

TEMA 25

EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL . EL CONTROL PARLAMENTARIO. EL CONTROL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. EL TRIBUNAL DE CUENTAS : COMPETENCIAS Y FUNCIONES.

1. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.

Podemos definir la actividad financiera como el proceso destinado a verificar si una determinada actividad se adecua a la legalidad vigente y con los objetivos de economía, eficiencia y eficacia marcados previamente. La actividad financiera puede clasificarse desde distintos puntos de vista:

1. Según el sujeto que lo realiza:
 - a) Control interno. Cuando el sujeto que lo realiza depende del Ente cuyos actos fiscaliza. Dentro de la Hacienda del Estado este control es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
 - b) Control externo. Cuando el sujeto que lo realiza no depende del órgano que fiscaliza. Dentro de la Hacienda Estatal este control lo realizan el Tribunal de Cuentas y el Parlamento.
2. Según el momento en que se realiza:
 - a) Preventivo. El control se realiza con anterioridad a la realización del acto.
 - b) Concomitante . El control se realiza al mismo tiempo que se realiza el acto.
 - c) Ulterior. El control se realiza una vez que el acto ya ha sido realizado.
3. Según la continuidad:
 - a) Alternado.
 - b) Periódico.
 - c) Eventual.
4. Por su finalidad:
 - a) De legalidad. Verifica el cumplimiento de las normas que regulan la actividad financiera.
 - b) Económico-Financiero. Comprueba el funcionamiento económico-financiero de los entes controlados.
 - c) Eficacia. Analiza el cumplimiento de los objetivos propuestos y el coste de realización de los mismos.
5. Según la materia objeto de control:
 - a) Control de ingresos.
 - b) Control de gastos.

La LGP (Ley 47/2.003 de 26 de noviembre) dedica el Título VI al "Control de la Gestión Económico-Financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado" y en el art. 140 distingue entre control interno y control externo al señalar:

1. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público estatal, 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.
2. La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá, en los términos previstos en esta Ley, el control interno de la gestión económica y financiera del sector público

estatal , con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

Por su parte, dispone el art. 141 LGP que “La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a los fondos comunitarios de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria.”

En el Título VI de la LGP se establecen las **modalidades de control ejercido por la IGAE**:

1. Función interventora. Art. 149 LGP

La función interventora se ejercerá por la IGAE y sus interventores delegados respecto de los actos realizados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

2. Control Financiero permanente. Art. 158 LGP

El control financiero permanente se ejercerá sobre:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la AGE.
- c) Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- d) Las entidades estatales de derecho público contempladas en el art. 2.1 g) de esta ley. El Consejo de Ministros podrá acordar a propuesta del MEH y a iniciativa de la IGAE, que se sustituya el control financiero permanente por actuaciones de auditoría pública respecto a determinadas entidades de las señaladas al principio de este párrafo.
- e) Las entidades públicas empresariales previstas en el art. 2.1.c).
- f) Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social cuando se hallen inmersas en los supuestos previstos en el art 74.1 de la Ley General de la Seguridad Social.

3. Auditoría pública. Art 163 LGP

La auditoría pública se ejercerá en función de lo previsto en el plan anual de auditorías a que se refiere el art. 165 de esta ley, sobre todos los órganos y entidades integrantes del sector público estatal y sobre los fondos a los que se refiere el art. 2.2 de esta ley, sin perjuicio de las actuaciones correspondientes al ejercicio de las funciones interventoras y del control financiero permanente, y de las actuaciones sometidas al ejercicio de la auditoría privada de la ley 19/1.988 , de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, impuesta a las sociedades mercantiles estatales por la legislación mercantil.

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO.

2.1. CONTROL A PRIORI.

Por el ejercicio de la potestad legislativa:

- a) Aprobación de las Leyes de Presupuestos y sus modificaciones (art. 134 CE).

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

- b) Aprobación de las leyes que regulan las operaciones de crédito (art. 135 CE).

El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer el pago de los intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no

podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de emisión.

c) Aprobación de las Leyes Tributarias.

- La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley. Las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley (art. 133 CE).
- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 134.7 CE).

