

El sistema de control externo del gasto público en la España constitucional (1978-2018): balance y perspectivas de futuro

Manuel Luis Pérez García¹

«El Estado Constitucional cimienta su estructura en dos pilares fundamentales; por un lado, en el principio político democrático; por otro, en el principio jurídico de supremacía constitucional. Conforme al principio político democrático se entiende que corresponde al pueblo, en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del Poder Constituyente. Según el principio de supremacía, se considera que la Constitución es *Lex Superior*, que obliga por igual a gobernantes y gobernados»

Pedro de VEGA GARCÍA, *La reforma Constitucional y el problema del Poder Constituyente*²

«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»

James MADISON, *El Federalista*, nº 51 (1788)

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- TRAYECTORIAS DEL CONTROL EXTERNO (1978-2018). III.- BALANCE. IV.- PERSPECTIVAS DE FUTURO. V.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN.

La cercana conmemoración del cuadragésimo aniversario de nuestra Constitución de 1978³, es un buen momento para analizar a grandes rasgos la evolución del sistema de control externo del gasto público en España, poniendo

¹ Doctor en Derecho. Subdirector adjunto del Tribunal de Cuentas. Las opiniones reflejadas en esta comunicación son exclusivas de su autor.

² DE VEGA GARCÍA, Pedro (2017): *Obras escogidas de Pedro de Vega García*, Edición y estudio introductorio de Rafael RUBIO NUÑEZ, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 609. El trabajo original fue publicado en Tecnos en 1985.

³ Declarada como acontecimiento de especial interés público (disposición adicional octogésima tercera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado).

especial énfasis en su actor principal ex art. 136 CE⁴: el Tribunal de Cuentas (TCu, en adelante).

A lo anterior cabe sumar otra efeméride en nuestro ámbito. Hace más de 40 años, en octubre de 1977, 95 delegaciones de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), entre la que se encontraba la del TCu, se reunieron en la ciudad de Lima, en el marco del IX Congreso de la INTOSAI⁵ para analizar temas de relevancia para la auditoría gubernamental aprobando la Declaración de los Principios Básicos del Control Financiero, que se convirtió en la que hoy conocemos como «Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización».

Esta Declaración es considerada la Carta Magna de la auditoría gubernamental en el mundo, al haber sentado las bases de la fiscalización pública, cuya vigencia y trascendencia se ha mantenido a lo largo del tiempo⁶.

La Constitución española de 1978 dispone el régimen constitucional de Tribunal de Cuentas en los arts. 136 y 153. En el 136⁷ declara que dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado⁸. Asimismo, se dispone que el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia

⁴ Como antecedentes en nuestra historia constitucional cabe citar el art. 122 de la Constitución de Bayona; art. 350 de la Constitución de 1812. La institución del Tribunal de Cuentas subsistió pero desaparece su mención en nuestros textos constitucionales hasta la Constitución de la II República (art. 120).

⁵ Siglas en inglés de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions*).

⁶ Hecho que fue, además, subrayado por las Naciones Unidas al reconocer la importancia de la Declaración en dos Resoluciones de su Asamblea General.

⁷ El artículo 136⁷, dentro del Título VII: «Economía y Hacienda», dispone: «1. *El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de 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.*

⁸ Sobre las relaciones entre las EFS en general, y el TCu en particular, con sus respectivos Parlamentos véase el trabajo de MARTÍN SANZ, María Luz (2017): «Fortalecimiento de las relaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Asambleas Legislativas», *Revista Española de Control Externo*, nº 56, págs. 97-123.

jurisdicción, ha de remitir a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, se comunicarán las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. En cuanto a los miembros del Tribunal, se establece que gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces. En cuanto al ámbito de actuaciones del Tribunal, se extienden a todo el sector público, cuyas cuentas habrán de serle remitidas, el art. 153.4⁹ CE declara que el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal de Cuentas.

Siguiendo el mandato constitucional y su normativa propia, el TCu¹⁰ desarrolla principalmente dos funciones: fiscalización y enjuiciamiento. La primera de dichas funciones es la fiscalización externa (la realiza un órgano ajeno al sujeto fiscalizado), permanente (se ejerce de manera continuada en el tiempo) y consuntiva (por su carácter final y definitivo) de la actividad económico-financiera del sector público.

