incide en el comportamiento moral de todos los agentes relacionados con el uso de los recursos públicos, en el que la calidad normativa es una manifestación y un requisito de calidad democrática, lo que, en congruencia con el carácter de supremo órgano fiscalizador que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, reclama que sean tenidas en consideración las recomendaciones formuladas en relación con los fallos de gestión observados, así como los necesarios cambios normativos propuestos en sus informes de fiscalización elevados al Parlamento. No obstante, respecto a las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, cabe indicar que se han aplicado al funcionamiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado para relaciones con el TCu, las normas que regulan las Comisiones legislativas, sometidas al criterio de las mayorías. Con ello se ha llegado a desvirtuar el espíritu y la finalidad que la Ley Orgánica le atribuía al Tribunal, consistente en “estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas” y que venía a considerar a dicha Comisión parlamentaria como una Comisión técnica y de estudio, en congruencia con el carácter de Supremo órgano fiscalizador que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, y con la naturaleza técnica de sus informes. Sin embargo, dicha Comisión se ha convertido en una Comisión política, tendiendo a constituirse en superior jerárquico del Tribunal en materia fiscalizadora, revisando y, a veces, desvirtuando e, incluso, contradiciendo los Informes de éste.

Por otra parte, no se da traslado por la Mesa del Congreso ni por la Comisión Mixta a las respectivas Comisiones parlamentarias que pudieran estar interesadas según su correspondiente ámbito de competencias, ni a los Plenos de ambas Cámaras, de los Informes del Tribunal, ni se suele recabar la presencia de miembros del Gobierno y de los gestores responsables a fin de que informen de los asuntos tratados y analizados por el Tribunal, o de autoridades o funcionarios públicos que informen de la materia examinada, por lo que el resultado del control obtenido por el Tribunal generalmente se desvirtúa, se diluye o, en el mejor de los casos, se desconoce a nivel de los Plenos.

La posibilidad de que las conclusiones y recomendaciones recogidas en los Informes del Tribunal pudieran traducirse en iniciativas legislativas parlamentarias, a tenor de lo previsto en el artículo 87 y siguientes de la propia Constitución, se ve afectada por la normativa electoral y la propia organización de las formaciones políticas. En este sentido, el actual sistema de listas cerradas y bloqueadas, según la cual se eligen partidos y no personas, propicia que los partidos políticos sean organizaciones centralizadas y jerarquizadas que impiden el proceso ascendente de información e influencia, a todos los niveles de la organización, en el que el principio ético que debe regir la vida política de un Estado de Derecho exige algo más que respetar y hacer respetar la norma, pues quedarse en ello sería minimizarlo. Requiere anticipar el futuro creando la norma, más como algo que se descubre y se crea, que como algo que se promulga. Estas circunstancias también inciden

en el cierre del ciclo del control democrático de la gestión pública, pues los parlamentarios del partido que gobierna, por disciplina de voto, terminan apoyando a los gestores de su partido que demandan poco control, lo que va en contra de la mejor gestión y del control que demandan sus propios votantes, con la consiguiente degradación del discurso político, que termina afectando a su credibilidad y a su aceptación social.

A esta carencia de calidad normativa tampoco son ajenas determinadas apreciaciones subjetivas de consideraciones morales que, cuando se formulan por quienes han de aplicar las leyes, pueden llegar a desbordar, no solo su contenido ético, sino, también, su respectivo ámbito competencial. Estas situaciones están contribuyendo a generar el “gap” de calidad democrática que caracteriza hoy nuestro Estado democrático y de Derecho.

Por último, en cuanto a la publicación en el BOE de los Informes o Memorias, Mociones o Notas aprobados por el Pleno del Tribunal como resultado de su función fiscalizadora, también se produce con retraso, como consecuencia de la demora de la tramitación parlamentaria. Únicamente en sus primeras actuaciones fiscalizadoras tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica, el Tribunal dio traslado de los resultados de la fiscalización, mediante la publicación inmediata de los informes en el BOE, simultáneamente a sus destinatarios; es decir, a los ciudadanos, en general, y a las Cortes Generales, como máxima expresión de la representación popular. Con la entrada en vigor de la Ley de Funcionamiento, en virtud de lo previsto en su artículo 28, sólo cuando la Comisión Mixta ha procedido al “examen” del resultado remitido por el Tribunal, se publica el informe de fiscalización en el BOE, agregando al mismo las Resoluciones parlamentarias que se hubieren aprobado (que, además, habitualmente, como se ha señalado, no corresponden, como debieran, a los respectivos Plenos de las Cámaras); de modo que se ha convertido en habitual, también, no sólo la publicación tardía de los resultados del Tribunal y, en consecuencia, la demora en su remisión al auténtico destinatario, que es la sociedad; sino también la publicación conjunta del Informe y de las Resoluciones que hubiere adoptado la Comisión Mixta, que no siempre han sido concordantes con el contenido de aquél.

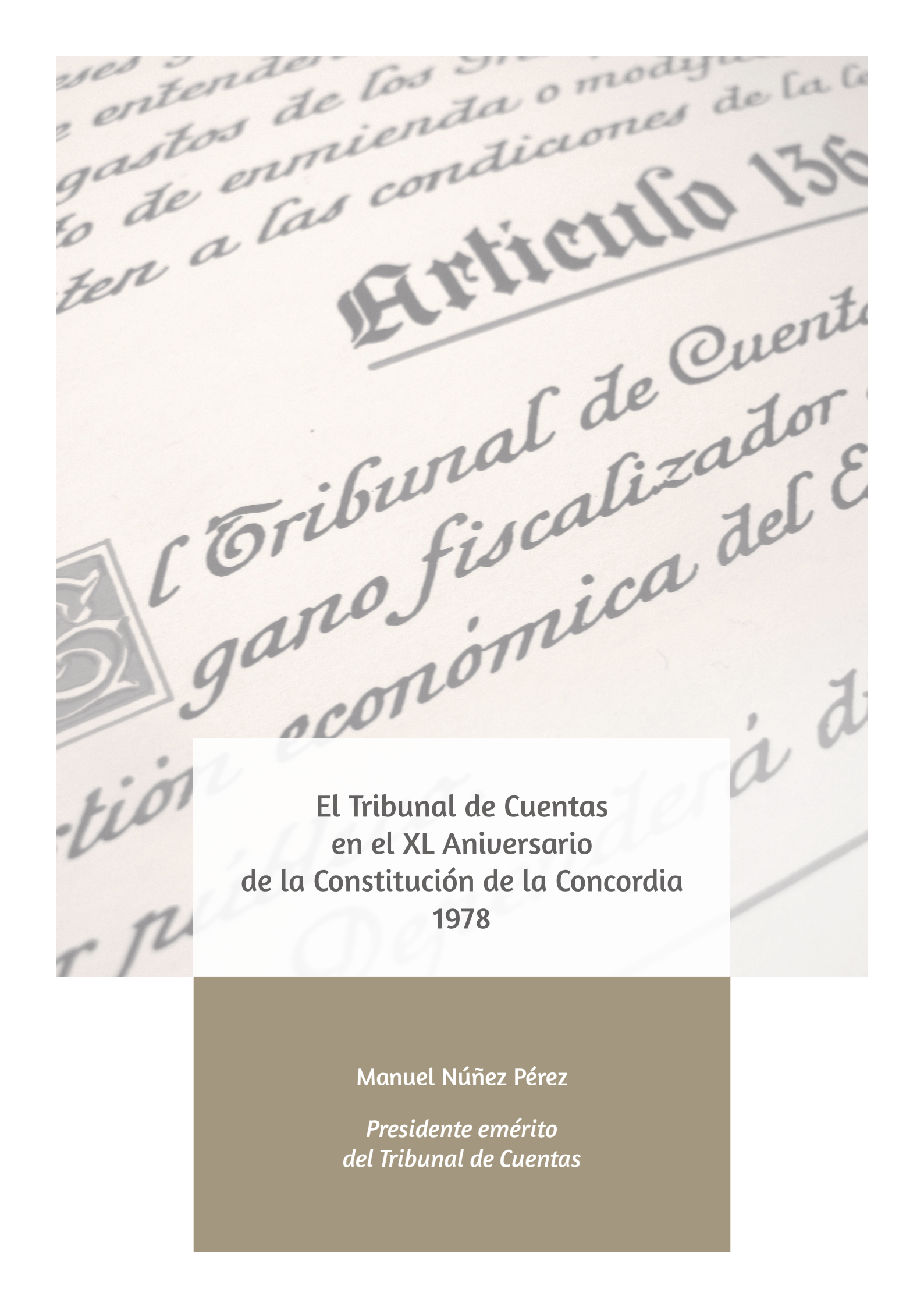
Por otra parte, aunque la propia Ley de Funcionamiento, en su artículo 5.2, establece que los votos particulares se incorporarán a los Memorias, Informes, Mociones o Notas enviados a las Cortes Generales, sin embargo, todavía no han llegado a publicarse en el BOE.

En cuanto al planteamiento efectuado en la Ley Orgánica de la *responsabilidad contable* y de su exigencia, su formulación resultaba coherente con el alcance otorgado a la fiscalización de la gestión pública, que se extiende al sometimiento de la misma a los principios de legalidad, eficiencia y economía, configurando la actividad de control del Tribunal en su globalidad en la permanente interrelación de ambas funciones, sirviendo la función fiscalizadora como cauce esencial a la jurisdiccional y ésta como culminación y refuerzo de aquélla. La entrada en vigor de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas vino a alejar la función de fiscalización de la gestión y a limitar su eficacia, así como a cercenar y restringir notablemente el ámbito de exigencia de la responsabilidad contable por una doble vía. En primer lugar, mediante la concepción de los Informes anuales integradores de toda la actividad fiscalizadora, haciendo desaparecer, salvo casos de extraordinaria y urgente necesidad, los informes individuales; y en segundo lugar, por la vía de exigir dolo, culpa o negligencia graves a los presuntos causantes del menoscabo de

caudales públicos, e incumplimiento exclusivamente de la legislación presupuestaria o contable, además de la reducción también originada en el campo de la exigencia de la responsabilidad subsidiaria.

A todo lo indicado cabría añadir la necesidad de superar el reducido alcance y significación de la Cuenta General del Estado de acuerdo con la correspondiente configuración del Estado y del Sector Público de conformidad con el art. 4 de la LOTCu, la necesidad de atender a la normativa específica reguladora de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas en su sometimiento a la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, así como la introducción en la Ley de Funcionamiento de modificaciones adicionales en las que se contemple la ampliación del ámbito de actuación del Tribunal a estas organizaciones; y el deber de colaboración de cuantas personas físicas o jurídicas mantengan con las mismas relaciones económico-financieras.

De las anteriores consideraciones cabe concluir la conveniencia de proceder a una modificación de la Ley de Funcionamiento del TCu con la finalidad de potenciar su función de control, tanto en la valoración de la gestión pública y en la propuesta de medidas para la mejora de la misma, como en la exigencia de las correspondientes responsabilidades ante el menoscabo que se pudiera ocasionar de los caudales públicos.

The background features a document with handwritten text in a cursive script. A prominent heading reads "Artículo 136" underlined. Below it, the text "El Tribunal de Cuentas" and "Organismo fiscalizador" is visible. On the left side, there is a square seal with a circular emblem. The overall tone is historical and official.

**El Tribunal de Cuentas
en el XL Aniversario
de la Constitución de la Concordia
1978**

Manuel Núñez Pérez
*Presidente emérito
del Tribunal de Cuentas*

Introducción

He dicho y repetido cuantas veces me lo han preguntado que uno de los días más felices, alegres y satisfactorios de mi larguísima vida parlamentaria fue el de la tarde de otoño en que se aprobó el texto de la Constitución. No recuerdo un aplauso tan entusiasta, tan caliente y tan musical como aquél. El texto se sometió a referéndum el día 6 de diciembre.

Desde la perspectiva actual, transcurridos ya 40 años, el valor de la llamada Constitución de todos, se acrecienta al constatar la vigencia de los pactos que han fructificado en la creación de un nuevo Ordenamiento legal, en la democratización de la vida pública y de las instituciones del Estado y en la impregnación constitucional de la vida política, jurídica y ciudadana.

Fuera de discusión los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico y la prioridad que corresponde al ejercicio y a la garantía de los derechos y libertades es notoria también la vigencia del PACTO POLÍTICO, sustentado sobre la monarquía parlamentaria.

También es de resaltar la vigencia del PACTO SOCIAL que reconoce el derecho de propiedad y la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, garantizando un amplio espacio de protección de derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Aunque se ha avanzado mucho por el camino de la igualdad y la solidaridad, aún falta mucho trecho para alcanzar cotas de justicia social satisfactorias, y puede, debe hacerse, sin necesidad de reformas constitucionales.

Finalmente, el PACTO AUTONÓMICO ha permitido conciliar la unidad de España con las peculiaridades de los territorios que la integran y ha propiciado niveles de autogobierno insospechados y superiores a los de cualquier otro país europeo. Estas razones avalan la general adhesión al modelo de Estado de las Autonomías y el alto grado de satisfacción que ha marcado su desarrollo particular. No podemos negar que existen ciertas reservas y ciertos problemas, de diferente intensidad y alguna excepción de mayor y gravísimo calado como es el desafío secesionista catalán que estamos padeciendo y que más que un jaque a la Constitución es una vulneración del consenso constitucional.

Pues bien ¿qué papel ha jugado el Tribunal de Cuentas en el cumplimiento de estos tres pactos?

La coincidencia de la celebración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española y del trigésimo aniversario de la aprobación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas brinda la oportunidad de reflexionar, una vez más, sobre la relevancia otorgada en el texto constitucional al Tribunal como supremo órgano constitucional encargado de la fiscalización económico-financiera del Estado en su sentido más amplio y con jurisdicción para enjuiciar las denominadas responsabilidades contables.

La revisión de todo lo realizado en la Sección de Fiscalización y en la Sección de Enjuiciamiento (informes, resoluciones y sentencias) no puede concluir en una mera posición de autocomplacencia y de satisfacción por quienes hemos tenido el honor de asumir alguna responsabilidad en el Tribunal en el periodo transcurrido, sino que ha de examinarse como un examen de la labor desarrollada y de la necesaria adaptación del quehacer del Tribunal a los nuevos planteamientos y requerimientos que la sociedad democrática del siglo XXI plantea.

Referencias constitucionales

La lectura de la Constitución desde una perspectiva de control conduce a la indisoluble identificación del concepto de Constitución con el ejercicio de la función de control. Así lo reconoció explícitamente la referencia contemplada en el artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, según la cual “*toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución*”. El principio de la limitación del poder, junto con el postulado correlativo de garantía de los derechos individuales, constituye el basamento esencial del constitucionalismo, con independencia de las referencias al control que pudieran ofrecer antecedentes de periodos históricos anteriores a los planteamientos constitucionalistas de todo Estado democrático. En este sentido, la propia Constitución, en cuanto Norma que define la estructura política superior del Estado desde el postulado de la autoorganización social como fuente de legitimidad del poder y del Derecho, se presenta, por lo tanto, como una manifestación y una confirmación de control, en cuanto limitación y legitimidad del poder.

Este principio limitativo del poder está necesariamente vinculado con la defensa de la libertad individual, incardinada, a su vez, en la libertad social, dada la sustancial vinculación entre libertad y el propio concepto de poder, como expresión de las relaciones entre individuos y, más aún, entre éstos y el Estado, lo que requiere definir el campo del poder legítimo, así como sus límites y su control. La Constitución transforma el poder legítimo en poder jurídico, y se convierte en garantía escrita de la limitación del poder y de la salvaguarda de los derechos individuales. Así, el artículo 103.1 de nuestra Constitución contempla que “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento plano a la Ley y al Derecho*”.

La institucionalización del control es una de las garantías ofrecidas por la organización del Estado democrático, a fin de que la legitimidad de origen, fundamentada en la expresión de la mayoría de la sociedad civil, como origen democrático del poder, se vea acompañada por la legitimidad de ejercicio, garantizada por la existencia de mecanismos y órganos de control que propician que el poder otorgado se ejerce de forma adecuada.