2.2. CONTROL A POSTERIORI.

Se lleva a cabo a través de los siguientes medios:

a) Mediante la aprobación de la Cuenta General del Estado.

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Una vez comprobada por el Tribunal de Cuentas se remite a las Cortes Generales, a las que corresponde su aprobación mediante ley.

- b) Comisiones de investigación.
- c) Interpelaciones y preguntas.
- d) Mociones.
- e) Proposiciones.

3. EL CONTROL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

3.1. CONCEPTO, NORMATIVA APLICABLE Y NATURALEZA.

La regulación básica del Tribunal de Cuentas se encuentra en el art. 136 CE y en su ley orgánica LO 2/1.982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (LOTUCU). A ellas hay que añadir la Ley 7/1.988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) y el RD 700/1.988, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la LGP.

En cuanto a su naturaleza, cabe resaltar el carácter doble del mismo, derivado de los dos tipos de funciones que realiza: fiscalizadora y jurisdiccional. Si bien no se trata propiamente dicho de un órgano constitucional, ya que no es esencial para el funcionamiento del Gobierno, sí que tiene “relevancia constitucional” al estar regulado básicamente en la misma (art.136).

El art. 1 LOTC establece que “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector Público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica.”

En relación a su funcionamiento la LOTCU señala:

- “El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interno del mismo y al personal a su servicio” (art. 3).
- “El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico” (art. 5).
- “El Tribunal de Cuentas elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los PGE, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales” (art. 6).

3.2. ORGANIZACIÓN.

Para el ejercicio de sus funciones el Tribunal de Cuentas cuenta con los siguientes órganos (art. 19 LOTCU):

- a) El Presidente.
- b) El Pleno.
- c) La Comisión de Gobierno.
- d) La Sección de Fiscalización.
- e) La Sección de Enjuiciamiento.
- f) Los Consejeros de Cuentas.
- g) La Fiscalía y la Secretaría General.

a) El Presidente.

Sus funciones son: representar al Tribunal, convocar el Pleno y la Comisión de Gobierno y presidirlos. Voto de calidad en caso de empate en las votaciones. También tiene atribuidas las funciones relacionadas con el personal (nombramiento, contratación, ejerce las funciones de jefatura superior del mismo). Le corresponde también la jefatura de los servicios administrativos. Finalmente tiene atribuidas, con carácter residual, todas las funciones administrativas que no estén atribuidas a otros órganos del Tribunal (art. 20 LOTCU).

b) El Pleno.

Ejerce las funciones fiscalizadoras, plantea los conflictos que afecten a la competencia o atribuciones del Tribunal, conoce de los recursos de alzada contra resoluciones administrativas dictadas por otros órganos del Tribunal.

El Pleno estará constituido por los 12 Consejeros de Cuentas (uno actúa de Presidente) y por el Fiscal (art. 21 LOTCU).

c) La Comisión de Gobierno.

Establece el régimen de trabajo del personal, ejerce la potestad disciplinaria sobre el mismo en los supuestos de faltas graves o muy graves y distribuye los asuntos entre las diferentes Secciones.

Está constituida por el Presidente del Tribunal y los Consejeros de Cuentas Presidentes de cada Sección.

d) La Sección de Fiscalización.

Le corresponde la verificación de la contabilidad de las entidades del Sector Público y el examen y comprobación de todas las cuentas que por mandato legal deben ser sometidas a la fiscalización del Tribunal.

e) La Sección de Enjuiciamiento.

Esta Sección se organiza en Salas, a las que les corresponde el conocimiento de las apelaciones contra las resoluciones que dicten los Consejeros de Cuentas en primera instancia, en relación a los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y el conocimiento de los expedientes que se refieran a la cancelación de fianzas.

f) Los Consejeros de Cuentas.

Designados en número de 12 por 9 años: 6 por el Congreso, 6 por el Senado por mayoría de 3/5 de cada Cámara.

Los Consejeros del Tribunal de Cuentas son independientes e inamovibles. De entre ellos, y a propuesta del Pleno del Tribunal, uno será nombrado Presidente por el Rey, por un período de 3 años.

g) La Fiscalía y la Secretaría General.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas dependerá funcionalmente del Fiscal General del Estado. El Fiscal del Tribunal será nombrado por el Gobierno de acuerdo con los estatutos del Ministerio Fiscal y entre los funcionarios de carrera.