La función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía consagrados en el art. 31.2 de la CE, así como los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

La actividad de enjuiciamiento es ejercida de manera exclusiva por el TCu (tal y como declara la STC 187/1988) con respecto a las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

A continuación exponemos algunas de las principales cuestiones que han incidido en el control externo y en la labor del TCu durante los últimos 40 años

⁹ «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: [...] d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

¹⁰ Dos monografías necesarias sobre la materia desde el Derecho constitucional: GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (2001): *El Tribunal de Cuentas: el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Marcial Pons-UNED y VALLÈS VIVES, Francesc (2003): *El control externo del gasto público: configuración y garantía constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

(parte II); realizaremos un breve balance (parte III); y de manera sucinta algunas perspectivas de futuro (parte IV).

II.- TRAYECTORIAS DEL CONTROL EXTERNO (1978-2018).

El substrato político, institucional, normativo, económico y social ha mutado de manera exponencial desde 1978. A continuación damos cuenta de las principales trayectorias, según nuestro criterio, que han configurado el control externo del gasto público y la actuación institucional del Tribunal de Cuentas en el período analizado (1978-2018):

I.- Descentralización del control externo: Tras la entrada en vigor de la Constitución Española, y el subsiguiente fenómeno de descentralización territorial en el advenimiento de un nuevo Estado autonómico se fueron constituyendo órganos de fiscalización externa (junto al TCu), denominados órganos de control externo (OCEX), en la mayoría de Comunidades Autónomas. En 1980 se aprobó la Norma de Restablecimiento de la Cámara de Comptos. Navarra se convirtió así en la primera comunidad que se dotó de un OCEX. La Ley 1/2014, de 24 de abril suprimió la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha que había sido creada en 1993.

A día de hoy funcionan doce OCEX (en Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia)¹¹, los cuales tienen atribuidas dentro de sus límites territoriales y dependiendo de la respectiva Asamblea parlamentaria, las funciones de auditoría pública, encargándose de fiscalizar su respectivo sector público autonómico y local, vigilando por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia así como ejerciendo todas aquellas competencias que le sean delegadas por el TCu. También realizan funciones de asesoramiento a los Parlamentos regionales en materia financiera y económica.

II.- Europeización: Con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea efectiva desde el 1 de enero de 1986 se produjeron cambios de

¹¹ No existen en Cantabria, Castilla-La Mancha (suprimido desde 2015), Murcia, La Rioja ni Extremadura.

inmenso calado en nuestro sistema político-constitucional¹². El Tribunal de Cuentas no permaneció al margen de los mismos. Otro nuevo actor a nivel supranacional cooperaba con el Tribunal de Cuentas: el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea¹³.

Según el art. 287.3 TFUE: «*El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales instituciones o servicios comunicarán al Tribunal de Cuentas si tienen la intención de participar en el mencionado control*».

Los cauces de la citada cooperación son el Comité de Contacto que agrupa a los presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE y al TCUE; los agentes de enlace, que proporcionan una red activa de contactos profesionales en toda Europa, y los grupos de trabajo, redes y *task forces* sobre temas de auditoría específicos¹⁴.

Una forma de colaboración más avanzada son las fiscalizaciones coordinadas (que tienen un carácter voluntario: Actuación conjunta de los sistemas de gestión y control de las ayudas concedidas a través de los Fondos Estructurales; Informe sobre la aplicación de la normativa comunitaria de Fondos Estructurales que asegura que los Estados Miembros establecen una pista de auditoría adecuada y cumplimentan los controles independientes sobre el 5% de las transacciones; o en la Actuación conjunta sobre la gestión de los programas de fondos estructurales en materia de empleo y/o medioambiente).

III.- Incremento del gasto público. El gasto público español ha registrado en el último cuarto de siglo una transformación formidable, no sólo en términos

¹² A nuestros efectos, solo ver que el gasto en España desde el 1 de enero 2002 se realiza en euros.

¹³ Se encuentra regulado en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo 13, y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que le dedica de manera específica la Sección Séptima del capítulo 1, de su Sexta Parte («Disposiciones institucionales y financieras»), además de los arts. 263, párrafo tercero, 319, 322 y 325.