Estas coordenadas marcan la concepción del Tribunal de Cuentas, así como la de otros Órganos especializados, encargados de verificar la virtualidad efectiva del principio de legalidad y del sometimiento de los responsables públicos al sistema normativo desde diferentes perspectivas y con distinto alcance. El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de estas Instituciones que considera componentes esenciales del de la arquitectura y del orden constitucional y su preservación se juzga indispensable para asegurar los principios y valores constitucionales.

Atendiendo al control en materia económico-financiera, nuestro texto constitucional establece en el art. 31.2 que “*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía*”. Asimismo, desde un punto de vista orgánico, el art. 136 define al Tribunal de Cuentas como “*El supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado, así como del sector público*”, y establece que “*las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste*”. En consecuencia, el Tribunal se concibe como el Órgano especializado, con

competencias para el ejercicio de la función fiscalizadora, sin perjuicio de su propia jurisdicción, que asume la responsabilidad de velar y garantizar que los recursos públicos que la sociedad pone a disposición de los gestores públicos son utilizados con sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Por otra parte, desde la perspectiva de la cohesión territorial, el referido artículo 103 de la Constitución Española incluye, entre los principios a los que ha de acomodarse la Administración pública, los de descentralización, desconcentración y coordinación, principios que vienen a marcar las líneas identificativas de nuestro sector público, identificado por su acusado carácter descentralizado y desconcentrado, lo que, a su vez, exige que la coordinación deba ser la guía constante en sus actuaciones y en las relaciones entre las diferentes Instituciones. En consonancia con esta organización territorial avanzada en el texto constitucional, de su lectura también se desprende una importante participación del Tribunal de Cuentas, al asignarle, en su artículo 153, el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, con independencia del control que posteriormente se haya podido asumir por los Órganos de Control Externo autonómicos, con los que la actividad fiscalizadora ha de desarrollarse en perfecta coordinación y colaboración. Esta atribución competencial conduce a un importante ámbito de actuación del Tribunal, de gran relevancia en consonancia con la evolución hacia la que ha derivado la organización política territorial y que, desde una orientación horizontal de su actividad fiscalizadora le otorga un reconocido protagonismo en cuanto instrumento de cohesión y solidaridad territorial, al extender su actividad fiscalizadora a todo el Sector público estatal, autonómico y local y permitirle ofrecer la pertinente evaluación a partir de una información comparativa sobre la gestión pública de las distintas Administraciones públicas, lo que a su vez puede propiciar la adaptación de medidas a favor de la cohesión territorial.

La importancia de esta atribución competencial en el propio texto constitucional aparece reforzada al reconocer al Tribunal autonomía en su ejercicio, sin necesidad de impulsos ni condicionantes externos. De hecho, en su Ley Orgánica se establece que desarrollará sus funciones con plena autonomía y sometimiento al ordenamiento jurídico, a la vez que se le reconoce la iniciativa fiscalizadora, junto con las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y se indica que impulsará de oficio todos los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora.

Evolución de la gestión pública y de su control

Como se ha señalado, con la finalidad de asegurar el servicio a los intereses generales, es la propia Constitución la que configura una arquitectura institucional, de la que forman parte relevante las instituciones de control, pues, como afirmaba Tocqueville en su análisis de la democracia en América, *exceptuando a Dios que puede sin peligro ser todopoderoso, porque su sabiduría y su justicia igualan siempre a su poder, no hay en la tierra autoridad tan respetable por sí misma, o revestida de tan sagrado derecho, como para dejarla obrar sin control y dominar sin cortapisas.*

El Sector público, sobre el que se ha de ejercer el control queda configurado no sólo por el conjunto de entidades públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y el criterio aplicado en su calificación, sino que también por las personas físicas o jurídicas que hubieran percibido, subvenciones, créditos o cualquier tipo de ayuda pública. En consecuencia, con independencia de las singula-

ridades que hayan de aplicarse en el ejercicio del control en determinados supuestos, siguiendo una concepción finalista del Sector público, no cabe contemplar la existencia de fondos públicos que excepcionalmente estuvieran exentos del sometimiento al ejercicio fiscalizador. A este respecto, se considera pertinente que en una potencial modificación de la Ley Orgánica y de la Ley de Funcionamiento del Tribunal se dejara nítidamente regulado este alcance subjetivo de la función fiscalizadora, que en palabras de mi antecesor en el cargo, Don Ubaldo Nieto de Alba, se trataría de alcanzar la necesaria calidad normativa.

Cualquier aproximación o análisis que se pretenda efectuar del Sector público ha de partir del reconocimiento de que se trata de una realidad y de una organización muy compleja, en cuyo funcionamiento intervienen múltiples variables de diferente naturaleza, y que está sometida a una permanente evolución, siguiendo en ocasiones direcciones contrapuestas. La complejidad del sector público se ve confirmada, entre otras muchas manifestaciones, en la numerosa variedad de entidades que lo integran con sus diferentes regímenes jurídicos y las múltiples y diversificadas actuaciones en las que se materializa su gestión. A su vez, el sector público aparece desagregado en diferentes subsectores según la organización territorial de las distintas Administraciones, con la consiguiente dispersión normativa y sus respectivas interrelaciones, además de sus conexiones con la Administración Europea y otras Organizaciones en el ámbito internacional. Ha de resaltarse que la expansión exterior hacia entornos internacionales ha estado simultáneamente acompañada de una intensificación y consolidación de la organización territorial, afianzándose la Administración autonómica y la local.

Relacionada con la complejidad y diversidad del sector público, se puede señalar una amplia y diferenciada tipología de actividades y servicios públicos prestados por las entidades públicas, con independencia de la colaboración que en algunos casos pudieran ofrecer las entidades privadas, en cuya regulación ha de significarse el progresivo abandono del derecho público por parte de muchas entidades y actividades públicas para regirse por el derecho privado, originando que la información derivada del cumplimiento de las estrictas obligaciones establecidas por el derecho administrativo se ha diluido con la implantación de un marco jurídico menos riguroso, que puede facilitar la gestión, pero que no siempre aparece complementado con una nítida identificación de las mayores responsabilidades exigibles a los gestores.

Por otra parte, esta multiplicidad de actividades viene acompañada de unas diferencias sustanciales que caracterizan a las organizaciones públicas y las distinguen de las organizaciones privadas, tanto en lo que se refiere a su justificación como a su funcionamiento. Evidentemente, el beneficio económico no es el horizonte al que se dirige la actividad económica pública, que ha de atender a otros objetivos de carácter social más difíciles de precisar y evaluar. Por otra parte, el acceso universal a los servicios prestados altera el funcionamiento de su demanda como fuente de información en el proceso de decisión pública y las garantías que el responsable público encuentra en el entorno político frente a las situaciones de insolvencia, que de forma definitiva condicionan la correspondiente asunción de responsabilidades en la gestión privada, así como la preferencia del gestor público por el corto plazo en consonancia con los procesos electorales, y su vinculación a la estrategia de las formaciones políticas, son algunos de los elementos que vienen a diferenciar la gestión pública y privada. Y, en este sentido, también sería necesaria una reforma legislativa que puede y debe hacerse sin necesidad de reformar la Constitución.

A la necesidad de que los gestores públicos asuman las responsabilidades derivadas de su actividad, ha de agregarse que su carácter público conlleva la obligación de ser ejemplares en su gestión, en la búsqueda y defensa del bien común. Esta ejemplaridad debida viene a resaltar el alcance ético de toda actuación de gestión pública y del que pueden derivarse efectos jurídicos que deberán ser atendidos en diferentes ámbitos de control. Esta proclamación del interés general ejerce de función legitimadora de los poderes públicos; pero, a su vez, viene a señalar la existencia de un límite al ejercicio de dichos poderes, que no debería ser sobrepasado en ningún caso, con el consiguiente rechazo de planteamientos relativistas en su valoración, pese al mayor o menor margen de discrecionalidad que el ejercicio de la actividad pública pudiera ofrecer. Al igual que en la antigua Grecia cuando se planteaba la alternativa entre el gobierno de las leyes o de los hombres, cabe concluir que lo preferible es disponer de hombres buenos que, además de respetar la ley, actúen correctamente en cada manifestación de su actividad.

Esta atención a la ejemplaridad y a la ética de los gestores públicos amplía el ámbito de referencia de la fiscalización del sometimiento de la actividad al principio de la legalidad, que no debe limitarse a constatar el cumplimiento de la normativa vigente, sino que ha de ofrecer un carácter compulsivo orientado a su modificación, de modo que ninguna actuación relacionada con la gestión pública quede al margen de la misma, y que no existan zonas de impunidad como consecuencia de una carencia o insuficiencia de normas. Cumplir con este cometido requiere dotar a las Instituciones de control del máximo dinamismo no sólo para aproximar sus procedimientos de control a la organización y gestión inmediata, sino también para efectuar proyecciones de futuro y anticipar los nuevos requerimientos e intereses sociales y dotarles de la pertinente normativa garantizadora. A este respecto, es preciso reconocer que muchas de las recomendaciones incorporadas a los informes de fiscalización, así como las Mociones elevadas por el Tribunal de Cuentas al Parlamento han ido orientadas en el sentido de propiciar cambios normativos que garantizaran unas pautas adecuadas para la gestión pública, atendiendo a las demandas sociales y a los principios de buena gestión.

Y esta atención a la ejemplaridad y a la ética de los gestores públicos hace referencia al principio de transparencia.

La transparencia en la gestión pública

En la vida pública se produce periódicamente una renovación del lenguaje para expresar nuevos conceptos que se afianzan en el marco de las relaciones de los ciudadanos con las instituciones y los poderes públicos, en consonancia con los intereses y preocupaciones más acuciantes.

Uno de los términos que ha adquirido este mayor protagonismo desde la aprobación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal es el de transparencia, hasta el punto de convertirse en una de las notas definitorias del buen gobierno. Aun cuando este término nunca ha estado ausente en la explicación de una adecuada organización de las instituciones públicas, la implantación de la denominada sociedad de la información ha renovado su alcance, erigiéndose en requisito ineludible de la gobernación de los nuevos tiempos. Las nuevas tecnologías de información han irrumpido en la organización social, en los planteamientos políticos, en la producción económica, en la construcción jurídica y, por descontado, en las relaciones de la sociedad con sus representantes públicos, adquiriendo los ciudadanos una mayor conciencia de sus derechos, que se traduce en la

exigencia de transparencia a los gestores públicos en la actividad por ellos desarrollada. De hecho, son frecuentes las publicaciones en el ámbito internacional en las que, con independencia de la conveniencia de valorar adecuadamente las notas técnicas y los criterios en que fundamentan sus conclusiones, aparecen clasificados los diferentes países en función de la valoración otorgada por sus ciudadanos a la transparencia de su organización y funcionamiento.

Esta identificación de la sociedad actual como sociedad de la información no puede simplificarse en una imagen idílica de la realidad y de las relaciones sociales. Por el contrario, el análisis de la situación actual es bastante menos optimista, no sólo porque las potencialidades ofrecidas por las nuevas tecnologías no se impulsan en toda su capacidad, sino también porque su utilización en muchas ocasiones no es la adecuada, conformándose organizaciones poco transparentes, marcadas por el diferente grado de acceso a la información necesaria para participar activamente en su diseño y funcionamiento. Esta situación plantea la posible falta de neutralidad de la tecnología, con la consiguiente perjuicio para la transparencia, junto con la preocupación por el hecho de que la dispersión y abundancia de mensajes puede originar un incremento de la ciudadanía pasiva, despreocupada de los temas que más deberían afectar a la estructura y organización de la sociedad, ante la banalización de la información.

Con independencia de que el principio de transparencia figure o no explícitamente enunciado en el correspondiente texto constitucional, ha de reconocerse que la propia Constitución, en sí misma concebida como garantía de los derechos individuales, afianzada en la pertinente limitación de los poderes públicos, viene a exigir que la actuación de éstos, en todos sus ámbitos, sea plenamente transparente, a fin de que el control y contrapeso de dichos poderes sea efectivo.

Ante la importancia reconocida a la transparencia, la propia Ley Orgánica del Tribunal, en consonancia con la publicación de la Ley de Transparencia, ha incorporado este principio a los objetivos inicialmente asignados al alcance de la función fiscalizadora, mediante la pertinente modificación legislativa, si bien esta modificación no ha quedado trasladada igualmente a la Ley de Funcionamiento. La incorporación de este principio es consecuencia de la directa vinculación de la transparencia con la democracia, que exige disponer de Instituciones que garanticen su implantación. En expresión de Hans Kelsen: *“La suerte de la democracia depende en gran proporción de que llegue a elaborarse un sistema de instituciones de control. Una democracia sin control será siempre insostenible, pues el desprecio de la autorrestricción que impone el principio de legalidad equivale al suicidio de la democracia”*.

La transparencia remite a una gestión pública de lo público, a unas relaciones abiertas y sin opacidad entre gestores públicos y ciudadanos, sin perjuicio de la debida reserva que determinadas materias pudieran requerir, así como un clara precisión y distribución de competencias en la organización interna. El gobierno transparente no sólo facilita el acceso a la información y a la documentación, sino que adopta una posición activa, informa suficientemente acerca de las decisiones tomadas y es receptivo a las demandas sociales, procurando dar respuesta de la manera más rápida posible. La transparencia supone una interiorización y un respeto permanente por parte de los gestores públicos de los derechos de los ciudadanos, de modo que no resulta exagerado afirmar que sin transparencia difícilmente puede hablarse de la existencia de una sociedad verdaderamente democrática. Transparencia y democracia son dos

referencias utilizadas para identificar una adecuada organización social, resultando imposible imaginar un régimen no democrático que sea transparente ni defender el ejercicio democrático sin transparencia.

La íntima imbricación y correlación entre democracia y transparencia no es el resultado de una mera construcción teórica o una expresión metafórica para representar una Administración idealizada, sino que su verdadera fuerza radica en su plasmación práctica, que lleva a exigir información y participación en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

A este respecto, el Estado no potencia su autoridad a través del silencio y del distanciamiento, sino, por el contrario, mediante su apertura a los ciudadanos y el suministro de información en cantidad y calidad adecuada. La transparencia no implica debilidad, sino fortaleza y genera confianza en los ciudadanos, lo que facilita la labor administrativa a través del autoconvencimiento, la aceptación y la participación social.

Podría sintetizarse que la amplia relación de principios que han de caracterizar la actividad económico-financiera pública puede sintetizarse en el principio de transparencia, ya que su implantación puede evaluarse como la condición necesaria y, en muchas ocasiones, suficiente de que dicha actividad se ha sometido a los principios de legalidad, eficiencia y economía, junto a las restantes referencias que suelen utilizarse para la identificación de una buena gestión. Desde esta perspectiva, se ve reforzada la falta de justificación de los gestores públicos que no rinden cuentas de su gestión o que no colaboran con las Instituciones de control en el buen desarrollo de las actuaciones que hubieren programado.

La incorporación del principio de transparencia al alcance de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas ha abierto nuevos retos a la actividad de control y una nueva vía de colaboración para la mejora de la gestión pública y para potenciar el conocimiento fundamentado de la misma por parte de los ciudadanos.

La evaluación social de la gestión pública

El periodo transcurrido desde la aprobación de las Leyes Orgánica y de Funcionamiento, en las que se desarrollaba la concepción del Tribunal prevista en la Constitución, permite reflexionar sobre el alcance de su actividad y la evaluación social de la gestión pública derivada de los informes emitidos y de las resoluciones de la función de enjuiciamiento de la jurisdicción contable.

