



8 de junio de 2023

EP2.11-23

## Encuentros en el Espacio Público. Hablemos de instituciones

**La fiscalización de la actividad  
económico-financiera pública como  
salvaguarda constitucional**

**María José de la Fuente y de la Calle**

## Encuentros en el Espacio Público.

### Hablemos de instituciones

#### Undécimo encuentro.

## La fiscalización de la actividad económico-financiera pública como salvaguarda constitucional

8 de junio de 2023

#### **Coordinador**

Betancor, Andrés

Catedrático de Derecho Administrativo

#### **Ponente**

de la Fuente y de la Calle, María José

Ex presidenta del Tribunal de Cuentas

#### **Diálogo. Participantes invitados**

Albella Amigo, Sebastián

Ex presidente de la CNMV

Álvarez-Sala, Juan

Notario

Álvarez Vélez, Maribel

Facultad de Derecho-ICADE

Aragón, Manuel

Ex magistrado del Tribunal Constitucional

Arruñada, Benito

Universidad Pompeu Fabra, BSE y FEDEA

Astarloa, Ignacio

Huarte-Mendicoa Letrado de Cortes

Carlón, Matilde

Catedrática de Derecho Administrativo

Conthe, Manuel

TCEE; ex presidente de la CNMV

Cuenca Miranda, Alfonso

Letrado de Cortes

de Carreras, Francesc

Catedrático de Derecho Constitucional

de la Fuente, María José

Ex presidenta del Tribunal de Cuentas

de Montalvo, Federico

Facultad de Derecho-ICADE

Delgado, Irene

Catedrática de Ciencia Política

del Saz, Silvia

Catedrática de Derecho Administrativo

Desdentado, Eva

Catedrática de Derecho Administrativo

---

Fernández Farreres, Germán	Catedrático de Derecho Administrativo
García de Enterría, Javier	Catedrático de Derecho Mercantil
García-Manzano Jiménez de Andrade, Pablo	Letrado del Consejo de Estado
García, Eloy	Catedrático de Derecho Constitucional
Irurzun, Fernando	Abogado del Estado
Jiménez Blanco, Antonio	Catedrático de Derecho Administrativo
Lavilla, Juan José	Letrado de Cortes
López Martín, Ana Gemma	Catedrática de Derecho Internacional Público
Madrigal, Consuelo	Exfiscal General del Estado
Mestre, Juan	Catedrático de Derecho Administrativo
Montes Gan, Vicente J.	Director de la Fundación Rafael del Pino
Mora-Sanguinetti, Juan	Economista senior e investigador del Banco de España
Muñoz Machado, Santiago	Catedrático de Derecho Administrativo Director de la Real Academia Española
Pérez de los Cobos, Francisco	Catedrático de Derecho del Trabajo UCM
Petitbò, Amadeo	Ex presidente Tribunal de Defensa de la Competencia
Roca Trías, Encarnación	Ex vicepresidenta del Tribunal Constitucional
Rodríguez Zapata, Jorge	Ex magistrado del Tribunal Supremo y Constitucional
Rojo, Ángel	Catedrático de Derecho Mercantil
Soldevilla Fragoso, Santiago	Magistrado de la Audiencia Nacional
Solozábal, Juan José	Catedrático de Derecho Constitucional
Tuero, Manuel	Administración Civil del Estado
Vidal, Carlos	Catedrático de Derecho Constitucional

## Undécima ponencia.

### La fiscalización de la actividad económico-financiera pública como salvaguarda constitucional

María José de la Fuente y de la Calle  
Ex presidenta del Tribunal de Cuentas

El principio de *limitación del poder*, con la correlativa garantía de los derechos individuales, constituyen el basamento esencial del constitucionalismo democrático y piedra angular del ordenamiento jurídico. Es por tanto imprescindible que al instituirse los poderes se definan el ámbito que les es propio, su alcance y, consecuentemente, sus límites y su control.

Estos postulados justifican que la Constitución incorpore en su texto y regule las instituciones esenciales de control que verifiquen la observancia de los principios que han de presidir la actuación pública. Integran el sistema: los controles jurisdiccionales, económico-financiero y el control político, que corresponde a las Cortes Generales, y, en última instancia, a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio.

Para el adecuado ejercicio de la función de control político, el Parlamento cuenta con el apoyo de órganos especializados de carácter técnico. En materia económico-financiera, el artículo 136 de la Constitución instituye al Tribunal de Cuentas como *supremo órgano fiscalizador* de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público y, además, le reconoce *jurisdicción*. Le atribuye, por tanto, dos funciones: la fiscalizadora y la de enjuiciamiento contable. Dicho precepto se remite a una ley orgánica para regular la composición, organización y funciones del Tribunal, mandato que se hizo efectivo mediante la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), que fue desarrollada por la Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril.

La *competencia fiscalizadora* se extiende a la totalidad del territorio nacional y a todas las entidades públicas; ámbito que no resulta alterado por la concurrencia de la función fiscalizadora que los respectivos estatutos de autonomía y normas de desarrollo atribuyen a los órganos de control externo de las comunidades autónomas, como órganos

estatutarios, respecto de las entidades que se encuentran bajo el ámbito competencial o de tutela financiera de la comunidad autónoma.

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas es externa a la gestión, *permanente* y *consuntiva* – se efectúa *ex post*–. El mismo remite a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a los plenos de las entidades locales, los informes, mociones y memorias aprobados por su Pleno. En ellos se hacen constar los *resultados* de los controles y las infracciones y prácticas irregulares observadas; las *conclusiones*, en las que se valoran dichos resultados; así como las *recomendaciones* concretas encaminadas a promover mejores normas o prácticas de gestión.