¹⁴ Durante el año 2016 el TCUE llevó a cabo en España 45 actuaciones fiscalizadoras, denominadas misiones, en las que el Tribunal de Cuentas español ha prestado su apoyo fundamentalmente en los sectores agrario, de desarrollo regional, Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, así como a la realización de auditorías de gestión, entre las que caben resaltar las dirigidas a fiscalizar la gestión de las subvenciones a los jóvenes agricultores, la iniciativa de empleo juvenil o el sistema de gestión del tráfico europeo ferroviario y del cielo único europeo.

cuantitativos -en algunos momentos ha llegado a representar casi el 50% del Producto Interior Bruto (PIB)- sino también cualitativos. Hasta la década de 1970 el sector público administrativo de nuestro país tenía una dimensión reducida (apenas alcanzaba al 25% del PIB, frente a un promedio superior al 40% del PIB en los países que hoy forman parte de la Unión Europea)¹⁵. El gasto público en España se situó en el 41,6% del PIB en 2017¹⁶.

IV.- Complejidad: Desde el punto de vista de los sujetos y del ámbito a controlar por el Tribunal de Cuentas se ha producido un aumento de los entes fiscalizados y por ende de la complejidad del sistema institucional y normativo. El sector público de 2018 dista considerablemente del existente en la España de 1978. Junto a los fenómenos de descentralización y europeización expuestos *ut supra* se ha producido un aumento considerable del sector público instrumental.

V.- Desarrollo normativo: La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu) cumplió con el mandato de desarrollo constitucional dispuesto en el apartado 4º del citado artículo 136 CE. Pese a que la disposición final tercera de la LOTCu establecía a su vez un plazo de seis meses para que el gobierno elevara a las Cortes Generales “un proyecto de ley para la ordenación del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con regulación de los distintos procedimientos y Estatuto de su personal”, no sería sino hasta seis años después cuando se promulgará la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). Por ello el funcionamiento ordinario del Tribunal continuó en gran medida rigiéndose por normas preconstitucionales hasta casi diez años después de entrada en vigor la Constitución española¹⁷. El apartado 1 de la disposición final primera de la LFTCu derogó expresamente la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre

¹⁵ GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, Carmen Luisa y IGLESIAS QUINTANA, Jaime (2007): «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, págs.185-206.

¹⁶ Un reciente examen de la evolución del gasto público y de determinados tributos en España, desde mediados de la década de los ochenta hasta la actualidad, a través del análisis de diversas categorías de datos cuantitativos referidos a ambas magnitudes en CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth (2018): *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁷ DE VEGA BLÁZQUEZ, Pedro (1999): «La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España», *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, nº 1, pág. 217.

Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino, modificada por la 87/1961, de 23 de diciembre; el Reglamento del Tribunal de Cuentas de la República de 16 de julio de 1935; el Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 3 de marzo de 1925, en la parte relativa al Tribunal de Cuentas, y cuantas disposiciones se opongan a lo preceptuado en la presente.

Otras disposiciones con rango legal han regulado aspectos concretos sobre el alcance de las funciones del Tribunal como la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, art. 22), la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (art. 204), la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos (artículo 11), la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (artículos 132,133 y 134), etcétera.

VI.- Escasa presencia en la jurisprudencia constitucional: El Tribunal de Cuentas no estaba incluido en el listado de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC, art. 59) como legitimado para entablar conflictos constitucionales. Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas sí dispuso que los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional (art. 8 LOTICu). Esta antinomia parece estar resuelta por la jurisprudencia constitucional al afirmar que el conflicto entre órganos solo puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en la LOTIC (STC 45/1986), con lo cual practica una exclusión consciente del Tribunal de Cuentas¹⁸.

La falta de legitimación activa ha supuesto un papel menos relevante en la jurisprudencia constitucional y las resoluciones del TC en relación con el Tribunal de Cuentas no son numerosas pero sí decisivas. Verdaderos *leading cases* son las SSTC 87/1988, de 17 de octubre; STC 18/1991, de 31 de enero y 190/2000, de 13 de julio. De la doctrina constitucional se desprende que el TCU cuando fiscaliza es supremo pero no único; y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable.

¹⁸ RIVERA LEÓN, Mauro Arturo (2013): «El peso del elemento subjetivo en el conflicto entre órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, nº 87, pág. 299.