Si se parte en esta reflexión de los numerosos informes y mociones elevados al Parlamento, y de las conclusiones y recomendaciones en ellas recogidas, ha de reconocerse que prácticamente todos los subsectores públicos han sido fiscalizados y que el Parlamento ha dispuesto de una relevante información sobre la actividad de los gestores públicos, así como de recomendaciones sobre las medidas a adoptar. Si a estos resultados se agregan todos los ofrecidos por los restantes órganos de control externo, así como por los distintos sistemas de control interno, se ha de concluir que se dispone de un sistema de control adecuado y suficiente, fundamentado en la clara segregación del control interno y externo, con independencia de que pudiera resultar oportuno potenciar la coordinación entre todas sus manifestaciones para un mejor aprovechamiento de los recursos puestos al servicio de la función de control.

No obstante, frente a esta valoración positiva es excesivamente frecuente encontrarse con manifestaciones públicas que desconocen estos resultados o se cuestionan la eficacia de las Instituciones de control. Si se tuviera que elegir un indicador que midiera la eficacia de las entidades controladoras, parecería coherente, además del necesario referente de la corrección de las irregularidades detectadas, seleccionar aquél que se refiriese al grado de implantación por parte de los gestores públicos de las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización, objetivo que con excesiva frecuencia aparece incumplido en los sucesivos informes del propio Tribunal de Cuentas.

La remisión de los Informes al Parlamento para su conocimiento y posterior debate suscita, asimismo, diferentes cuestiones que pueden afectar a su adecuado tratamiento y divulgación. En este sentido, el alcance de carácter político derivado de su análisis por los grupos parlamentarios, en el ámbito de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal, puede diluir el carácter eminentemente técnico de sus conclusiones. Por otra parte, se considera que debería potenciarse la remisión de los informes a las diferentes Comisiones Parlamentarias, según su especialidad, y que éstas pudieran entrar en contacto con los gestores responsables de la actividad analizada y pedirles explicaciones y exigirles la modificación de las deficiencias que pudieran haberse observado. Asimismo, en relación con las resoluciones adoptadas en el seno de dicha Comisión Mixta, que son publicadas en el BOE, junto con el Informe del que traen origen, se estima que debiera efectuarse un posterior seguimiento de las mismas, evitando que la adopción de dichas resoluciones tenga un mero alcance formal, que finaliza con el mismo acto de su acuerdo.

No puede obviarse la frecuente aparición de lamentables casos de corrupción vinculados con la gestión pública y que de forma espontánea vienen a cuestionar la eficacia de los sistemas e instituciones de control y a deteriorar la confianza en los mismos y a desacreditar injustificadamente a otros agentes públicos. A este respecto, ha de remarcarse que la responsabilidad de estas situaciones ha de asignarse exclusivamente a los gestores públicos que no han respondido a los parámetros de ejemplaridad, ética y transparencia que les son exigibles. No obstante, desde las Instituciones de control debería examinarse si la planificación de las fiscalizaciones ha sido la adecuada atendiendo a los riesgos a los que la gestión pública está expuesta y al buen uso de los recursos disponibles.

En relación con los informes de fiscalización ha de remarcarse que, si bien el Parlamento es su receptor inmediato, en cuanto representante de la soberanía popular, el destinatario definitivo de los mismos es la propia sociedad que, en cuanto titular del patrimonio y de los recursos utilizados por los gestores públicos, es acreedora a recibir una valoración técnica y fundamentada de la gestión realizada. Por ello, la intensificación del uso de nuevas vías de comunicación, además de las formalmente reconocidas, que impulsen el conocimiento social de las actuaciones de las Instituciones de control propiciará un mayor control social sobre la gestión de los responsables públicos.

Se abren en este ámbito muchos frentes a los que atender sobre la calidad técnica de los informes, y la necesaria coordinación y colaboración entre los diferentes controles, así como sobre la capacidad de transmitir su contenido a la sociedad y las diferentes vías que a tal fin pudieran utilizarse, ámbito en el se suscitan, a su vez, las necesarias relaciones con los medios de comunicación. Duvenger definió la legitimidad como *la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada*.

El respeto a la imagen que la sociedad ha de tener de las Instituciones de control requiere que éstas planifiquen, tras un exhaustivo análisis de los potenciales riesgos, y ejecuten con objetividad, independencia y eficiencia sus fiscalizaciones; pero para que dicha imagen no resulte en mayor o menor grado deformada, es necesario que todos los destinatarios de sus informes interpreten adecuadamente sus contenidos y adopten las medidas que en cada caso fuesen necesarias para mejorar la gestión pública. Una potenciación social de la imagen de las Instituciones de control y de su actividad repercute positivamente en el conocimiento y evaluación del Sector público, compartiendo la necesaria correlación entre ingresos y gastos públicos, e impulsa el control social del mismo, favoreciendo el adecuado funcionamiento de la sociedad asentada en sus valores democráticos.

The background features a document with handwritten text in Spanish. The text includes 'gastos de los', 'de enmienda o modifi', 'ter a las condiciones de la', 'Artículo 136', 'Tribunal de Cuentas', 'organo fiscalizador', and 'económica del E'. A square seal with a crown and other symbols is visible on the left side.

La economía
en la gestación del nacimiento
de la Constitución Española
y en la del Tribunal de Cuentas

Juan Velarde Fuertes

*Consejero emérito del Tribunal de Cuentas
y miembro del Consejo Editorial
de la Revista Española de Control Externo*

El tema de la economía en la Constitución de 1978, inmediatamente obliga a abordar numerosas cuestiones. La primera, la realidad que se vivía en España vinculada a la situación económica y social de la nación, inmediatamente después del nombramiento, el 8 de junio de 1973, de Luis Carrero Blanco sucediendo a Franco como Presidente del Consejo de Ministros. Fue el momento en el que se comprende que se ha iniciado la Transición. Justamente entonces, pasa a ocupar un papel central, Torcuato Fernández-Miranda. A partir de esa fecha se convierte en un claro impulsor de una nueva realidad política y también de su proyección hacia la economía. Su culminación exige, entre otras cosas, por un lado la aparición de una Constitución que definitivamente supere la realidad jurídica enmarcada en las llamadas Leyes Fundamentales. No dudamos tampoco que el 19 de julio de 1975 asumió, temporalmente, como, Príncipe de España, la Jefatura del Estado, Juan Carlos I, a causa de la enfermedad de Franco. Y estas novedades van a coincidir con otra múltiple en el ámbito económico y que acompañaría posteriormente a todo el proceso constituyente. Me refiero al choque petrolífero. El impacto fue durísimo. El PIB por habitante, en euros 2010, había llegado a los 7.922 euros 2010 en 1974, pero en 1975 la cifra descendió a 7.898, esto es, se esfumó el crecimiento. Todo esto coexistía con otro choque que no sólo afectaba a la economía, sino que tenía importantes consecuencias sociales y políticas. Se trata del denominado Proceso 1001, contra los dirigentes de Comisiones Obreras. Esto significó el inicio del hundimiento del modelo de relaciones laborales que había existido hasta entonces. Como derivación de un impulso grande que surge en el movimiento huelguístico con el corolario de fuertes incrementos sociales de protesta, los cuales, a su vez, generaron fuertes subidas salariales para compensarlos -éste había sido, como se recordará, el procedimiento para acallar ese movimiento de Girón- y como entonces, inmediatamente estos aumentos causaron tensiones inflacionistas. Los precios implícitos del PIB, automáticamente se incrementaron; habían subido en 1972 un 6,2%, pero en 1973, ese incremento fue ya del 16,7% y, en 1974, del 17,3%, un proceso que generó, de inmediato, un claro incremento en el desempleo. La curva de Phillips surge en España: la tasa de paro en 1973 era del 2,6%, pero en 1974 pasó al 3,5% y a partir de entonces, esa cifra aumentó. Añádase que la síntesis de todo esto, que son los índices miseria, que registraban la diferencia entre el incremento del PIB a precio de mercado y la suma del incremento de los precios implícitos en el PIB a precio de mercado y la tasa de desempleo, ofrece esta realidad: en 1972, el índice miseria fue aún positivo, 2,3, pero inmediatamente se transformó en negativo, o sea que se aumentan los problemas de inmediato; en 1973 el índice ya pasa a ser de -15,7, y en 1975, de -18,9, un proceso que se convierte en permanente.

Como al mismo tiempo se desquició el mundo de las importaciones por el lado de sus precios, o sea, que empeoró claramente la relación real de intercambio, la industria se derrumbó, derrumbamiento que se complicó aún más como consecuencia de que el ministro de Hacienda, Cabello de Alba, en 1975 admitió que era de esperar, por los múltiples choques del petróleo y de las importaciones, una crisis larga. Pero en 1976, su sucesor, el ministro de Hacienda Eduardo Carriles, abandona la garantía política que había creado Cabello de Alba. La raíz de esa alteración se debió al deseo equivocado de no perturbar, como una política contractiva, los inicios del reinado de Juan Carlos I. Como consecuencia todo empeoró tanto, que provocó una durísima crítica de Fuentes Quintana, quien señalaba que, en aquellos momentos, existía un triple rasgo que definía la peculiar posición española frente a la vivida en los años sesenta. En primer lugar, que era de singular gravedad como consecuencia de negros presagios generados por nuestra propia base natural. Se habían esfumado multitud de minerales a causa de las fuertes exportaciones de minerales que tuvieron

lugar desde el siglo XIX. La sensibilidad de la economía española a ciertos actores económicos importados que habían impulsado el desarrollo en la fase vivida de gran expansión a partir de 1959, en 1973 se habían esfumado. Añádase a esto una incapacidad del sistema económico español para adaptarse, flexiblemente, a los cambios reclamados por esa crisis económica surgida. Pero a ello añádase la carencia de una política económica precisa para completar a los ajustes empresariales que exigía la crisis abierta en 1973, y que parecía continuar con mucha fuerza en 1977.

Y a todo ello debe añadirse otro elemento derivado del impacto de la crisis. Como señala Rocío Sánchez Lissén a causa de la crisis industrial mencionada se genera una crisis bancaria. Por ello hubo urgencia de crear por el Gobierno, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, para frenar una crisis bancaria colosal que afectaría -en principio ya pasaban a estar tambaleándose- a 51 bancos en el país. La causa la explica muy bien la profesora Sánchez Lissén: “La banca en general, no había hecho caso a las recomendaciones de la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962”. Esta disposición había incitado a que la Banca mixta española dejase de serlo. Si se dedicaba a operaciones de activo y pasivo a corto plazo no debería financiar activos a largo plazo, proceso con el que la Banca procuraba controlar parte sustancial de nuestra estructura industrial y de los servicios. El que se apoyase así a maniobras de tipo monopolístico creaba rigideces que pronto o tarde perturbaban el mercado interior a más de que frenaban la competitividad al favorecer la inflación, y, desde luego, dejaban de ayudar a las empresas industriales y de servicios para que no pudieran superar la crisis.

Y esta concreta política bancaria mostraba la deformación de la mente de numerosos dirigentes bancarios, engañados por la notable expansión que se había mantenido desde 1962 y, por ello, creían que permanecer con la estructura de la banca mixta era lo preferible. Y aún más se derrumbaba esto a causa de que ciertos bancos, entremezclan sus organizaciones directivas con los grupos industriales que controlan; además, permanecía el llamado *statu quo* bancario, a pesar de la liberalización bancaria impuesta por Barrera de Irímo en 1974. Habían sido “creados nueve bancos nuevos con poca solvencia, y otros, incluso, no fueron gestionados con la prudencia debida, “todo lo cual agravó la crisis bancaria” concluye la profesora Sánchez Lissén.

La situación que se heredaba tras esta catástrofe es la que comenzó a ponerle fin el conjunto de los Pactos de la Moncloa al conseguir aliviar, en alto grado, la situación laboral tras estos acuerdos, lo que se amplió a otra serie de aspectos, ya puramente políticos contenidos precisamente en esos pactos. ¿Qué se debe señalar como más destacado sobre estos acuerdos iniciados a partir de entonces?

Fuentes Quintana había sido nombrado Vicepresidente de Asuntos Económicos en el gobierno de Suárez, el 4 de julio de 1977. Reaccionó inmediatamente de una manera notable. Por una parte, en televisión española desarrolló, de manera admirable, una exposición, que se puede calificar de escalofriante, sobre la realidad que presentaba entonces nuestra economía. Relató esta realidad, mas ampliamente aún en un discurso en las Cortes. Pero, además, consiguió vincular, siempre con algunos ligerísimos matices, a sus puntos de vista, a una serie de economistas que ya eran entonces los principales asesores en estas cuestiones de los políticos clave de la Transición. Mucho le ayudó en esto el profesor Lagares. Estos economistas eran, en aquellos tiempos, no sólo muy des-

tacados intelectualmente, sino también muy influyentes en la opinión. Por parte de la UCD, estuvo Mariano Rubio; por el PSP de Tierno Galván, Sánchez Ayuso; por el PCE, Ramón Tamames y Julio Segura; por AP, sobre todo Guillermo Piera. Hubo múltiples reuniones convocadas. Unas veces en solitario, otras en solitario con uno de estos expertos, más otras reuniones mixtas y, desde luego también con dirigentes políticos y sindicales. En ellas el propio Fuentes Quintana logró adhesiones extraordinarias. Recuerdo, por ejemplo, que acompañé a Fuentes Quintana a una reunión con dirigentes de UGT sobre enlaces entre la economía y los planteamientos de la Seguridad Social, y esto en aquella concreta realidad coyuntural. Sencillamente, tampoco se puede olvidar el enlace que simultáneamente se planteaba con la Fundación Ebert, base intelectual del Partido Socialdemócrata alemán. Fui informado, para que se comprendan los enlaces amplísimos establecidos tras todo esto de lo que sigue, que ampliamente publiqué en 2014, en mi libro *Economía española. 1975-2011* (Colegio de Economistas de Madrid, 2014). En él señalaba que “en un momento muy delicado, en el que Felipe González daba la impresión de que huía de las derivaciones de aquellos acuerdos previos para un pacto político importante, y por ello, que parecía sostener, en diálogos con políticos relacionados con el gobierno de Suárez que, en una democracia, cuando un Gobierno se encuentra en una situación realmente difícil, como era la española, a causa de esos múltiples problemas socioeconómicos, convoca elecciones. Por ello se evidenciaba que efectivamente huía de la firma de los Pactos de La Moncloa. Pero una llamada, de otro importante político alemán, informado de lo que sucedía por un ministro español amigo, le solicitó un cambio radical de actitud, invocando opiniones internacionales muy importantes. Ese cambio, tuvo lugar. Y finalmente, todo condujo a la firma de los denominados Pactos de la Moncloa. De esta manera se culminó la firma de éstos, que pudo lograrse también, gracias a la labor política de Landelino Lavilla.

Como gestor de todo eso, Fuentes Quintana expuso que la culminación de esta tarea generaba que se suscitase “por todos los partidos que habían alcanzado representación parlamentaria en las elecciones de junio de 1977, que aceptaban un principio permanente: que la política de ajuste de la crisis que España tenía que adoptar en 1977 no podía prescindir del hecho más importante y distinto que coincidía con la crisis económica de España: la transición política que debía marchar hacia una democracia pluralista” y eso le llevaba a la conclusión de que los problemas económicos necesitaban un respaldo político.

El hecho añadido derivado de estos Pactos de la Moncloa, que fueron aprobados en las Cortes ampliamente y, que ofrecieron la base para que, en el planteamiento constitucionalista que ya se había creado, se formularan las bases en lo que se refiere a la política económica, fruto de estas soluciones colectivas aprobadas.