- El Tribunal de Cuentas podrá recabar, para el ejercicio de la función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o control interno que se haya efectuado en las Entidades del Sector Público, o los de fiscalización externa correspondientes a órganos de las CCAA.
- Podrá utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida.

Dentro de esta función fiscalizadora cabe destacar el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado:

* EXAMEN Y COMPROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO.

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que la haya recibido.

El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno (art. 10 LOTCU y art. 132 LGP).

Según el art. 131 LGP “La Cuenta General del Estado de cada año se formulará por la IGAE y se elevará al Gobierno para su remisión, antes del 31 de octubre del año siguiente a que se refiera, al Tribunal de Cuentas.”

La citada Cuenta se formará por la IGAE con los siguientes documentos :

- a) Cuenta General del Sector Público Administrativo.
- b) Cuenta General del Sector Público Empresarial.
- c) Cuenta General del sector Público Fundacional.
- d) Memoria, que completará, ampliará y comentará la información contenida en los anteriores documentos.

El contenido, la estructura, las normas de elaboración y los criterios de agregación o consolidación de la Cuenta General del Estado se determinarán por el Ministerio de Hacienda a propuesta de la IGAE.

En todo caso suministrará información sobre :

1. La situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal.
2. Los resultados económico-patrimoniales del ejercicio.
3. La ejecución y liquidación de los presupuestos y el grado de realización de los objetivos.

Conforme a los arts. 130.3 LGP, 11 LOTCU y 31 LFTCU, el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, además de comprender el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, se llevará a cabo por los siguientes medios:

- a) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las Entidades y Organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos y avales.
- b) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás Entidades del sector público.
- c) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público.
- d) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las ampliaciones, incorporaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- e) Cualquiera otro examen que resulte adecuado para el cumplimiento de su función.

En el ejercicio de la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas habrá de verificar, con carácter general:

- a) El respeto a la legalidad vigente en el manejo de los fondos públicos.

- b) El grado de cumplimiento de los programas públicos, comprobando si se han alcanzado los objetivos propuestos (control de eficacia).
- c) El coste de los objetivos que han sido alcanzados (control de eficiencia).

Conforme a los arts. 12 y 13 LOTC y los respectivos de la LFTCU, el resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes, memorias ordinarias y extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes y se publicarán en el BOE.

Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las CCAA o a las Entidades que de ellas dependan, el informe se remitirá asimismo a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su Boletín Oficial.

El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiese incurrido y de las medidas para exigirla.

Además de lo anterior, el informe o Memoria Anual más trascendental es el que debe remitir el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, conforme a lo establecido en el art. 136 CE.

Este informe comprende 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 extremos, a los siguientes:

- a) La observación de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afectan a la actividad económico-financiera del mismo.
- b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las CCAA, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público.
- c) La racionalización en la ejecución del gasto público basada en los criterios de eficiencia y economía.
- d) La ejecución de los programas de actuación prurianual de las Sociedades estatales y entidades públicas empresariales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como del empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

Idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las CCAA para el control económico y presupuestario de su actividad financiera.

El informe contendrá una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente.

Según el art. 14 LOTCU, el Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

Si estas medidas se refieren a las CCAA o entidades del Sector Público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y discurrirá, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.

Estas medidas a adoptar se elevarán a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las CCAA, a través de mociones o notas, a la vista de los Informes o Memorias, ordinarias o extraordinarias, y de los resultados de la censura de cuentas o procedimientos de fiscalización, de que hubiere conocido el Tribunal de Cuentas.

4.2. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

La Constitución se refiere a esta segunda función al "aludir a la propia jurisdicción" del Tribunal, regulándose la misma en los arts. 15 a 18 LOTC y en los arts. 49 a 87 LFTCU.