VII.- Internacionalización: El Tribunal de Cuentas desarrolla actuaciones como auditor externo o como miembro del comité de auditoría de diversos organismos y entidades internacionales. El Tribunal realiza esta actividad, tanto de forma individual como en colaboración con otras instituciones de control, nacionales e internacionales, sobre un amplio número de organizaciones, entre ellas, la Organización Panamericana de la Salud o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Los procedimientos de fiscalización se rigen, además de por la legislación aplicable a los mismos, por las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y los Manuales que las desarrollan. También resultan de aplicación las Normas ISSAI-ES, que constituyen la adaptación española de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los informes de fiscalización son elaborados según las normas internacionales (ISSAI-ES y NIA-ES) con el objetivo de introducir en los órganos de control los principios y normas de la INTOSAI, las cuales constituyen el marco de referencia internacional en la auditoría pública.

VIII.- Fiscalización de la actividad económico-financiera y electoral de los partidos políticos: La tradicional actividad fiscalizadora del Tribunal ha sido ampliado en virtud de lo regulado expresamente en las Leyes Orgánicas de Financiación de Partidos Políticos¹⁹ y del Régimen Electoral General, por las que se ha atribuido al Tribunal su fiscalización²⁰.

Al Tribunal de Cuentas le corresponde, en exclusiva, de acuerdo con la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos²¹, el control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales autonómicos atribuidas a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos. Este control se extiende a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados

¹⁹ Sobre el particular véase: PAJARES MONTOLÍO, Emilio J. (2016): «La financiación de los partidos políticos», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 11, págs. 176-210.

²⁰ Cfr. DELGADO DEL RINCÓN, Luis E. (2016): «El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora», *Revista de Derecho Político*, nº 97, págs. 49-88.

²¹ Modificada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

de los partidos políticos así como a la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen y a la adecuación de su actividad económica-financiera a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza. Asimismo, le corresponde al Tribunal de Cuentas verificar el cumplimiento de la normativa en materia de ingresos y gastos en los procesos electorales y la representatividad de la contabilidad electoral presentada con arreglo a lo dispuesto en la LOREG. Dicho control se realiza a través del Departamento de Partidos Políticos, mediante la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos que perciben subvenciones para gastos de funcionamiento, así como de la fiscalización de los procesos electorales.

El resultado de las fiscalizaciones se plasma en el informe que emite el TCu sobre la contabilidad anual de los partidos políticos, su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2007, en el que, en su caso, se hacen constar cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado. Respecto a las fiscalizaciones de los procesos electorales, se emiten informes sobre la regularidad de las contabilidades electorales presentadas y, en el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, el Tribunal de Cuentas propone la no adjudicación o la reducción de la subvención electoral correspondiente²².

IX.- Función consultiva: Además de la doble función primordial del TCu: fiscalizadora y enjuiciadora, y de la más reciente de control de la financiación de los partidos políticos, la última competencia a destacar es la función consultiva limitada. El artículo 22.Dos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma Administrativa incorporó una disposición adicional undécima a la LFTCu, en virtud de la cual deben someterse a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen

²² También le compete iniciar los procedimientos sancionadores y acordar la imposición de sanciones por las infracciones que se tipifican en el artículo 17 de la LO 8/2007.

jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional²³. El TCu deberá emitir su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Si en la orden de remisión se hiciera constar la urgencia del informe, el plazo de emisión será de quince días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso. Una vez emitido el informe, el Gobierno lo remitirá a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley. El TCu deberá ser consultado antes de la aprobación de cualquier disposición que afecte a su régimen jurídico o al ejercicio de sus funciones, a semejanza de otros órganos constitucionales. El informe en el ejercicio de esta función consultiva limitada se configura como preceptivo, pero no vinculante.

X.- Transparencia: Tal como expone el preámbulo de la Ley de Transparencia²⁴, los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio y es posible una mejor fiscalización de la actividad pública que contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

El TCu está incluido en las obligaciones de publicidad activa (art. 2.1.apartado f), LTBG). Sin embargo solo se le aplica en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. De mayor importancia es la incorporación de las obligaciones de transparencia como cedazo de su función fiscalizadora.

Según el artículo 14.1 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los miembros de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno serán propuestos en la forma siguiente: [...] c) El Tribunal de Cuentas propondrá, como Vocal, a un Consejero del Tribunal de Cuentas.

²³ Por ejemplo el Informe del Tribunal de Cuentas de 6 de julio de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.

²⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

XI.- Fragmentación del control: A lo largo del período analizado, y con especial profusión en los últimos años²⁵, hemos asistido a un aumento de los sujetos relacionados de manera más o menos mediata con el control externo. Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG, Ley 37/2010)²⁶, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, Ley 19/2013 y RD 919/2014), Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, LO 6/2013), Supervisor de contratación pública (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, art. 335), protección de datos (Agencia Española de Protección de Datos, AEPD)²⁷.

XII.- Estabilidad presupuestaria: La reforma del artículo 135 CE (segunda reforma constitucional tras la del art. 13.2 CE), en vigor desde el 27 de septiembre de 2011, incorporó de manera expresa el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, lo que culmina de un largo proceso originado en el seno de la actual Unión Europea. A raíz de la creación de la AIREF, tanto el Consejo de Estado como un sector doctrinal han propugnado una mayor visibilidad²⁸. RUIZ ALMENDRAL advertía que sería deseable que el Tribunal de Cuentas tuviera una mayor relevancia en el control de la estabilidad

²⁵ Un excelente análisis sobre el principio de separación de poderes y el control de las instituciones en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2016): *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Madrid, Marcial Pons-IVAP.

²⁶ Sobre su génesis, evolución y funciones véase ANDRÉS JOVANI, Juan Manuel (2013): «Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos», *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, pág. 280 y ss.

²⁷ En especial, a escasas fechas de la aplicación del Reglamento europeo de Protección de datos de 2016 (25 de mayo de 2018).

²⁸ Para PORRAS GÓMEZ, el Reglamento UE 473/2013 dejaba abierta la posibilidad de asignar a más de un organismo independiente la supervisión de las reglas fiscales, con tal de que hubiese una clara asignación de responsabilidades. Por lo tanto, conforme a dicho reglamento cabría haber recurrido a entes ya disponibles en nuestro ordenamiento, confiriendo competencias a varios o a uno solo y cambiando lo que hubiese que cambiar para asegurar de manera clara su autonomía funcional y el eficaz cumplimiento de sus funciones. Por dicho motivo, el Consejo de Estado recordaba en su Dictamen 606/2013 la posibilidad de atribuir las funciones de la AIRF a un organismo ya existente, «como podrían ser el Tribunal de Cuentas o el Consejo Económico y Social, previa introducción de las oportunas modificaciones en su régimen jurídico; y que también pueda tomarse en consideración la creación de un órgano de naturaleza y engarce distintos, como pudiera ser una oficina presupuestaria encuadrada en las Cortes Generales». En PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martín (2017): «La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, pág. 148.

presupuestaria y que sin un auténtico “apoderamiento” del mismo, la reforma quedaría institucionalmente coja²⁹.

XIII.- Corrupción: Una vista panorámica al derecho comparado nos muestra que solo la Contraloría Federal de los Estados Unidos (*Government Accountability Office*, GAO) tiene entre sus misiones de manera expresa la lucha contra el fraude. Se lleva a cabo mediante unidades específicas: las *Forensic Audits and Special Investigations* (FSI). La tesis más o menos mayoritaria hasta nuestros días ha sido que la lucha contra la corrupción no es una misión específica y prioritaria de las Instituciones Supremas de Control. En 1989 el Presidente del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, Marcel MART, declaró: «*El Tribunal no es una brigada antifraude*». A nivel nacional y europeo ello le pertoca a otros organismos: Oficinas o Agencias Antifraude autonómicas: en Cataluña (Oficina Antifraude), en Italia (Agencia Antifraude), o la Oficina Lucha Antifraude (OLAF)³⁰ en Europa.

Hace menos de tres años, un OCEX, el Consejo de Cuentas de Galicia, ha incorporado de manera expresa competencias en materia de prevención de la corrupción: a) Colaborando con propuestas en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar el comportamiento ético de los gestores públicos, b) Solicitando información a las administraciones relativas a sus sistemas de prevención de la corrupción, comprobando el adecuado diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo mejoras que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude, c) Asesorando al Parlamento, la Administración autonómica y las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas sobre los instrumentos normativos o internos de prevención y represión de la corrupción. d) Fomentar la conciencia y participación ciudadana a favor de la transparencia y el comportamiento ético en el sector público e impulsar dentro del sector privado el establecimiento de mecanismos de autorregulación a fin de evitar prácticas irregulares, en particular en las empresas

²⁹ RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2012): «La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 38, pág. 89-140.