Uno de los motivos esenciales de esta Constitución consistió en hablar de un modelo económico aceptable para la inmensa mayoría de los parlamentarios que se ocupaban de llevar a buen puerto este proyecto. Y el modelo aceptado, a la vista de la crítica clarísima de Fuentes Quintana a lo que perturbaba la realidad soportada desde el inicio de la Transición, fue aceptar el modelo denominado de la Economía Social de Mercado, como se pasó a contemplar en el texto del artículo 38 del texto constitucional definitivo, que comienza así: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”. El enlace pasó a ser amplísimo. Véanse también, además del 38, los artículos 33, 128.2, 199.2, 131, 133, 148.13.2 y 140.1.13^a. El mensaje adoptado tenía dos raíces. Por un lado, el abandono de la línea que se denomina heredomarxiana, con apoyos en el

mundo keynesiano, como prueban las raíces derivadas de Joan Robinson y su famoso *An Essay On Marxian Economics* (Macmillan, 1947) y el impacto de Piero Sraffa, mensaje de Marx que llegaba a España, entre otras personas, de Ernest Lluch, en, Sraffa en España, ponencia presentada en Florencia en la Conferencia sobre la “Producción de mercancías” de Sraffa, el 24-25 de agosto de 1985. Véase también lo que sobre todo esto señala Alfons Barceló.

Estas influencias, hacia un progreso de la política ofrecía un proceso de la política, entre otras cosas, hacia la aceptación del déficit del sector público, coincide con la victoria electoral de Felipe González, seducido éste por el modelo de política fiscal que había conducido a una gran victoria electoral de Mitterrand en Francia. Tal imitación condujo a que esa victoria de Felipe González, a partir de 1982, provocase una política de aceptación del déficit público y que, incluso, éste fuese importante, sobre todo cuando Boyer fue sustituido por Solchaga, y éste decidió aumentar con fuerza el gasto público, creando así un déficit no pequeño. De ahí se derivó la crisis generada a causa de nuestra incorporación al Sistema Monetario Europeo y lo sucedido cuando se produjo la unificación de Alemania tras la caída del Muro de Berlín. Era necesario volver los ojos al artículo 136 de la Constitución que señalaba que el Tribunal de Cuentas era “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”. El obligado cambio de la política económica fue lo que condujo a que, en el apartado 4 de ese artículo 136 de la Constitución se señalase una ley orgánica regulara la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas”. Esto, en gran parte a causa de la crisis del funcionamiento de las cuentas públicas movió a la aparición de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Era necesaria esta rectificación del Gobierno de Felipe González a causa de la nueva situación.

Vemos, pues, que en España, a la situación de realidades provocadas en la economía por multitud de aspectos de la Transición, hubo respuesta, y vinculada con la Constitución. Se ve que tenía razón Calímaco, cuando en la obra de Maquiavelo, *La Mandrágora*, dice: “No hay trance alguno tan desesperado que no deje algún asidero a la esperanza, y por vano y leve que éste sea, el ansia misma que el hombre tiene por lograr su empeño, le hace ver las cosas de otro modo”. Y estos asideros fueron, indudablemente, los Pactos de la Moncloa en 1977, la Constitución de 1978 y el Tribunal de Cuentas de 1988.

ases
e entender
gastos de los
to de enmienda o modifi
ter a las condiciones de la C

Artículo 136

El Tribunal de Cuentas
Órgano fiscalizador
económica del E

**El Tribunal de Cuentas
ante las nuevas dimensiones
del control externo**

Andrés Fernández Díaz

*Consejero emérito del Tribunal de Cuentas
y miembro del Consejo Editorial
de la Revista Española de Control Externo*

Introducción

En esta breve reflexión pretendemos destacar el desafío que ha de asumir el Tribunal de Cuentas ante la evolución y los importantes cambios experimentados en una sociedad abierta y a la vez integrada plenamente en el marco que definen los países de nuestro entorno, es decir, en la Unión Europea. Enfrentarse a ese reto supone el planteamiento de nuevos enfoques e iniciativas sin perder el hilo conductor de la tarea realizada y el relevante papel desempeñado por el Tribunal de Cuentas de España desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo y de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El análisis que de forma muy sintética vamos a realizar pivota sobre dos conceptos básicos o seminales a partir de los cuales expondremos nuestras ideas y sacaremos las consecuencias a que haya lugar o que de ellas se deriven. Dichos conceptos son, respectivamente, “el control”, por una parte, y “sus dimensiones”, por otra. Resulta curioso reparar en el hecho de que en la normativa del Tribunal de Cuentas se emplea el término “fiscalización” de forma sistemática en vez del término más amplio, pero también más general e impreciso, de “control”, como puede verse en el apartado primero del artículo 136 de nuestra Constitución cuando se afirma que...“*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*”. En efecto, puede comprobarse que en los textos legales fundamentales del Tribunal de Cuentas no se habla de control excepto en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento con motivo de abordar las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos similares emergentes en las distintas Comunidades Autónomas, algo que ya se recogía parcialmente en el artículo 153, apartado d, de la Constitución de 1978.

Aunque nos parece más adecuado hablar de fiscalización que de control cuando nos referimos a la tarea del Alto Tribunal, tenemos que hacer a lo largo de estas páginas, de manera sucesiva, algunas matizaciones y puntualizaciones sobre el concepto de control, sobre su tipología, sus métodos y técnicas, sobre los principios básicos en los que se inspira esta actividad, sobre la necesidad de realizar una “secuenciación” del control, y muy especialmente sobre las “nuevas dimensiones” del mismo a tener muy en cuenta por el Tribunal de Cuentas. Todo ello es pertinente e insoslayable debido a que, como decíamos, el control y sus dimensiones constituyen la base o, en términos musicales, el leitmotiv o tema recurrente de nuestra composición. Dedicaremos una especial atención en torno a las dimensiones, punto neurálgico de nuestro planteamiento y base condicionante de nuestras eventuales propuestas respecto al papel determinante que le corresponde desempeñar al Tribunal de Cuentas en el marco de una sociedad cada vez más compleja y desafiante. Para ello, lógicamente, tendremos que incidir en algunos aspectos concretos que se ubican especialmente en el ámbito de la Economía considerada en un sentido amplio, es decir, más allá de lo puramente contable y del análisis económico-financiero.

Reconsideración del concepto de control y su tipología

El concepto seminal de control podemos encontrarlo en diferentes ámbitos de la Ciencia, tanto formales como empíricas, suponiendo una valiosa herramienta en el planteamiento y solución de problemas de gran complejidad. En el marco concreto en el que nos movemos la idea de control abarcaría otros términos de contenido e interpretación más restringidos, como sería el de “auditoría” o el de “fiscalización”. La referencia al término auditoría limita enormemente su alcance, así como sus pretensiones y posibilidades al suponer o implicar un alto grado de reduccionismo técnico. Por el contrario, la palabra fiscalización presenta un contenido más amplio, resultando especialmente adecuada para reflejar una parte importante de la actividad del Tribunal de Cuentas y de los eventuales Órganos de Control Externo. Sin embargo creemos que no sería correcto identificar fiscalización con control, y ello debido al hecho de que en este último concepto juega un papel más relevante la dimensión temporal. En efecto, el término control carecería de sentido si no se interpretase como un proceso inevitablemente dinámico en el que la realimentación permanente constituye pieza clave... *“En dicho proceso la secuencia a contemplar sería la siguiente: análisis de la gestión pública, diseño de un programa de fiscalización, realización de auditorías y utilización de otras técnicas complementarias, valoración de los resultados, eventuales actuaciones en el ámbito de la jurisdicción contable (enjuiciamiento), efectos concretos sobre la gestión pública, gestión pública modificada, análisis...”*¹

Las distintas fases que acabamos de mencionar se recogen en el ordenamiento jurídico español, y más concretamente en las ya mencionadas Ley Orgánica 2/1982 y Ley de Funcionamiento 7/1988, comprobándose que a lo largo de los respectivos articulados se habla de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, de la verificación de la contabilidad, de la realización y remisión a las Cortes Generales de sendos Informes o Memorias Anuales, o de propuestas de medidas para la mejora de la gestión económica-financiera del sector público, a lo que hay que añadir la exigencia de la eventual responsabilidad contable en el marco del ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Constituye una curiosa paradoja, que ya intuíamos con anterioridad, el hecho de que estamos tomando el control como base de nuestra reflexión cuando en los textos legales referidos no se habla del mismo, empleándose esta expresión, como antes decíamos, tan sólo en la Ley de Funcionamiento, en 1988, con motivo de abordar la necesidad de que los Órganos de Control Externo coordinaran su actividad con la del Tribunal de Cuentas, buscando así la oportunidad de utilizar una denominación distinta o alternativa a la de la Alta Institución del Estado. En relación con este punto conviene recordar que tanto en la Corte dei Conti italiana, como en la Cour des Comptes francesa, se habla, respectivamente, de “controllo” y de “contrôle” cuando se define el objetivo supremo a alcanzar por ambas Instituciones. De igual modo el máximo responsable de la institución británica correspondiente es “The Comptroller and Auditor General”, que en el marco de la National Audit Office es el encargado de examinar las cuentas y enviar los resultados a la Cámara de los Comunes.

Asumiendo estos matices y puntualizaciones parece claro que, al menos en el pensamiento jurídico-económico español, la idea de control responde a la concepción global, dinámica y envolven-

¹FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999a): p. 37.

te que planteábamos con anterioridad, abarcando, pues, los demás términos y denominaciones. Acudiendo a un símil ilustrativo, equivaldría al “conjunto universal” de la teoría de conjuntos, o al “elemento básico” del álgebra de Boole, pudiendo incluso interpretar el concepto de control como un proceso “emergente” en el que el todo no es igual a la suma de las partes.²

Si nos detenemos ahora en los tipos de control, y en aras de la obligada concisión de este trabajo, resaltemos tan sólo dos clasificaciones claras y elocuentes: la que plantea Ubaldo Nieto de Alba, que distingue entre control parlamentario, control interno, y el control externo que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas, por una parte, y la que nos ofrecen Michael Sciascia y Massimiano Sciascia al considerar la existencia de un control preventivo, un control sucesivo, y el denominado control consuntivo, por otra.³ El artículo de Nieto de Alba constituye un análisis claro, minucioso y valorativo de los tres tipos de control mencionados, dejando constancia de los puntos débiles del control parlamentario, y poniendo el énfasis en el control interno, y muy especialmente en la relevancia del control externo del Tribunal de Cuentas. Sciascia, a su turno realiza un exhaustivo estudio de los tipos de control teniendo en cuenta un criterio temporal y de contenido, basándose en el funcionamiento de la Corte dei Conti italiana.

Principios y/o dimensiones básicas del control

Para llegar a las conclusiones pertinentes respecto al papel a desempeñar por el Tribunal de Cuentas ante las nuevas dimensiones del control, como reza en el título de esta breve reflexión, considerando la evolución experimentada en el marco de una sociedad convulsa, cada vez más compleja y plenamente integrada en ámbitos supranacionales, resulta imprescindible reconsiderar los principios básicos y/o las dimensiones en las que debe inspirarse el desarrollo y la trascendental tarea del Alto Tribunal.

A este respecto vamos a recordar y a proceder al análisis de dos fases o momentos en los que se establecen dichos principios, pasando a continuación a proponer una alternativa más amplia, novedosa y adecuada a las nuevas circunstancias en las que ha de llevarse a cabo la actividad del Tribunal de Cuentas y los complementarios órganos de control externo.

Durante un cierto período de tiempo, en diferentes tipos de publicaciones y documentos para la preparación de las oposiciones de acceso a los distintos Cuerpos de funcionarios del Tribunal de Cuentas, se afirmaba taxativamente que los principios básicos del control eran los siguientes: “**legalidad**”, “**eficacia**”, “**eficiencia**” y “**economía**”. En un artículo publicado cuando la Revista Española de Control Externo iniciaba su andadura mostrábamos claramente nuestro desacuerdo con este planteamiento, y ello por diferentes razones. En primer lugar porque la palabra *eficacia* no se utiliza habitualmente en Economía de manera aislada, pues carece de sentido económico hablar de objetivos alcanzados sin vincularlos a las restricciones implícitas o a las condiciones necesarias para

² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999a): pp. 38-40.
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999b): pp. 139-143.
NIETO de ALBA, Ubaldo (1999): pp. 13-22.

³ SCIASCIA, Michael y SCIASCIA, Massimiano (1997): pp. 68-74. 167.

que todo ello haya sido posible. Cuando estas relaciones se establecen y existen, desembocamos entonces en el principio o concepto de *eficiencia*, de tanta importancia en este ámbito científico, de donde se deduce que el principio de *eficacia* se encuentra necesariamente ya incluido o incrustado en el de *eficiencia* y, por tanto, no procede especificarlo como tal.

En segundo lugar porque el término *economía* nos parece inaceptable en el contexto en el que está situado, ya que al constituir el “todo” no puede homologarse o agruparse con las “partes”, es decir, con otros términos o conceptos que suponen categorías o relaciones atribuibles al campo de lo económico. A ello hay que añadir que el significado que se le confiere en la parcela específica que ahora ocupa nuestra atención, o invade el espacio propio del concepto de *eficiencia*, o simplemente carece de sentido, todo ello como consecuencia de esa especie de combinación lineal existente entre ambas denominaciones.⁴ Si somos coherentes con cuanto acabamos de decir los principios fundamentales se limitarían a dos: el de “*legalidad*”, y el de “*eficiencia*”, y sobre ellos descansaría todo el peso, el significado y el contenido del control de las cuentas y de la gestión pública. Pero en el marco normativo el resultado final quedaría a medio camino entre el binomio al que acabamos de llegar, por una parte, y la amplia y redundante concepción habitualmente manejada y de la que nos ocupábamos anteriormente, por otra. Para decirlo de manera más precisa y rigurosa, la propuesta o fórmula legal estaría entre el espacio bidimensional o de dos coordenadas, y el espacio de Riemann, de cuatro dimensiones. Veámoslo a continuación.

Tanto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como en el 27.1 de su correspondiente Ley de Funcionamiento, se recoge con claridad extrema que la tarea fiscalizadora ha de regirse básicamente por los principios de “*legalidad*”, “*eficiencia*”, y “*economía*”, es decir, prosperando en nuestro símil geométrico el espacio euclidiano de tres dimensiones. Por las razones aducidas anteriormente se nos ocurre pensar, y pedimos disculpas de antemano por el atrevimiento, que en la elaboración de ambas leyes no se contaba con la colaboración de un economista lo suficientemente solvente como para reparar en la inconsistencia lógica que denunciábamos en nuestra argumentación. Pero no hay que sobredimensionar la cuestión, pues el problema semántico “*n’est pas grave*” si entendemos y damos por bueno que se está utilizando la palabra “*economía*” en un sentido limitado o complementario... aunque al respecto seguimos pensando lo mismo y mantenemos nuestra posición.

Una propuesta

En un artículo publicado recientemente decíamos que...“*el Derecho como ordenamiento jurídico, las normas y leyes puntuales como instrumentos y sustentos del mismo, la Justicia, en la cúspide y por encima de todo ello, que implica fundamentalmente una idea de igualdad, otra de proporción, y una tercera de ética común, constituyen los componentes básicos de lo que podríamos llamar Ciencia del Derecho. A estos componentes, a modo de principios, podríamos añadir el papel de la jurisprudencia y, especialmente, el relevante ejercicio de la interpretación*”.⁵

⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999a): pp. 44-47.

⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2017): pp. 67-68.
Sobre la interpretación de las normas y sus criterios básicos ver: SALA SÁNCHEZ, Pascual (2014): p. 42.

Dado que el Derecho junto con la Economía constituyen la punta de lanza del grupo de las ciencias sociales, y que la conjunción existente entre las mismas supone una fructífera realidad a los efectos teóricos y prácticos, vamos a considerar, al igual que acabamos de hacer con el campo del Derecho, los principios básicos y complementarios que subyacen como componentes fundamentales de la Economía, en el bien entendido de que se trata tan sólo de una reflexión comprimida e incompleta.

La Economía es una ciencia finalista o teleológica en la que se estudia, por una parte, la microeconomía o teoría de la conducta de los agentes y, por otra, la macroeconomía, que centra su atención de forma agregada en el funcionamiento y la interacción de los distintos componentes del sistema, así como en el planteamiento de los problemas considerados en su conjunto, y en la toma de decisiones para la solución más adecuada de los mismos. En esta ciencia, de la misma forma que hemos procedido con la Ciencia del Derecho, vamos a enunciar los componentes principales y principios básicos sobre los que descansa su contenido, desarrollo y aplicación. Dichos componentes y/o principios son los que se enuncian a continuación: “**eficiencia**”, “**equidad**”, “**ética**”, “**transparencia**”, e “**información**” sobre los cuales haremos algunos comentarios seguidamente.