Como notas fundamentales de esta función del Tribunal de Cuentas podemos señalar las siguientes:

1. El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes o caudales públicos. Asimismo se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.
2. No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:
 - Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.
 - Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa.
 - Los hechos constitutivos de delito o falta.
 - Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.
3. La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.
4. Se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyen elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén relacionadas con ella directamente.
5. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.
6. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

El Tribunal Constitucional señala en su sentencia 187/1.988 que “el enjuiciamiento contable, por el contrario, aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional. La Ley Orgánica, utilizando la expresión contenida en el art. 136.2 CE califica el enjuiciamiento contable como 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 que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

1. Todo obligado tributario que esté siendo objeto de unas actuaciones de inspección de carácter parcial podrá solicitar a la Administración Tributaria que las mismas tengan carácter general respecto al tributo y, en su caso, períodos afectados, sin que tal solicitud interrumpa las actuaciones en curso.
2. El obligado tributario deberá formular la solicitud en el plazo de 15 días desde la notificación del inicio de las actuaciones de carácter parcial.
3. La Administración Tributaria deberá ampliar el alcance de las actuaciones o iniciar la inspección de carácter general en el plazo de 6 meses desde la solicitud. El incumplimiento de este plazo determinará que las actuaciones de carácter parcial no interrumpan el plazo de prescripción para comprobar e investigar el mismo tributo y período con carácter general.

Siguiendo este razonamiento, la normativa potencia el papel del Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional. Exponente de ello serían los siguientes aspectos:

- a) La equiparación de los miembros del Tribunal de Cuentas con los Jueces en cuanto a independencia e inamovilidad y respecto de las causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones (art. 136.3 CE y 33.1 LOTCU).
- b) La posibilidad de que las resoluciones del Tribunal, en los casos y formas que determine la LFTCU sean objeto de recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 49 LOTCU).
- c) La consideración de las leyes reguladoras de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de Enjuiciamiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal como supletorias, por este mismo orden de prelación, para la regulación de la función jurisdiccional.

Sin embargo algunos autores niegan la posibilidad de que pueda hablarse propiamente de una función jurisdiccional como propia y exclusiva del Tribunal de Cuentas. Entre ellos César Albiñana considera que la Constitución únicamente asigna al Tribunal de Cuentas una función fiscalizadora.

El objeto de la jurisdicción contable se concreta en las tres cuestiones siguientes, tal y como se deduce de los arts. 15 y 25 LOTCU:

- Los juicios de las cuentas.
- Los procedimientos de reintegro por alcance.
- Los expedientes de cancelación de fianzas.

Según el art. 177 LGP, los hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial son:

- Alcance o malversación de fondos públicos.
- Administrar los recursos públicos sin sujetarse a las disposiciones reguladoras.
- Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente.
- Dar lugar a pagos reintegrables.
- No justificar la inversión de fondos públicos.

Estas infracciones darán lugar, en su caso, a la obligación de indemnizar.

Según el art. 178 LGP, los tipos de responsabilidad pueden ser mediante dolo o culpa grave.

Según el art. 180 LGP, el órgano competente y el procedimiento para su exigencia es el Tribunal de Cuentas a través del procedimiento de reintegro por alcance.

La resolución será recurrible ante la Sala del Tribunal de Cuentas en el plazo de 2 meses.

Los perjuicios declarados en los expediente de responsabilidad, tendrán la consideración de derechos de la Hacienda Pública estatal o del ente respectivo y gozarán del régimen y prerrogativas de los tributos, pudiéndose exigir por vía de apremio y se exigirán con el interés de demora (interés legal según el art. 17 LGP) sobre el importe de los alcances, malversaciones, daños y perjuicios desde que se produjeron los mismos (art. 181 LGP).

Por último, según el art. 182 LGP, "Tan pronto como se tenga noticia de que se ha producido un hecho constitutivo de las infracciones a que se refiere el art. 177.1 o hayan transcurrido los plazos señalados en los correspondientes artículos de esta Ley sin haber sido justificadas las órdenes de pago o los fondos a que el mismo se refiere, los jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos, respectivamente, instruirán las diligencias previas y adoptarán, con igual carácter, las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Hacienda Pública estatal o los de la respectiva entidad, dando inmediato conocimiento al Tribunal de Cuentas o al Ministro de Hacienda, en cada caso, para que procedan según sus competencias y conforme a los procedimientos establecidos".