³⁰ Colaboración TCUE-OLAF. Durante 2014 (de 1200 actuaciones de control, 22 casos de presunto fraude se pusieron en conocimiento de la OLAF. En 2013 fueron 14).

licitadoras y adjudicatarias de contratos, concesionarias de servicios públicos y beneficiarias de subvenciones y ayudas públicas³¹.

El Tribunal de Cuentas español lleva tiempo identificando y fiscalizando las principales áreas de riesgo, con especial dedicación en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción³². Por ejemplo, en aquellos ámbitos en los que, a la vista de las actuaciones desarrolladas, entre otros, por los órganos de control interno, pudiera apreciarse la existencia de irregularidades que pudieran dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad. Fiscalizando los volúmenes más significativos de ingreso y de gasto públicos, incluyendo sistemáticamente la contratación pública y las subvenciones.

XIV.- Enjuiciamiento contable: De manera telegráfica (ya que daría para una comunicación específica). Son numerosas las voces autorizadas que abogan por una mejora del enjuiciamiento contable³³. Entre otras, se plantea la necesidad de un nuevo concepto de alcance, de una nueva regulación de las actuaciones previas, y de aclarar la compatibilidad de la jurisdicción contable y la jurisdicción contenciosa-administrativa. Tal como señala JIMÉNEZ RIUS algunas de estas modificaciones necesitan de una reforma legal, pero otras propuestas de mejora podrían implementarse por vía doctrinal y jurisprudencial. Por tanto, parece que el resurgir de la responsabilidad contable está no sólo en manos del legislador y de la doctrina, sino también en las ICEX, en los órganos jurisdiccionales contables y en el propio Tribunal Supremo³⁴.

³¹ Art. 5 bis, Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas.

³² Sobre esta cuestión los trabajos de PEÑA OCHOA, Alfonso. (2016). «El nuevo rol de los organismos de control externo frente a la corrupción», en AA.VV, *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, GIMENO FELIÚ, José M^a, TEJEDOR BIELSA, Julio y VILLORIA MENDIETA, Manuel (dirs.), Barcelona, Atelier, págs. 83-108. Y focalizado en el TCu, el de PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A. J. (2017): «¿El Tribunal de Cuentas, órgano eficaz en contribución a la buena gobernanza y lucha contra el fraude y la corrupción?», en AA.VV, *Corrupción y Desarrollo*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (coords), Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 283-321.

³³ CHAVES GARCÍA, José Ramón (2017): «La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, págs. 730-748. El antiguo Fiscal del TCu: GONZÁLEZ SOLER, Olayo E. (2016): «El modelo español de control externo: algunas propuestas para su reforma», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 82, págs. 49-68.

³⁴ JIMÉNEZ RIUS, Pilar (2017): «La responsabilidad contable: modificaciones y mejoras imprescindibles», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 86, pág. 88.

III.- BALANCE.

Tras casi cuatro décadas de vigencia de la Constitución Española de 1978 el Tribunal de Cuentas ha remitido a las Cortes Generales casi un millar de informes de fiscalización, que son reflejo fiel de la aportación del supremo órgano fiscalizador al control de la gestión pública y la adecuada utilización de los fondos públicos. A ello hay que sumar más de 18.000 resoluciones en sede de enjuiciamiento contable. Millones de cuentas del sector público estatal, autonómico y local. Un número ingente de recomendaciones y numerosas Mociones dirigidas a las Cortes Generales que ponían de manifiesto carencias organizativas, normativas y/o económicas³⁵; y que en muchas ocasiones han supuesto reformas legislativas de calado. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar las relativas a la Cuenta General del Estado, normativa de subvenciones, sobre la financiación de partidos políticos o la más reciente relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional³⁶.

A petición del Tribunal de Cuentas de España (TCu), el Tribunal de Cuentas de Portugal y el Tribunal de Cuentas Europeo llevaron a cabo una revisión entre pares (*peer review*) del TCu, cuyos objetivos principales se establecieron en el Memorando de entendimiento firmado en octubre de 2014. La revisión entre pares abordó aspectos fundamentales y transversales, como la independencia,

³⁵ También en relación con actuaciones tras la crisis económica: «*El juicio del Tribunal de Cuentas, tras la fiscalización del FAAF, señala que en su diseño y justificación no se evalúan las razones que llevaron a optar por un instrumento de esta naturaleza, ni tampoco se examinan las alternativas de intervención, haciendo un análisis comparado entre las distintas opciones (Tribunal de Cuentas, 2013.a, pág. 54). Respecto a la fiscalización del FROB y el FGDEC, es de lamentar que la óptica de la misma haya sido reducida a un mero control de legalidad, dejando explícitamente fuera «otros posibles objetivos, como la oportunidad económico-financiera de las decisiones adoptadas o la eficacia de tales decisiones» (Tribunal de Cuentas, 2013.b, pág. 10)*». En MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2015): «Enseñanzas de la crisis financiera para la estabilidad presupuestaria y el control del Sector Público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 105, pág. 62.