De lo expuesto en este apartado nos encontramos con cinco principios derivados de área del Derecho, y otros tantos ubicados en el campo de la Economía, debiendo resaltar dos hechos significativos: en primer lugar que el principio de *legalidad* encabeza el grupo que corresponde a la Ciencia del Derecho, mientras que en el campo de la Ciencia Económica es el de la *eficiencia* el que destaca e inicia la relación ya mencionada, y en segundo lugar que, como no podía ser de otra manera, la *ética* figura en ambos conjuntos, tanto en el que se da en el ámbito del Derecho como el que aparece en el campo de la Economía.

Partiendo de cuanto hemos dicho, y si queremos ser coherentes y mantener nuestra posición ya puesta de manifiesto, tendríamos que resumir la situación a la que hemos llegado en nuestro análisis planteando de forma muy sintética, pero fácil de entender, el esquema que sistematiza, y agrupa en tres conjuntos los principios y/o dimensiones que se han enunciado:

En primer lugar se tendría el binomio que hemos mencionado repetidas veces, y que en nuestra opinión constituye la esencia en lo referente a los principios a los que ha de someterse toda gestión pública:

{legalidad y eficiencia}(1)

es decir, los dos únicos que considerábamos básicos o principales. Pero a ellos cabría añadir en calidad de principios complementarios o *nuevas dimensiones* los que recogemos a continuación en dos conjuntos que, aunque expuestos en dos partes, en realidad no son separables:

{igualdad, proporción, jurisprudencia, interpretación} (2)

correspondientes, como decíamos, al área del Derecho, y los que siguen:

{equidad, ética, transparencia, información} (3)

que pertenecen al campo de la Economía.

Tras la posición bidimensional, realmente básica y escueta, que proponíamos y fundamentábamos en el apartado anterior, es decir, la (1), nos encontramos con dos conjuntos de principios de cuatro dimensiones, (Riemann), uno procedente del Derecho, el (2), y otro de la Economía, el (3). De esta forma, en una concepción global podríamos hablar de un total de diez dimensiones que pueden fortalecer la capacidad del Tribunal de Cuentas y servir de sustento y base para enfrentarse al cumplimiento de la tarea más amplia, ambiciosa y compleja que exige o requiere la sociedad de estos tiempos difíciles.⁶

Parece llegado el momento de ver en qué medida este nuevo y más sólido basamento podría contribuir a fortalecer la tarea y ampliar las competencias del Tribunal de Cuentas, superando las deficiencias y ausencias que sin duda, a pesar del buen trabajo realizado, se han producido, yendo más lejos en sus objetivos y esfuerzos hasta alcanzar plenamente el lugar que institucionalmente le corresponde. Para ello creemos imprescindible tener muy en cuenta las consideraciones que en torno al concepto de control hemos ido desmenuzando en las páginas anteriores, dado que de su contenido, definición e interpretación dependerá que una nueva configuración del Tribunal de Cuentas como alta Institución del Estado cumpla su cometido y alcance sus objetivos de manera totalmente ejemplar y satisfactoria. A ese respecto se llevará a cabo a continuación un análisis más a fondo las distintas dimensiones que han sido presentadas y clasificadas en el apartado anterior.

El Tribunal de Cuentas en la encrucijada

Si queremos que el panorama esbozado se convierta en una inequívoca realidad, tendríamos que considerar con detalle y detenimiento cada una de las diez dimensiones mencionadas a modo de pilares de la nueva y reforzada Institución que constituiría el Tribunal de Cuentas en su plenitud, pero dado el escaso espacio establecido para realizar estas reflexiones, nos vamos a limitar a poner de relieve los principios de “**transparencia e información**”, con independencia de que tenemos claro que la legalidad y la eficiencia constituyen sin duda alguna la base inicial y principal, y sin quitar importancia a las restantes dimensiones que, lógicamente, mantienen una estrecha relación con estos dos principios prioritarios e indiscutibles. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno surgió de manera muy acertada y oportuna para dar la cobertura legal necesaria y para dejar bien claro el camino a seguir, suponiendo un avance fundamental en la difícil pero insoslayable tarea a emprender.

Por lo que respecta a la transparencia resulta evidente que dicho principio se encuentra estrechamente vinculado tanto con el principio de legalidad como con el de eficiencia, vinculación que le permite y facilita llevar a cabo el análisis coste-beneficio que justifica la necesidad y exigencia de cumplir con el mismo, poniendo en funcionamiento todo cuanto sea preciso para conocer el comportamiento del sector público, evaluarlo, y poner los resultados al alcance de cuantos requieran

⁶ Aunque pueda parecer extemporáneo, aprovechamos para indicar al lector que tras las investigaciones de las dos últimas décadas se ha podido demostrar que el Universo tiene diez dimensiones, partiendo de las cuatro dimensiones de la Teoría de la Relatividad de 1915, y añadiendo las que se conocen en el campo de la Astrofísica como dimensiones ocultas del espacio (Hidden Dimensions). Ver: RANDALL, Lisa (2005): pp. 277-320.

esa información. En efecto, el seguimiento y control de en qué medida se respeta el principio de legalidad en toda gestión pública hace posible llegar a saber el grado de limpieza o de corrupción con el que se realiza dicha tarea, así como el coste que eventualmente ello supone para las arcas públicas. Por otra parte, la aplicación del principio de transparencia se relaciona de manera clara con el principio de eficiencia en el sentido de que, como sucede con el principio de legalidad, el conjunto de instituciones, técnicas e instrumentos de control permite calcular el coste que una gestión pública ineficiente supone para el conjunto de la economía. Esta estrecha vinculación constituye un elemento clave, no sólo para saber hasta qué punto se desarrolla con acierto la gestión pública, sino para servir de base en el cálculo, nada fácil, de cuánto le cuesta a la economía de un país la falta de transparencia de sus cuentas y su gestión públicas.⁷

En relación con esta afortunada normativa que liga la transparencia con el acceso a la información y con el buen gobierno no puede faltar una referencia al excelente trabajo relativo a esta materia publicado recientemente por María José de la Fuente y de la Calle, en una de cuyas páginas afirma que...*"Si uno se aproxima a los principios del buen gobierno que define la Ley 19/2013 se comprende, de forma inmediata, que la eficacia, la economía, la eficiencia, el interés general, la dedicación al servicio público, el fomento de la calidad de los servicios, la diligencia, la objetividad, la imparcialidad, la responsabilidad de las decisiones y de las actuaciones propias, la igualdad y la ética en la gestión pública constituyen parte consustancial de la transparencia entendida en su sentido integral."*⁸

En cuanto a la información pública como condición necesaria para llevar a buen puerto el proyecto de contar con un Tribunal de Cuentas más abierto, más celoso en el ejercicio y desarrollo de sus competencias, y más presente ante la sociedad, el acceso a la misma establecido por la Ley 19/2013 facilita enormemente la tarea fiscalizadora del Alto Tribunal al encontrarse con un terreno más allanado cuando decide conocer las cuentas y la gestión de una determinada institución pública. A este propósito quisiéramos aprovechar la ocasión para dejar constancia de la necesidad de distinguir entre auditoría y fiscalización, destacando que la primera, con sus normas y técnicas contables, integra y forma parte de la segunda, que es notablemente más amplia al añadir toda la información correspondiente al entorno económico en el que se desenvuelve la actividad de la empresas e instituciones públicas.

La exigencia de una mayor y mejor información para garantizar la calidad de la tarea fiscalizadora, tal como reclama la ya mencionada Ley 19/2013, no debe confundirse con lo que se conoce recientemente como "Información integrada", que constituye una especie de "innovación" procedente del ámbito de la contabilidad que, en nuestra opinión, no añade nada nuevo, pues es obvio que desde hace mucho tiempo los análisis contables y financieros han estado en todo momento acompañados de cuanto acontece en el marco de la economía real, con su complejidad y evolución, obteniéndose así una imagen fiel y completa del ente objeto de fiscalización. En cualquier caso resulta imprescindible contar con la información más amplia e ilustrativa con el fin de poder

⁷ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013): pp. 8-10.

⁸ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, María José (2017): p. 68.

La inclusión de los términos eficacia y economía en esta cita no choca con lo expuesto sobre los principios básicos del control, pues ambos términos se sitúan en otro contexto y con otra intención.

realizar informes de calidad que puedan ser útiles para combatir cualquier tipo de irregularidad o de responsabilidad contable, sin excluir, a mayor escala, la lucha contra el enfermizo y grave problema de la corrupción.

En relación con este último punto deseamos poner de manifiesto que en el amplísimo marco de su competencia, el Tribunal de Cuentas, ante el nuevo horizonte que supone esta sociedad transformada, cambiante y desorientada, pero sin embargo esperanzadora, no puede en modo alguno hacer dejación de sus funciones y permitir que otros agentes e instituciones hagan su trabajo, como de hecho ha sucedido en algunos de los escándalos que se han producido en estos últimos años, debiéndose cuidar, como dice José Manuel Suárez Robledano,..."que el Tribunal tenga una presencia constante y transparente en la sociedad, que no se deje de informar de extremo alguno referente al mismo y que, de existir, se corrijan las disfunciones y defectos de que pueda adolecer su funcionamiento o sus dependencias".⁹

En este contexto, y pensando en un futuro más claro, estimulante y eficiente, es preciso reconocer y tener en cuenta el apoyo logístico que supone la aprobación en estos últimos años de leyes como la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, o la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En ambos casos se actualiza y proporciona un rico marco normativo que contribuirá, y de hecho ya lo está haciendo, a facilitar y potenciar la tarea de control que el Tribunal de Cuentas lleva a cabo en estos dos campos ciertamente delicados e importantes, en especial en el área de la contratación, en la que, como se ha demostrado y es bien sabido, se da con mayor frecuencia casos de responsabilidad contable y de corrupción.

A las consideraciones que hemos hecho sobre la tarea fiscalizadora, eje principal en el ejercicio del control externo, es preciso contemplar algunos aspectos correspondientes al proceso de enjuiciamiento cuando al mismo haya lugar. Nos referimos, en concreto, a la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que incurran quienes tengan el manejo de caudales o efectos públicos, función que el artículo 136.2 de la Constitución Española califica de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas. Pensando en el futuro, esta actividad de naturaleza jurisdiccional es susceptible de algunos cambios y mejoras, sin que ello suponga poner en duda la brillante trayectoria recorrida a lo largo de estos últimos treinta años desde la aprobación de la Ley de Funcionamiento en 1988.

En la acertada reflexión sobre el futuro de la jurisdicción contable que hace Suárez Robledano, al que mencionábamos con anterioridad, se pone el énfasis, a modo de ejemplo y entre otras cuestiones, en la necesidad de valorar y reconsiderar el papel relevante, estratégico y decisivo del Delegado Instructor, quien, dada la envergadura de la mayoría de las instrucciones que se le encomiendan, necesita el apoyo de los recursos humanos necesarios, que consistiría, concretamente, en la creación de más plazas de Delegados Instructores.¹⁰

⁹ SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel ((2017): p. 40.

¹⁰ Para más detalle véase: SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel (2017): pp. 23-28.

No podemos concluir esta fugaz visión sin hacer una ligera referencia al esquema de actuación previsto por el Tribunal para enfrentarse con éxito a la nueva etapa que se inicia. En efecto, con el propósito de adentrarse en el futuro de la Institución, el Tribunal de Cuentas presentaba el 25 de abril de 2018 un Plan Estratégico 2018-2021 en el que se enunciaba y analizaban a grandes rasgos los cuatro objetivos principales siguientes:

1º. Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público.

2º. Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas.

3º. Implantar un sistema global de garantía de la calidad.

4º. Reforzar la gestión de los recursos humanos y materiales del Tribunal de Cuentas bajo los principios de eficiencia, igualdad y transparencia.

Estos objetivos, cuyo contenido se desarrolla con detalle en el documento preparado al efecto, convergen en la necesidad de un proceso de modernización en la máxima institución de control que permita acortar los plazos en la realización de los informes de fiscalización, agilizar los trámites y procedimientos en la fase de enjuiciamiento, y acentuar la presencia del Tribunal en la sociedad a la vez que proporciona una mejor y más completa información de su tarea y cometido, utilizando para ello las nuevas tecnologías que en la actualidad juegan un papel esencial. En definitiva, ofrecer a la ciudadanía, además de los resultados de una labor bien realizada, una imagen fiel y real del presente y de lo que será el futuro del Tribunal de Cuentas como Alta Institución del control de las cuentas del Estado y del sector público estatal.

Referencias

DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, María José (2017): “Reflexión acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XIX, nº 56, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “¿Puede hablarse de una Economía del Control? *Revista Española de Control Externo*, Vol. I, nº 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “The Black Swan: Theories, Models and Emergence”, *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, Vol. 93, nº 1, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013): “El control externo frente a una concepción poliédrica de la corrupción”, *Conferencia pronunciada en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas el 21 de octubre de 2013*, Asociación Española de Personal de Instituciones de Control, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2017): “Justicia, moral y Derecho en una sociedad en tiempos difíciles: una reflexión”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XIX, nº 55, Tribunal de Cuentas, Madrid.

NIETO DE ALBA, Ubaldo (1999): “Control del Sector Público: Perspectivas de futuro”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 1, nº 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.

RANDALL, Lisa (2005): “Warped Passages. Unravelling the Universes Hidden Dimensions”, Penguin Books, London.

SALA SÁNCHEZ, Pascual (2014): “La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVI, nº 46, Tribunal de Cuentas, Madrid.

SCIASCIA, Michael, y SCIASCIA Massimiano (1997): “Il controllo della Corte dei Conti”, Giuffrè Editore, Milano.

SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel (2017): “El futuro del Tribunal de Cuentas (especial referencia a la jurisdicción contable)”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XIX, nº 55, Tribunal de Cuentas, Madrid.



El Tribunal de Cuentas y la Fiscalía,
dos Instituciones Constitucionales

María José Segarra Crespo

Fiscal General del Estado

El 6 de diciembre de 2018, nuestra Carta Magna cumplirá 40 años de vigencia, constituyendo el periodo constitucional y democrático más extenso de nuestra Historia.

Desde distintas instituciones y autoridades se ha desplegado una destacable labor de reconocimiento y agradecimiento a este periodo, con la elaboración de compendios y colecciones jurídicas para evidenciar la importancia de un texto nacido del consenso político, impulsor y creador del Estado Democrático de Derecho que es nuestro país.

Como instituciones constitucionales estrechamente vinculadas, destacan el Tribunal de Cuentas y el Ministerio Fiscal, que tienen un reconocimiento explícito en los artículos 136, 153, d) y 124 de la Constitución, respectivamente. Consonancia entendible si se define al Tribunal como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, siendo el Ministerio Público el encargado de ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones correspondientes en los procedimientos en los que se exige dicha responsabilidad, en defensa del interés social.

Senda constitucional del Tribunal de Cuentas

Quisiera comenzar por un breve recorrido histórico sobre los orígenes del Tribunal y su estrecha afinidad con el Ministerio Fiscal.

Nos tenemos que remontar a los Reinos de Castilla y León en los siglos XIV y XV para encontrar los predecesores del control de las cuentas de sector público, debido a que, hasta entonces, sólo se pensaba en una ordenación de ingresos y gastos, como si de una contabilidad privada se tratase.

Los reyes explotaban sus dominios mediante un régimen de administración *vilicaria*, llamada así porque se delegaba su cuidado a los *villici* o mayordomos. Posteriormente, el mayordomo o mayordomo mayor, primera autoridad de la casa del rey, dejó de ser un regente doméstico general para convertirse en el auténtico superintendente de la hacienda regia. Durante el siglo XII aparece como un delegado real que tenía la función de custodiar y de recaudar el impuesto del rey y con poder sobre dicho patrimonio en calidad de administrador, un pseudo tesorero con la denominación árabe de *almojarife*, forjándose institucionalmente durante el reinado de Alfonso el Sabio. Este tesorero o tesorero mayor figura al frente de la organización fiscal, recauda los ingresos públicos y las rentas patrimoniales del monarca, y procede luego a su custodia y administración. De todo ello rinde cuentas ante el mayordomo y más tarde ante el rey¹.

Las Cortes de Palencia de 1313 hacen ya referencia al oficio especial de “Tomador de Cuentas” y es, precisamente en esa época, cuando surgen órganos como la *Contaduría Maior de Contas* o la *Casa de Cuentas de Valladolid*.

¹ DIEZ DE SALAZAR, L. M.: El diezmo viejo y seco, o diezmo de la mar de Castilla (s. XIII-XVI), San Sebastián, 1983.

En las Cortes de Valladolid de 1351, reunidas por Pedro I, se apunta a unos oficios reales a los que se da el nombre de “Contadores”, que en el reinado de Juan I pasan a ser los “Contadores Mayores”. Es en el reinado de Juan II cuando la institución alcanza una regulación más completa, lo que se reflejará en distintas ordenanzas: la de 1436 crea la Casa de Cuentas de Valladolid, la de 1437 organiza la Contaduría Mayor de Cuentas y la de 1442 establece la ordenación y control del gasto. Por lo que respecta a la Contaduría, las principales novedades introducidas por estas disposiciones (especialmente por las Ordenanzas de La Coruña de 1554) son la reducción de los oficios menores a cuatro: Sueldo (que pasa a encargarse de los asuntos de Tenencias), Rentas (que pasa a hacerse cargo de Quitaciones), Mercedes, y Relaciones (que pasa a encargarse de Extraordinario y Tierras); y la adscripción de tres letrados para entender en los asuntos de justicia, que formarán el Tribunal de Oidores. Posteriormente se añadirán un Tesorero y un fiscal (Ordenanzas de 1568 en El Pardo)². Son éstas Ordenanzas las que devuelven a los Contadores Mayores entera capacidad de juzgar pleitos, labor ardua teniendo en cuenta que éstos no eran letrados, por lo que su ignorancia se suplía con abstenciones en asuntos de gran complejidad³. Podemos apreciar cómo, vinculado a la función jurisdiccional de un organismo auditor público, aparece el fiscal como acusador público.

Hay que tener en cuenta que, en esta etapa histórica, los oidores de la contaduría eran, en primer lugar, los conocedores de todos los pleitos cuando era el fiscal el que intervenía a favor de la hacienda real en su reclamación frente a particulares, arrendadores y demás recaudadores de rentas reales “por recudimiento, receptoría o fieltad” o contra los cobradores de rentas reales⁴.

La regulación contenida en las Ordenanzas de Juan II se sustituirá por la de Felipe III que, por disposición del 16 de octubre de 1602, funde en un solo tribunal al Consejo y a la Contaduría Mayor de Hacienda, por considerar que “son unos mismos negocios los que se tratan en ambos Tribunales, y de una misma sustancia”, y que, “de estar divididos, diciendo, que en un Tribunal se trate de la Real Hacienda, por mayor y en otro por menor, han resultado muchos inconvenientes”.

El nuevo tribunal, llamado “Consejo de Hacienda y Contaduría mayor de ella”, estaba formado por un presidente, ocho consejeros de Hacienda y dos secretarios, asistidos por dos asesores del Consejo Real. El número de miembros del Tribunal de Oidores había aumentado a cinco y en la Contaduría Mayor de Cuentas, además de los dos contadores y el fiscal, había 24 contadores de resultas y seis supernumerarios⁵.

Sin embargo, hasta la Constitución de Cádiz de 1812 no cambiará el antiguo concepto de rendición de cuentas al Rey por el de rendición de cuentas al pueblo. Esta conceptualización, ahora tan evidente,

² <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/46786> Ministerio de Cultura y Deporte, Portal de Archivos Españoles. Pares: Institución - Contaduría Mayor de Hacienda (España)

³ DE LAS HERAS SANTOS, José Luis, “La Justicia Penal de los Austrias en la Corona de Castilla”, Ediciones Universidad Salamanca, 1994.

⁴ BERMEJO CABRERO, José Luis, “Organización hacendística de los Austrias a los Borbones: consejos, juntas y superintendencias”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

⁵ SOLARES MENDIOLA, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, Capítulo I “Antecedentes históricos de la fiscalización en España”.

fue determinante en este momento de la historia⁶. Por Decreto de 7 de agosto de 1813 se aprobó un reglamento para la referida Contaduría Mayor, que diferenciaba entre un control interno residenciado en las Contadurías de valores y distribución, y un control de tipo jurisdiccional atribuido a la propia Contaduría Mayor de Cuentas. Se elaboró años después, en concreto en 1819, la ley especial de la Contaduría Mayor de Cuentas⁷.

El siguiente paso fue la creación, por Real Cédula de 10 de noviembre de 1828, del Tribunal Mayor de Cuentas, que se configuró como autoridad superior gubernativa y judicial para los asuntos de control y fiscalización de las cuentas de la administración y de las rentas de la hacienda nacional. Este tribunal estuvo vigente hasta que en 1851 se aprobó la creación del Tribunal de Cuentas, que reorganizado por Ley de 25 de junio de 1870 estuvo en vigor hasta que el 19 de junio de 1924 se estableció el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública. Esta primera institución tiene como único cometido la fiscalización financiera de la Administración Pública. En el juicio de cuentas que desarrolla esta legislación se incluye, antes de la vista y decisión final, un dictamen del Ministerio Fiscal.

Es en virtud de un decreto de finales del siglo XIX, Real Decreto de 16 de marzo de 1886, donde se distinguen por primera vez las funciones del Ministerio Fiscal y las de la Abogacía del Estado en los procedimientos en que intervengan simultáneamente ante el Tribunal de Cuentas. El Fiscal actuaba como representante de la Ley, mientras que el Abogado del Estado lo hacía en representación y defensa en juicio de la Hacienda Pública⁸. Se quiso dotar al Tribunal de independencia respecto al ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y, sobre todo, de especificar sus funciones en el ámbito jurisdiccional, de depuración de las responsabilidades contables. Los cambios legislativos descritos se explican como consecuencia de la preocupación por la corrupción, la malversación y la incorrecta utilización de los fondos públicos; mal endémico de la sociedad que no fue único de ese momento histórico, pero sí concluyente. Esta diferenciación de funciones entre Abogado del Estado y Ministerio Fiscal es determinante y reflejo evidente de los principios de legalidad e imparcialidad del ministerio público.

Posteriormente, la Constitución de la Segunda República, en 1931, recoge también la figura de este Tribunal: el Estado tendrá que rendir cuentas anualmente que serán revisadas por el Tribunal de Cuentas de la República, el cual, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiera incurrido (art. 109). Le dedica su artículo 120 definiéndolo como órgano fiscalizador de la gestión económica, dependiendo directamente de las Cortes y ejerciendo sus funciones por delegación de las mismas en el conocimiento y aprobación de las cuentas públicas.

En la actualidad, la Constitución Española de 1978 configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, que es independiente del Poder Ejecutivo y se encuentra vinculado directamente a las Cortes Generales.

⁶ Art. 350. Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial.

⁷ VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, "La influencia de la Constitución de 1812 en el control de las cuentas públicas", UNED. Revista de Derecho Político, N.º 83, enero-abril 2012

⁸ VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, op. cit., p. 3

Como hemos podido apreciar, estamos ante una de las instituciones que goza de mayor abolengo histórico en el derecho público español, y su origen está íntimamente ligado a la preocupación de la ciudadanía en la necesidad de un control externo del erario público. Inquietud que se produce desde la Edad Media hasta nuestros días.

El Ministerio Fiscal, magistratura de amparo

Es preciso desterrar la concepción de un Ministerio Fiscal que únicamente tenga por objeto la persecución de los delitos. Junto a esta función irrenunciable de la Institución, la Fiscalía se configura, también, como una Magistratura de amparo, que tiene como función primordial la defensa de los derechos de todos los ciudadanos. Por mandato constitucional, la Fiscalía viene desarrollando una importante labor de defensa del interés social, pero podemos ir más allá y decir que esa labor es precisamente una de sus señas de identidad, de tal forma que la Fiscalía sea vista como un referente a la hora de impulsar y canalizar la defensa y protección de los intereses de determinados colectivos sociales, democratizando, de esta manera, el acceso a la justicia de los ciudadanos.

La misión del Fiscal proclamada, con carácter general, en el artículo 124.1 de la Carta Magna, se traslada al ámbito del control externo del sector público a través de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y su Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, que otorgan al Ministerio Fiscal un papel esencial, tanto en el ámbito de la fiscalización como en el de la exigencia de las responsabilidades contables, a cargo de la Sección de Enjuiciamiento.

De conformidad con ello, el artículo 3.14 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone que corresponde al Ministerio Fiscal *“Intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas”*.

En concreto, Ley, 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dedica su Capítulo VII, artº. 16 a la Fiscalía: *“1. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad, y en la forma determinada por su legislación orgánica con las particularidades establecidas en la presente Ley. 2. En especial, son funciones de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas:*

- a) *Consignar su dictamen escrito en las Cuentas Generales y en las Memorias, Mociones y Notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar.*
- b) *Ser oído en los procedimientos de fiscalización del Tribunal antes de su aprobación definitiva y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar.*
- c) *Tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se sigan en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos puedan derivarse.*
- d) *Ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.”*

En definitiva, el Ministerio Fiscal será, en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas, el garante del interés público y depurador de las responsabilidades contables de los organismos públicos. Es en esa función de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas que tiene por objetivo el resarcimiento de los daños inferidos al erario público, donde tiene su encaje que, actuando de acuerdo con la naturaleza y principios que rigen la Institución, defensa de la legalidad y de los intereses públicos, suple la inactividad de los órganos públicos perjudicados, ya sea de ámbito nacional, autonómico o local.

Pero, no por ello, debemos obviar la importante intervención del Ministerio público en la actividad fiscalizadora de la gestión económico-financiera del Estado, que es competencia del Tribunal de Cuentas junto con los Órganos de Control Externo autonómicos (OCEX). Actividad que se verifica en tres momentos: en la preparación y aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones; en la aprobación de las Directrices Técnicas y en la aprobación de los Informes de Fiscalización.

Esta dualidad en la intervención de la Fiscalía del Tribunal (fiscalización y enjuiciamiento) la erigen en una institución peculiar, singular, porque su devenir viene enmarcado por los principios de legalidad e imparcialidad, ejerciendo sus funciones con arreglo a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, como el resto de las fiscalías, pero con las peculiaridades recogidas en la citada Ley 7/1988.

La intervención del Ministerio Fiscal en defensa del interés público en procesos no penales, constituye una pieza esencial del Estado de Derecho contribuyendo así, a garantizar los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley. La Circular 1/2001 establecía que *“la delimitación de los procesos o de los actos procesales en los que la presencia del Fiscal, en cuanto defensor constitucional de los intereses públicos, deba estar garantizada, ha de ser el fruto de una decisión legislativa. Es entendible que esa presencia no pueda hacerse depender de la propia iniciativa institucional del Fiscal o de la mayor o menor dedicación con la que asuma el ejercicio de sus deberes legales”*.

Su carácter esencial ya fue reconocido en la Segunda República⁹, siendo la Constitución de 1931 la primera que le dio relevancia legislativa. En el art. 104 le encomendaba velar por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social. Luego fue la Ley Orgánica del Estado de 1967 en su art. 35 la que afirmaba que el Ministerio Fiscal tenía que procurar la satisfacción del interés social ante los Tribunales.

La protección de la sociedad y la defensa de los intereses sociales ante los Tribunales no se agota con una específica defensa de los intereses de los colectivos más desfavorecidos. Existen determinadas modalidades de ilícitos que generan una acusada demanda social de justicia que es preciso canalizar ante los Tribunales. La indignación que provocan en los ciudadanos algunos comportamientos corruptos especialmente sensibles exige una respuesta de la propia sociedad que mitigue esos sentimientos de injusticia; y debe ser el Ministerio Fiscal quien encarne y aglutine la representación de esa indignación social, como órgano constitucional, evitando otra clase de reacciones que no pueden ser admitidas en un estado de derecho.

⁹ FERNANDEZ LE GAL, Annaïck, *“La intervención del Ministerio Fiscal en defensa del interés público en procesos no penales. especial atención a su labor de promoción y defensa del interés social y los derechos de los ciudadanos.”*, Revista Jurídica de Derechos Sociales, vol. 4, núm. 1/2014.

La ciudadanía debe confiar en sus instituciones, en la transparencia de su gestión y es la Fiscalía, como Magistratura de amparo, quien recoge y asume la defensa de los derechos de los más perjudicados, asumiendo también aquí la representación de toda la sociedad para alzar su voz frente a la corrupción, promoviendo actuaciones ante los Tribunales, en nombre de aquella, manifestando con ello su absoluto rechazo a este tipo de comportamientos irresponsables y desleales.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas destaca como auténtica pionera en la moderna concepción del Ministerio público. Además de interponer las correspondientes demandas en persecución de la responsabilidad contable de autoridades en el ejercicio de su gestión, en no pocas ocasiones, como ya hemos indicado, reemplazando la apatía de los órganos públicos perjudicados que, a pesar de haber sufrido daños en su patrimonio, no interponen la correspondiente reclamación ante la jurisdicción contable, posibilita la coordinación con el resto de las fiscalías al perseguir ilícitos penalmente relevantes, en las áreas presupuestaria, contable y financiera del Sector Público, actuando siempre bajo el prisma de dar satisfacción al interés social a través de la defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley.

La necesidad de un control externo de la gestión pública

Decía Aristóteles que “Es deber de los gobernantes formar a los ciudadanos en la virtud y habitarles a ella”, y no hay mejor formación que la ejemplarizante. ¿Hasta qué punto un gobernante puede exigir a sus ciudadanos implicación con el Estado, vía tributos, por ejemplo, si él tiene una actitud ética e indecorosamente reprochable?

El artículo 31 de la Constitución exige que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, y que la programación y ejecución de dicho gasto responda a los criterios de eficiencia y economía.

Es evidente que la sociedad está claramente interesada en conocer el destino de los fondos públicos que las administraciones públicas recaudan y gestionan. El control democrático de las administraciones obliga a la máxima transparencia de la información relativa al gasto público, dando cuenta del empleo de las diferentes partidas presupuestarias en el plazo fijado por la ley.

Como dijo la actual Presidenta del Tribunal de Cuentas: “Hoy más que nunca la sociedad reclama una actuación pública transparente y demanda organizaciones modelo en su gestión interna y en su actuación, en las que los gestores ofrezcan información sobre su funcionamiento y rindan cuentas, sujetándose al escrutinio público y responsabilizándose de sus acciones. La eficacia, la economía, la eficiencia, el interés general, el fomento de la calidad de los servicios, la diligencia, la responsabilidad y la ética en la gestión pública constituyen parte consustancial de la transparencia entendida en su sentido integral”¹⁰.

¹⁰DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, María José, “Reflexiones acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública”, Revista Española de Control Externo, vol. XIX • n.º 56 (Mayo 2017), pp. 43-75.

Los representantes públicos, además de proyectar sus ideales sobre la comunidad, son fundamentalmente gestores de ingentes recursos económicos ajenos, de los que tienen que responder ante sus mandantes¹¹.

El fenómeno de la corrupción, ahora tan presente pero no ajeno en otras etapas de la Historia, se debe a un abuso de poder y a una falta de probidad en la toma de decisiones. Ya estableció el Consejo de Europa que dicha corrupción comprende *“las comisiones ocultas y cualquier otra actuación que personas investidas de funciones públicas lleven a cabo con violación de los deberes que les corresponde, a fin de obtener ventajas ilícitas de cualquier naturaleza, ya para sí ya para terceros”*¹².