³⁶ Los órganos constitucionales y de relevancia constitucional con sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son los siguientes: la Casa de Su Majestad el Rey, las Cortes Generales (de las que dependen, a efectos presupuestarios, el Congreso de los Diputados, el Senado, la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo), el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial. Sobre la fiscalización de los mismos es de interés la obra de GARCÍA BLANCO, María José (2018): *El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional*, Madrid, Dykinson.

la transparencia y la gobernanza, así como cuestiones más específicas ligadas al mandato del TCU (funciones de fiscalización y de enjuiciamiento) y a sus relaciones con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX).

En junio de 2015 se concluyó que: «*El Tribunal de Cuentas de España es una institución sólida, que contiene dentro de sí mismo las fortalezas y herramientas requeridas para hacer de ella una Entidad Fiscalizadora Superior moderna, transparente, independiente y eficaz*»³⁷. También se proponían algunas mejoras para potenciar el sistema de control y el diseño institucional que supongan una mejora de sus funciones constitucionales.

La implementación de un Plan Estratégico por parte del Tribunal de Cuentas para 2018-2021 esperamos sirva de acicate para la consecución de un mejor control de la actividad económico-financiera pública y contribuya a promover la buena gestión, mediante la modernización continuada de sus procedimientos, la excelencia y la máxima transparencia y el buen gobierno, con el propósito de responder a las exigencias de los ciudadanos.

El TCU debe ser el principal antídoto frente a las malas praxis en su ámbito de fiscalización y continuar su decisiva contribución al robustecimiento de nuestro Estado de Derecho³⁸ coadyuvando en la mejora de la calidad democrática en España³⁹. Conseguirlo será una ardua tarea pero está a nuestro alcance⁴⁰.

³⁷ AA.VV (2015): *Informe revisión entre pares del Tribunal de Cuentas. Junio 2015*, Madrid, Tribunal de Contas de Portugal, Tribunal de Cuentas Europeo, pág. 7.

³⁸ ORTIZ RAMÍREZ, Jorge Alejandro y CRUZ PÉREZ, José Adrián (2017): «¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho?. Una revisión internacional», *GIGAPP Estudios/Working Papers*, nº 55, págs. 1-19.

³⁹ Sobre este concepto y concepción *vide* BUSTOS GISBERT, Rafael (2017): *Calidad democrática: Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons.

⁴⁰ Algunas mejoras deberían poder ser incluidas en una futura reforma constitucional. Véase el excelente trabajo de BIGLINO CAMPOS, M. Paloma (2016): «El control de cuentas: un contenido necesario de la reforma constitucional», en *Repensar la constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, FREIXES SANJUÁN, Teresa y GAVARA DE CARA, Juan Carlos (coords.), Madrid, BOE, págs. 151-172.

IV.- PERSPECTIVAS DE FUTURO.

- ✓ Necesario fortalecimiento de las instituciones de control: la crisis económica ha puesto en valor su actuación (y su necesidad). Así se defiende por la ONU, la OCDE o INTOSAI.
- ✓ Reforzamiento de la independencia, la transparencia de su funcionamiento y de su eficiencia en términos de coste-beneficio (*value for money*). A modo de ejemplo, los beneficios financieros del trabajo de la GAO se estiman en 63,4 mil M\$. Un retorno de aproximadamente 112 \$ por cada dólar invertido. La *National Audit Office* (NAO) británica lo cifra en 19 £ ahorradas por cada libra gastada.
- ✓ Revisión por pares (*peer review*). La supremacía no ha de estar reñida con la rendición de cuentas.
- ✓ La necesaria evolución y adaptación a los nuevos escenarios. De fiscalización formal a otra material u operativa. La fiscalización pública también debe incluir la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas y su mejora integral⁴¹.
- ✓ Mayor cooperación (interterritorial, funcional: interno-externo, con agencias u órganos anticorrupción, policía, ministerio fiscal, etc., para evitar duplicidades o lagunas.
- ✓ Acortar plazos. De la rendición y de la fiscalización. El control externo tardío no es verdadero control.
- ✓ La implantación efectiva de la Administración electrónica y la utilización de las nuevas tecnologías: tratamiento masivo de datos (*Big Data*), sistemas de inteligencia artificial, servicios en la nube (*Cloud Computing*), cadenas de datos (*Blockchain*), etc., aplicadas al control externo, supondrán una ruptura frente al escenario actual.