Ya hemos superado la etapa de la gestión doméstica de las cuentas del Jefe del Estado o del Rey, con un “debe” y un “haber”; en una sociedad moderna, en qué se invierte el gasto público es un elemento importante de la anuencia social hacia el gravamen, porque los gastos aprobados y ejecutados con transparencia, bien gestionados y financiados con impuestos, son el resultado de un ejercicio de ciudadanía. En la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se expresaba *“que todos los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración”* (art. 14).

Es, en definitiva, la nitidez en las cuentas lo que más demanda la sociedad: cuál es el destino de los fondos públicos. En el estado actual de desarrollo económico y contable, la transparencia constituye per se un elemento rector de los agentes productivos y los órganos de control, de forma creciente, centran su escrutinio en el cumplimiento de la normativa que regula la materia. La propia Constitución en su artículo 105.b) dispone que la ley regulará *“el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*. Y, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluye en el ámbito subjetivo de aplicación al Tribunal de Cuentas, que acredita de manera constante su preocupación por comunicar a la opinión pública el resultado de las fiscalizaciones aprobadas, así como otros asuntos de relevante interés, a través de información detallada, puntual y comprensible en sus términos.

Tan importante es la existencia de controles externos como la exigencia de una ética en la función pública, como así lo proclamó la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 66/209 sobre promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la función pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Reconoce que estas entidades solo podrán ejercer su actividad de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa. En el mismo sentido la Declaración de Lima de 1998: *“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influen-*

¹¹ Memoria de la Fiscalía General del Estado, año 2018.

¹² VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, “Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas”, Colección Jurídica General, Monografías, Reus 2015.

cias exteriores”. Recomendaciones que son recogidas por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que lo define como “*institución autónoma que ejerce sus funciones con independencia y sometimiento únicamente al ordenamiento jurídico*”.

De ahí el papel primordial del Tribunal de Cuentas como máximo gestor del control externo recogido en nuestro texto constitucional de 1978, afectando tanto a todos los gestores de fondos públicos de todas las Administraciones (estatal, autonómica, provincial o local) como a los perceptores de subvenciones públicas, que tienen la obligación de rendir cuentas públicas de las que son responsables ante el Tribunal (son cuentadantes). A eso añadiremos que cualquier daño patrimonial en fondos de naturaleza pública puede dar lugar a responsabilidad contable, en la medida que, por dolo o por negligencia, se haya producido una mala gestión de estos. Y, que, por último, este daño puede acarrear una responsabilidad contable que se resuelve en el Tribunal, por ser órgano de enjuiciamiento, con intervención del Ministerio Fiscal.

Este papel esencial de control externo ha sido expresamente revelado por nuestro Tribunal Constitucional en su dilatada jurisprudencia que lo concibe como un instrumento constitucional de cohesión debido a su carácter único, constatando la doble naturaleza de las funciones ejercidas por el Tribunal. Pues mientras que el Tribunal de Cuentas ejerce funciones de fiscalización actúa como órgano constitucional dependiente de las Cortes Generales (art. 136.1 CE), cuando ejerce funciones de enjuiciamiento contable lo hace como órgano jurisdiccional, y sus resoluciones son recurribles ante el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, esto es, ante el Tribunal Supremo.

Podemos afirmar, por tanto, que estamos ante un órgano al margen de la estructura de la Administración Pública, que no se integra en el Poder Judicial, pero que ejerce una actividad asimilable a la propia de la jurisdicción, perfectamente deslindable de la jurisdicción ordinaria civil y penal y de la jurisdicción contencioso-administrativa¹³.

Podríamos entrar en este momento en la polémica vigente, muy bien tratada por Suárez Robledano¹⁴, de si la función de enjuiciamiento, tradicionalmente referida exclusivamente a los gestores públicos, es decir, cuentadantes, puede extenderse a particulares, puesto que la delincuencia ha evolucionado y, en las últimas décadas no son pocos los supuestos de corrupción donde particulares tenían un papel primordial, no tanto en el ámbito penal, como en el ámbito de las responsabilidades contables. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas actúa a la par con la jurisdicción penal en la búsqueda de la depuración de responsabilidades, pues el fin último, es la obtención de un resarcimiento, una responsabilidad indemnizatoria, dejando en manos de la vía penal la depuración de responsabilidades personales.

En la lucha contra la corrupción, del mismo modo que en la lucha contra otras formas de ilícitos, constituye una prioridad la restauración del daño causado en el ámbito patrimonial de la sociedad.

¹³ Entre otras, las STC 126/2011, 18 de julio y STC 215/2000, 18 de septiembre.

¹⁴ SUÁREZ ROBLADADO, José Manuel, “El Tribunal de Cuentas: una Institución de relevancia constitucional y un servicio público como medio para luchar contra la corrupción”, Encuentro “El Tribunal de Cuentas y la Lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma”, UIMP, julio 2017.

Es preciso conseguir revertir en riqueza social el patrimonio amasado por el delincuente y, al mismo tiempo, lanzar a éste el mensaje de que el delito no compensa.

Para concluir, la obligación de rendir cuentas está presente en las disposiciones normativas a lo largo de la historia de los tribunales de cuentas. La rendición de cuentas, consustancial al Estado de Derecho y al principio de legalidad, es una exigencia democrática para hacer real y efectiva la participación de todos los ciudadanos en la vida política y económica por medio del control democrático de la gestión pública, que debe ser respetada y apoyada por todos los poderes públicos, obligados a promover las condiciones y remover los obstáculos que impidan o dificulten con plenitud el ejercicio de tal participación.

El Ordenamiento Jurídico establece la obligatoriedad del control económico y presupuestario, tanto del Estado como del resto del sector público, autonómico y local, para que sus cuentas sean censuradas por el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control externo. Para que tal control pueda llevarse a cabo, esto es, para el adecuado ejercicio de la función fiscalizadora, es preciso que el conjunto del sector público, en su calidad de cuentadantes, rindan las cuentas a los diferentes órganos de fiscalización externa que tienen atribuida dicha función, para lo cual el legislador ha puesto en manos de los tribunales de cuentas diversos mecanismos para lograr el suministro de cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes soliciten, lo que se inicia, en caso de no cumplirse, a partir del requerimiento conminatorio¹⁵.

La necesidad de gestionar lo público de acuerdo con los principios de eficiencia, economía y eficacia no exime de los controles. La eficacia no puede conducir a la arbitrariedad o, lo que es lo mismo, a la ausencia total de fundamentación razonable y objetiva para tomar una decisión en la Administración pública.

En democracia no basta con el origen electivo de los gobernantes, puesto que su legitimidad debe estar presente, no sólo en la elección, sino en el ejercicio del poder público, de lo que se deriva necesariamente la existencia de controles. La esencia de la democracia es la exigencia de controles al ejercicio del poder público. Controles externos e independientes, autónomos en su gestión: eso es el Tribunal de Cuentas español y junto a él, el Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad y del interés social.

Quisiera finalizar con unas palabras de James Madison, cuarto Presidente de los Estados Unidos, a principios del siglo XIX, *“si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario”*.

¹⁵ GORORDO, José María, “El control externo de las cuentas públicas. Los Tribunales de Cuentas”, 2011 <https://josemarigorordo.wordpress.com/about/>

Artículo 147

dentro de los términos de la jurisdicción, los Estatutos serán la norma básica de cada Comunidad Autónoma. Los reconocerá y amparará el ordenamiento jurídico de su autonomía. Los Estatutos de autonomía deben

Los Órganos de Control Externo Autonómicos y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas en el marco de la Constitución Española de 1978

Alfonso Peña Ochoa

*Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón
y de la Asociación de Órganos de Control Externo
de las Comunidades Autónomas (ASOCEX)*

Quiero empezar estas líneas agradeciendo muy sinceramente a Dña. María José de la Fuente, Presidenta del Tribunal de Cuentas, la consideración que ha tenido con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEx) al permitirnos participar en este número extraordinario de la Revista Española de Control Externo conmemorativo del cuadragésimo aniversario de la Constitución de 1978. Más allá de la cortesía institucional, parece que la invitación es oportuna y viene al caso de la efemérides que celebramos ya que, aunque los órganos autonómicos de control externo no deriven directamente de la Constitución de 1978 –a diferencia de lo que ocurre con el Tribunal de Cuentas, que cuenta con la importantísima garantía institucional que le otorga el artículo 136 de la Carta Magna–, es obvio que su creación y desarrollo durante estos últimos cuarenta años solo ha sido posible gracias a la fuerza expansiva de la Constitución en la que encuentran su acomodo los órganos fiscalizadores autonómicos siempre y cuando actúen respetando los límites materiales y territoriales que se deducen del propio marco constitucional, según se ha encargado de interpretar y delimitar con precisión el Tribunal Constitucional.

En realidad, en la Constitución no es posible localizar ni una sola referencia explícita a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. Es una omisión lógica, pues los OCEx no son, ni remotamente, órganos constitutivos del Estado, ni siquiera forman parte de su organización institucional básica, y tampoco ostentan estos atributos respecto de las Comunidades Autónomas, ya que, en rigor, no forman parte de las instituciones propias a las que alude el artículo 147.2.c) de la Constitución. En consecuencia, no existía en 1978, ni tampoco ha sobrevenido a día de hoy, ninguna razón jurídica ni política que aconsejara su regulación en la norma fundamental española. Igual que ocurre en otros países descentralizados de estructura federal, en los que en la Constitución, normalmente, solo goza de garantía institucional el órgano federal de fiscalización de las cuentas públicas. Así, por citar solo un ejemplo de nuestro entorno que tuvo una marcada influencia en la redacción de nuestra Constitución, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 solo contempla el Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal Alemana (Der Bundesrechnungshof) en su artículo 114.2.

Tampoco en los debates constitucionales que precedieron al texto aprobado en 1978 tuvieron ningún protagonismo los órganos de control externo autonómicos. Seguramente, porque en aquellos memorables días nadie pudo, ni de lejos, imaginar el alcance que, finalmente, tendría el proceso de descentralización política que la Constitución habilitaba. En efecto, en la Constitución de 1978 se estableció un marco jurídico abstracto y abierto para poder transferir a las Comunidades Autónomas amplios poderes y competencias estatales, pero los constituyentes desconocían por completo qué Comunidades Autónomas se iban a constituir –pues el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones requería, necesariamente, que los propios territorios lo instaran voluntariamente, de acuerdo con el principio dispositivo que rigió el proceso autonómico–, las materias estatales sobre las que iban a asumir competencias plenas o de ejecución y, sobre todo, el impacto de esta operación en la distribución territorial del gasto público, aspecto este último determinante para poder valorar si las Comunidades Autónomas debían dotarse de órganos propios de fiscalización económica.

En estas circunstancias, resulta del todo comprensible que en los trabajos constitucionales no hubiera propuestas ni debates sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas constituyeran, dentro de su entramado institucional de autogobierno, órganos de control externo de la

gestión económica que pudieran realizar, bajo la supremacía y en coordinación con el Tribunal de Cuentas pero sin someterse a su tutela y poder directivo, la fiscalización del sector público autonómico y local de su ámbito territorial de referencia, al modo en el que operan en los niveles subcentrales los tribunales de cuentas regionales que existen en el sistema de control externo de los países federales.

Coherentemente con lo anterior, en materia de fiscalización nuestros constituyentes del 78 se limitaron a garantizar de forma expresa la existencia del Tribunal de Cuentas, estableciendo en el art. 136.1 CE que *“el Tribunal de Cuentas es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”* y en el art. 153 d) CE que el control económico y presupuestario de los órganos de las Comunidades Autónomas también se ejercerá por el Tribunal estatal.

De las normas constitucionales transcritas se desprende claramente que la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se extiende sobre la totalidad del “sector público” –concepto carente de definición en la Constitución en el que, de acuerdo con la legislación ordinaria, se incluyen las administraciones públicas territoriales, incluidas por supuesto las autonómicas y locales, y toda la constelación de entidades públicas o privadas controladas por estas– para acabar sobrepasando, incluso, el ámbito propio correspondiente a la delimitación institucional de dicho sector para extenderse, extramuros del mismo, sobre los partidos políticos y los particulares, que también quedan sometidos subjetivamente a su actuación fiscalizadora en función de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que puedan percibir del sector público.

Además de la competencia fiscalizadora, la Constitución también atribuye al Tribunal de Cuentas una segunda función, en este caso jurisdiccional –que desde el primer momento planteó una difícil integración con los principios de unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción reconocidos a los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial en el artículo 117 de la Constitución, que quedó definitivamente resuelta a favor de la naturaleza plenamente jurisdiccional de la función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2000, de 18 de septiembre– que comprende el enjuiciamiento y, en su caso, la exigencia de la responsabilidad en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales y efectos públicos. Por tanto, en nuestro modelo constitucional de 1978, el Tribunal de Cuentas se configura como un órgano de naturaleza bifronte, fiscalizadora y jurisdiccional.

Sin embargo, frente a este diseño constitucional que parece atribuir al Tribunal de Cuentas el monopolio de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional, muy pronto se empezó a configurar un modelo español de control externo en el que también iban a tener un importante protagonismo los órganos de fiscalización externa autonómicos. En efecto, sin haber transcurrido ni un mes desde la entrada en vigor de la Constitución se aprobó el Real Decreto 121/1979, de 26 enero, de normas sobre elecciones locales y ordenación de la Instituciones Forales de Navarra, por el que, entre otras medidas, se restablecía la histórica Cámara de Comptos. En concreto, en el artículo 4 de esta disposición, referido a las normas de funcionamiento del Parlamento Foral de Navarra, se contemplaba la existencia de la Cámara de Comptos, configurada como un órgano del Parlamento Foral *“que tendrá una composición de carácter técnico y a la que corresponderá el examen y censura de las cuentas de la Diputación Foral con carácter previo a su aprobación por el Parlamento”*. Aunque este caso

presenta la singularidad del entronque de la nueva Cámara de Comptos con sus precedentes forales, lo cierto es que la institución restablecida en 1979 reunía las características básicas de un órgano de control externo regional moderno y democrático, al que se atribuían, respecto de la Diputación Foral, las competencias fiscalizadoras que la Constitución reserva al Tribunal de Cuentas. Posteriormente, en el artículo 18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se garantizó la existencia de la Cámara de Comptos de Navarra en la norma institucional básica de la Comunidad Foral y se regularon sus funciones principales, que fueron objeto de desarrollo en la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre.

Además de este caso especial, se puede constatar que desde el primer momento hubo Estatutos de Autonomía que establecieron órganos propios para la fiscalización externa del sector público de la respectiva Comunidad Autónoma, desafiando la regulación constitucional. Así ocurrió en los primeros Estatutos de Cataluña, Galicia y Valencia, desmoronándose, tempranamente, los argumentos sobre una pretendida exclusividad del Tribunal de Cuentas en esta materia. No obstante, en las antípodas de esta posición, otro bloque de Estatutos de Autonomía regularon la necesaria fiscalización de las cuentas públicas y de la gestión económica de las entidades de su sector público pero, lejos de atribuir esta función a un órgano propio, la asignaron, quizás más respetuosamente con el esquema constitucional original, al Tribunal de Cuentas estatal. En esta línea se encontraban el primer Estatuto de Aragón de 1982 y los de Andalucía, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid y Murcia. Por último, en cuatro de ellos (País Vasco, Canarias, Extremadura y Castilla y León), sencillamente y por extraño que parezca, no se hacía mención alguna a la fiscalización de la gestión económico-financiera de las entidades integrantes del sector público autonómico, ni por el Tribunal de Cuentas estatal ni por órganos de control propios, si bien en el caso del País Vasco desde los mismos comienzos de su andadura autonómica ya se previó en la legislación ordinaria la existencia de un único Tribunal Vasco de Cuentas Públicas que controlara la actividad económica de la nueva administración de la Comunidad Autónoma y, lo que fue más meritorio en plena pugna por las competencias de las nacientes instituciones autonómicas frente a las de los Territorios Históricos, también la de las administraciones forales. Estas previsiones se contienen, en concreto, en la Ley 12/1983, de 22 de junio, de principios ordenadores de la Hacienda del País Vasco, y en el artículo 30 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. Con posteridad, con ocasión de las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía aprobadas a raíz del “pacto autonómico de 1992” se institucionalizaron órganos propios de control externo en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Madrid, Baleares, Castilla y León, Asturias y Aragón.

Además de en sede estatutaria, muy pronto comenzó a admitirse también en otras leyes integrantes del denominado “bloque de constitucionalidad” -que, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, son normas que sirven de parámetro para valorar la constitucionalidad de otras leyes- la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran sus propios órganos de fiscalización de la gestión económica. Así se recogió, en primer lugar, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dictada en desarrollo del art. 157.3 CE, cuyo artículo 22 establecía que “además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas”. Y apenas dos años después,

en cumplimiento del mandato recogido en el art. 136.4 CE, se promulgó la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en cuyo artículo 1.2 se señala que este "es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos", resultando muy significativo que en la propia disposición especial reguladora de la composición, organización y funciones del supremo órgano de fiscalización estatal, dictada en desarrollo de la Constitución, se contemplara la eventual existencia de instituciones de control externo autonómicas.

Así, dentro de este marco constitucional, con el restablecimiento de la Cámara de Comptos de Navarra arrancó el proceso de constitución de los OCEX. En este camino, algunas de las soluciones aprobadas por los Parlamentos territoriales fueron sometidas, para contrastar su constitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional que, en diversas sentencias a lo largo de estos años, ha ido formando una doctrina consolidada sobre los criterios y límites que deben respetarse para el establecimiento de órganos autonómicos de control externo de forma compatible con la Constitución de 1978. Así, en la STC 187/1988, de 17 de octubre, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra tres preceptos de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, que regulaban la eventual función de enjuiciamiento del órgano propio catalán - preceptos estos que fueron declarados inconstitucionales y, por tanto, nulos - y las competencias de control de la Sindicatura sobre las Corporaciones locales de su territorio, el Tribunal Constitucional distingue nítidamente entre las dos funciones que, en desarrollo del art. 136 CE, atribuye al Tribunal de Cuentas la Ley Orgánica 2/1982: las funciones fiscalizadora y de la de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, funciones que el máximo intérprete de la Constitución insiste en que no deben confundirse. De estas, el Tribunal Constitucional entiende que solo la función fiscalizadora puede ser asumida por los órganos autonómicos de control externo, en el ámbito de sus respectivas competencias. Las razones que permiten al Tribunal Constitucional sostener este criterio se expresan en el FJ 9º de la Sentencia del siguiente modo: "El Abogado del Estado arguye que la exclusividad de la competencia estatal para supervisar la actuación de las Corporaciones locales se ve confirmada en la Ley Orgánica 2/1982, cuyo art. 1.2 califica al Tribunal de Cuentas como «único en su orden». Pero tal calificativo, inexistente en la Constitución y de oscuro significado, ha de ser interpretado conforme a la misma. «Único en su orden» no puede significar único órgano fiscalizador del sector público, pues en tal caso carecería de sentido el rango de «supremo» que el art. 136.1 C.E. y el art. 1.1 de la misma Ley Orgánica atribuyen al Tribunal. El propio art. 1.2 hace referencia a la existencia de «órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos», órganos a los que también hace referencia el art. 26.3 de la Ley. Si atendemos a la función fiscalizadora, sólo cabe entender dicha expresión en el sentido de que no existe ningún otro órgano fiscalizador de la actividad financiera pública equiparable por su rango al Tribunal de Cuentas, lo cual sólo viene a suponer una reiteración de lo ya indicado con el calificativo de supremo." Y acaba concluyendo que "la interpretación de dicho art. 136.1 C.E., párrafo 1.º, puesto en relación con el resto del precepto, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- a) Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.

- b) *Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único. Lo que exige el art. 136.1 C.E es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía.*
- c) *Que, por lo tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones locales que ahora nos ocupa, es conforme al art. 136.1 C.E. la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga su posición de supremacía frente a los primeros.*
- d) *Que, según se deduce de lo anterior, la competencia que a esos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones locales no excluye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones públicas”.*

Por el contrario, respecto de la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, el Tribunal Constitucional sostiene que se encuentra vedada a los órganos autonómicos, excepto en el campo de la instrucción, siempre que medie la previa delegación del Tribunal estatal. Así, recuerda que esta última función es de naturaleza jurisdiccional y califica el enjuiciamiento contable como “jurisdicción propia” del Tribunal de Cuentas susceptible, no obstante, de recurso de revisión y de casación ante el Tribunal Supremo, lo que da prueba de su plena naturaleza jurisdiccional en el sentido de que solo puede ser ejercida de forma exclusiva en todo el territorio nacional por aquél como necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, por ser único en su orden, (FJ 2º). En consecuencia, afirma que resulta inconstitucional atribuir la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en el Estatuto o en la respectiva Ley de creación a los órganos autonómicos, por ser esta actividad jurisdiccional “propia” del Tribunal de Cuentas.

Tres años más tarde, el Tribunal Constitucional confirmó plenamente esta doctrina respecto de los órganos de control autonómicos. Con motivo del recurso de inconstitucionalidad núm. 890/85, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas de Galicia, el Tribunal volvió sobre estas cuestiones en su relevante STC 18/1991, de 31 de enero, resolviendo definitivamente la polémica en el FJ 3º al afirmar que “el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable”, conclusión afortunada, sencilla y sintética que se ha consolidado doctrinalmente. Insiste el TC, para justificar los límites de la Comunidades Autónomas en la materia, en la descripción de las características de la función de enjuiciamiento contable, “configurada como una actividad de naturaleza jurisdiccional, consistente en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella, y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndole o condenándole, y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Todo ello a través de un procedimiento jurisdiccional, regulado en el Capítulo Tercero del Título I de la Ley Orgánica y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal, de 5 de abril de 1988”, para acabar sancionando que esta función debe ser ejercida por el Tribunal de Cuentas como necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, por ser único en su orden, y que las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos de control externo, en ningún caso pueden asumir competencias en materia de enjuiciamiento, excepto en la fase de instrucción y por delegación.

Por terminar de fijar la doctrina constitucional en materia de órganos de fiscalización externa del sector público, conviene dejar claro que la propia posición de supremacía en la que se sitúa el Tribunal de Cuentas y el carácter irrenunciable de sus funciones implica que, cuando una Comunidad Autónoma crea su órgano propio de control, no se produzca un desplazamiento de las competencias del Tribunal estatal, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la alta función consultiva para la que en la STC 204/1988, FJ 5º, se consagró la denominada “doctrina de la sustitución”, según la cual “no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia. Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.”

Esta doctrina de la concurrencia funcional se fija especialmente en la STC 18/1991 que corrobora en el FJ 5º que no es inconstitucional que una Comunidad Autónoma atribuya a su órgano autonómico de control externo una actividad de control sobre la actuación financiera de las corporaciones locales de su ámbito territorial y que ese control no excluye el que pueda ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas. El Tribunal entiende que ambos controles pueden coexistir y superponerse “sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de unos y otros evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados por el artículo 31.2 de la Constitución”. (FJ 3º).

De esta forma, ajustándose a las previsiones legales que hemos citado y al marco de la doctrina constitucional construida por el Tribunal Constitucional, durante estos años de fecunda vigencia de la Constitución de 1978 se han constituido en España los siguientes órganos de control externo autonómicos: la Cámara de Comptos de Navarra (1981), la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (1984), la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (1985), el Consejo de Cuentas de Galicia (1985), el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (1988, sin garantía institucional en el Estatuto de Guernica), la Cámara de Cuentas de Andalucía (1988), la Audiencia de Cuentas de Canarias (1989), la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (1993), la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (1999), la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares (2003), el Consejo de Cuentas de Castilla y León (2003), la Sindicatura de Cuentas de Asturias (2005) y la Cámara de Cuentas de Aragón (2010).

Estos órganos autonómicos han desempeñado eficazmente en este periodo su competencia fiscalizadora de las haciendas autonómicas y de la gestión económico-financiera de las entidades

locales de su ámbito territorial de referencia, contribuyendo de esta forma a fortalecer el sistema de control externo español que ha visto incrementado de manera significativa su rendimiento al sumar las fiscalizaciones realizadas por los OCEX.

Siguiendo las recomendaciones del Tribunal Constitucional, para garantizar la eficacia del sistema de control en los términos requeridos por el artículo 31 CE, los OCEX siempre han actuado en coordinación con el Tribunal de Cuentas, no solo por la posición institucional de supremacía que ostenta el Tribunal en nuestro sistema, que se traduce en algunos poderes de coordinación y supervisión sobre los OCEX que le atribuye el ordenamiento jurídico, sino también porque entre las instituciones nacional y autonómicas de control, bien conscientes de que están habilitadas para actuar de forma concurrente sobre las mismas entidades y materias, se han creado instrumentos para favorecer la coordinación voluntaria, generando ámbitos muy útiles de cooperación.

Las manifestaciones más claras de los poderes de coordinación conferidos al Tribunal las encontramos en su propia norma de funcionamiento. En efecto, en el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se contemplan medidas, que aún hoy siguen vigentes, para evitar los problemas que pudieran producirse por la concurrencia de las funciones del Tribunal y de los OCEX, llegando a obligar a los órganos autonómicos de control externo a *"coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficiencia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras."* Además, y como manifestación de su competencia irrenunciable y de la posición de supremacía constitucional del Tribunal de Cuentas en la fiscalización de la totalidad del sector público español, la Ley de Funcionamiento no permite que el órgano estatal se desvincule completamente de la fiscalización del sector público autonómico o local en aquellas Comunidades que han creado su propio órgano de control externo y le impone la realización de comprobaciones sobre el control realizado por estas instituciones autonómicas en sus respectivas fiscalizaciones antes de integrar sus conclusiones en el informe sobre la actividad del sector público español que anualmente debe elaborar el Tribunal. A este fin, se establece en la Ley la obligación de los órganos de control autonómicos de remitir al Tribunal de Cuentas los resultados de sus fiscalizaciones para que este pueda examinarlos y practicar las ampliaciones y comprobaciones que considere procedentes.

Además, las instituciones españolas de control han constituido, voluntariamente, la Comisión de Coordinación de Presidentes del Tribunal de Cuentas y de los OCEX (claramente evocadora de la Conferencia de los Presidentes de los Tribunales de Cuentas Federal y Regionales alemanes) y las Comisiones sectoriales de coordinación en los ámbitos autonómico (incluyendo Universidades), local y de la administración electrónica. Estas comisiones son instrumentos eficaces de cooperación creados por las instituciones para coordinar sus actuaciones e intereses comunes en el campo de la fiscalización externa. Suelen reunirse dos veces al año, bajo la presidencia del Tribunal de Cuentas, que la ostenta de forma permanente en función de su posición de supremacía, a diferencia del caso alemán en el que la presidencia es rotatoria, y su finalidad esencial es garantizar y promover el intercambio de información entre las instituciones sobre la planificación y ejecución de los programas de fiscalización y coordinar la realización de fiscalizaciones en común y de aquellas que se ejecuten compartiendo los mismos objetivos y metodología. Por su puesto, en estos foros también se tratan los asuntos de interés general de las instituciones de fiscalización.

Y en este punto, es muy importante resaltar que el Tribunal de Cuentas, que tiene una especial responsabilidad por su ubicación en la cúspide del sistema de control externo, ha decidido robustecer la coordinación y cooperación con los OCEX. Así lo confirma, nítidamente, su plan estratégico que, dentro del objetivo estratégico 2, que busca fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas, incluye un objetivo específico 2.2 dirigido a reforzar la cooperación y la coordinación del sistema de control externo en España mediante el intercambio de información con los OCEX sobre la programación anual de fiscalizaciones, teniendo en cuenta sus informes para la planificación y ejecución de la actividad fiscalizadora del Tribunal, incrementando la colaboración en el ámbito de la rendición telemática de las cuentas y de la remisión de información sobre contratación del sector público y otras áreas de su competencia y reforzando la coordinación y colaboración en el ejercicio de actuaciones fiscalizadoras y en el establecimiento de criterios, herramientas y técnicas comunes de fiscalización.

Y acabo estas notas, tan gustosamente escritas para celebrar la vigencia de la Constitución de 1978 y su decisiva influencia en el ámbito del control externo, con una reflexión final. El modelo de control externo español con sus imperfecciones, entre las que, posiblemente, destaque que no se haya cerrado el sistema de control en el nivel regional, es bastante coherente con el sistema de organización territorial emanado de la Constitución, pues, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la gestión de un porcentaje muy significativo del gasto público total, parece conveniente dotarlas de órganos técnicos especializados e independientes de control de las cuentas públicas, como ocurre en la mayoría de los países descentralizados. La existencia de estos órganos autonómicos refuerza, sin duda, el sistema general de control y ayuda enormemente al Tribunal de Cuentas, en contra de lo que opina alguna corriente ciertamente minoritaria, pues el funcionamiento de los OCEX le sitúa en mejores condiciones de ejercer la posición de supremacía que la Constitución le otorga y poder aplicar sus recursos a su función preferente y principal, que el Tribunal Constitucional se ha encargado de recordarle que es la Cuenta General del Estado y el sector público estatal.

Siendo esto así, y siendo también pacífico que el modelo configurado en España no solo no es distinto a los que existen en los países de nuestro entorno, ni tampoco inconveniente, sino que, además, tiene pleno encaje en la Constitución de 1978, de cuyo genio deriva, no me resulta fácil entender lo que ocurrió en el año 2013. Inopinadamente y sin mediar consulta alguna con los OCEX, que conocieron la noticia por los periódicos, el Gobierno incluyó en el "Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas", aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, una medida sorprendente y desconcertante que, con el pretexto de evitar duplicidades administrativas y reducir el gasto público, recomendaba la supresión de un plumazo de los trece órganos autonómicos de control externo constituidos en España hasta esa fecha. Y en concreto, proponía, *"tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad"*, que el Tribunal de Cuentas estatal asumiera las funciones realizadas por los órganos de control externo autonómicos. Con la medida se buscaba un ahorro de gasto público de 45.595.369,25 euros anuales y evitar supuestas duplicidades e ineficiencias en el ejercicio del control, pues el informe sostenía, entre otros argumentos discutibles, que *"la existencia de numerosos OCEX ha dado lugar a ineficiencias como el bajo rendimiento de los recursos destinados a los mismos, la heterogeneidad en las estructuras, composición y resultados de sus funciones, así como la duplicidad en la rendición de cuentas de las Entidades Locales al Tribunal de Cuentas y al*

órgano autonómico.” Y para probar la anterior afirmación, se aseveraba que “existen 4 CC.AA. que carecen de Tribunal de Cuentas propio, sin que por ello se ponga en duda la correcta fiscalización de sus cuentas públicas por parte del estatal.” Para acabar concluyendo que “tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, así como de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano (en el sentido de suprimir los OCEX autonómicos por redundantes con el Tribunal de Cuentas del Estado) se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CC.AA., para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas). Esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento”.

Las democracias más avanzadas del mundo se basan, entre otras cosas, en la calidad y reputación de sus instituciones. Pues bien, aquella fallida operación contra los OCEX solo consiguió llevarse por delante a la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, que fue suprimida por la Ley 1/2014, de 24 de abril. Pero no prosperó, pues planteaba una solución extraña al modelo constitucional del que hoy celebramos sus cuarenta años de vigencia. Finalmente, el proyecto acabó en el baúl de los recuerdos de las reformas administrativas frustradas. “Fuese y no hubo nada”, salvo, eso sí, que hizo un daño innecesario y gratuito al prestigio institucional de los OCEX y, por ende, al de nuestro sistema nacional de control.



TRIBUNAL DE CUENTAS