⁴¹ Tal como expone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en un reciente estudio. *Vide AA.VV. (2017): Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno. Supervisión, información y visión*, OCDE. Este informe describe las actividades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Brasil, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos. Analiza el potencial poco explotado de las EFS de ir más allá de su tradicional función de supervisión y contribuir generando información para la formulación de políticas públicas. El informe proporciona ejemplos prácticos sobre las actividades de las EFS en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas y programas. Teniendo en cuenta la estrategia interna de cada EFS, así como los retos políticos y los actores en el entorno externo, el informe proporciona también orientación para las EFS que deseen participar en la supervisión, proveer información y contribuir a la visión de un buen gobierno.

- ✓ Mejora y robustecimiento del Enjuiciamiento.
- ✓ Potenciación en la agenda de las Instituciones de Control de la prevención de la corrupción.

V.- BIBLIOGRAFÍA.

AA.VV. (2017): *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno. Supervisión, información y visión*, OCDE.

ANDRÉS JOVANI, Juan Manuel (2013): «Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos», *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, págs. 239-299.

BIGLINO CAMPOS, M. Paloma (2016): «El control de cuentas: un contenido necesario de la reforma constitucional», en AA.VV., *Repensar la constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, FREIXES SANJUÁN, Teresa y GAVARA DE CARA, Juan Carlos (coords.), Madrid, BOE, págs. 151-172.

BLANQUE REY, Lucas y RODRÍGUEZ VILLAR, Beatriz (2015): «La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: en particular, el caso del Tribunal de Cuentas», en *Problemas prácticos y actualidad del Derecho administrativo. Anuario 2015*, RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, págs. 527-552.

BUSTOS GISBERT, Rafael (2017): *Calidad democrática: Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons.

CHAVES GARCÍA, José Ramón (2017): «La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 6, págs. 730-748.

CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth (2018): *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

DE VEGA BLÁZQUEZ, Pedro (1999): «La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España», *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, nº 1, págs. 215-240.

DE VEGA GARCÍA, Pedro (2017): *Obras escogidas de Pedro de Vega García*, edición y estudio introductorio de Rafael RUBIO NÚÑEZ, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

DELGADO DEL RINCÓN, Luis E. (2016): «El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora», *Revista de Derecho Político*, nº 97, págs. 49-88.

GARCÍA BLANCO, María José (2018): *El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional*, Madrid, Dykinson.

GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, Carmen Luisa y IGLESIAS QUINTANA, Jaime (2007): «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, págs.185-206.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (2001): *El Tribunal de Cuentas: el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Marcial Pons-UNED.

GONZÁLEZ SOLER, Olayo E. (2016): «El modelo español de control externo: algunas propuestas para su reforma», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 82, págs. 49-68.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2016): *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Madrid, Marcial Pons-IVAP.

JIMÉNEZ RIUS, Pilar (2017): «La responsabilidad contable: modificaciones y mejoras imprescindibles», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 86, págs. 75-90.

MARTÍN SANZ, María Luz (2017): «Fortalecimiento de las relaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Asambleas Legislativas», *Revista Española de Control Externo*, nº 56, págs. 97-123.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2015): «Enseñanzas de la crisis financiera para la estabilidad presupuestaria y el control del Sector Público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 105, págs. 51-76.

ORTIZ RAMÍREZ, Jorge Alejandro y CRUZ PÉREZ, José Adrián (2017): «¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho?. Una revisión internacional», *GIGAPP Estudios/Working Papers*, nº 55, págs. 1-19.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio J. (2016): «La financiación de los partidos políticos», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 11, págs. 176-210.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo (2013): «El peso del elemento subjetivo en el conflicto entre órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, nº 87, págs. 289-316.

RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2012): «La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 38, págs. 89-159.