Por su parte, la *función jurisdiccional* del Tribunal, que ejerce con carácter exclusivo, tiene como finalidad *dilucidar las responsabilidades* en que incurran quienes tienen a su cargo la gestión de caudales públicos y obtener el reintegro de los fondos perjudicados. Sus sentencias son recurribles en casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

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<sup>1</sup>. Por lo tanto, desde el ejercicio de sus funciones, el Tribunal de Cuentas debe *impulsar gestiones públicas* ajustadas a la normativa, más eficaces, con mayor eficiencia en la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los programas, transparencia, alto rigor técnico y más economía en la actuación, además de un comportamiento ético de los gestores, que han de rendir cuentas de su actuación y asumir las consecuencias de lo hecho.

Asimismo, los resultados de la fiscalización y las recomendaciones del Tribunal *constituyen un soporte técnico para el desarrollo por el Parlamento de su función de control político* y para el impulso del proceso de creación o modificación de las normas para la mejora de la organización y la gestión pública,

1. Así lo manifiesta el artículo 1 de la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de 1977, que señala: "La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente las desviaciones normativas y las infracción de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro."

de modo que se puedan identificar y erradicar zonas de impunidad. Además, los informes de fiscalización facilitan *un conocimiento más preciso a los ciudadanos y crean en ellos un espíritu constructivamente crítico* que demande buena gestión en la actuación de las instituciones. Señala la exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que: *“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”*.

Son muchas las cuestiones que pueden plantearse en relación con la fiscalización de la actuación económico-financiera pública que la Constitución establece. La contribución que ahora se presenta pretende únicamente suscitar algunas reflexiones sobre la esencia misma de la Institución que la lleva a cabo y el propio ejercicio de la función en relación con asuntos de interés prioritario para los ciudadanos.

---

### Garantía de independencia y especialización

---

Las instituciones fiscalizadoras superiores únicamente pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las entidades controladas y se hallan protegidas contra influencias exteriores<sup>2</sup>.

La independencia de una institución se fundamenta en tres pilares: la independencia de sus miembros y del personal a su servicio, la independencia organizativa y funcional y la independencia presupuestaria, que impida restricciones de recursos que limiten el adecuado ejercicio de sus funciones.

La independencia debe protegerse al máximo nivel, como señala el artículo 5 de la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de 1977: *“las entidades fiscalizadoras superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia de su independencia y sus competencias de control”*.

Además, en su artículo 6, liga la independencia de estas instituciones a la independencia de sus miembros, y destaca que *“no debe verse afectada su independencia (de los miembros) por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución”*.

Nuestra Norma Fundamental (artículo 136.3) aborda esta cuestión únicamente en lo que se refiere a los miembros del Tribunal –los Consejeros de Cuentas–, que, señala, gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades de los jueces. Sin embargo, condiciones tan importantes como el ámbito de extracción de los miembros a elegir, el número de los mismos, a quien compete su elección y la mayoría necesaria para ello, la duración del mandato y la forma de renovación no son objeto de regulación constitucional y, por lo tanto, su modificación no está sujeta a los procedimientos de reforma agravados que la misma establece, por ejemplo, para el Tribunal Constitucional (artículo 159) o para el Consejo General del Poder Judicial (artículo 122). Dichos aspectos se regulan para el Tribunal de Cuentas en su Ley Orgánica (artículos 30 a 36), lo que priva de protección constitucional a elementos tan relevantes, y que podrán ser modificados por el Parlamento por mayoría absoluta. Por su parte, la independencia de organización y funcionamiento, así como la presupuestaria se hallan suficientemente amparadas por la referida LOTCu.

No existe procedimiento más democrático para la *designación de los miembros* de los órganos constitucionales que la que realiza el Parlamento, por lo que representa. Este modelo de elección no puede considerarse, en sí mismo, un mecanismo de politización de las instituciones. Precisamente, las mayorías especialmente reforzadas para su elección (tres quintos del Congreso o del Senado), la determinación legal de requisitos profesionales respecto de quienes puedan ser elegidos y la fijación de un plazo de ejercicio desligado de los mandatos parlamentarios (9 años para el Tribunal de Cuentas) son garantías dirigidas a restringir sesgos o condicionamientos políticos y, por lo tanto, a reforzar la independencia de la institución. Dicha elección ha de estar fundamentada en los *principios de profesionalidad y especialización*, sin que se les deba vincular con tendencias políticas por el mero hecho de que la propuesta para su elección se haya realizado

2. Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 66/209, de 22 de diciembre de 2011 y 69/228 de 19 de diciembre de 2014.

por órganos parlamentarios determinados; de hecho, esta es la forma ordinaria de ejercer iniciativas en el ámbito parlamentario.

Resulta precisa la necesaria *responsabilidad y compromiso real del Parlamento* en el momento de hacer la elección, que habrá de realizarse en el plazo legal y sin dilaciones, debiendo prescindir aquel de motivaciones políticas subyacentes, ser neutral, y entender que, en todas las circunstancias, también en casos de alta sensibilidad pública o política, los Consejeros de Cuentas deben actuar con independencia y objetividad, dando prioridad al ejercicio técnico, legal y leal de sus funciones. El respeto institucional ha de extenderse también al desempeño de la actuación del Tribunal, que no puede ser interferida en ningún caso por los Poderes del Estado ni utilizarse como instrumento de presión política.

La alta especialización de la Institución en las materias propias de su competencia hubiera hecho conveniente que aquella se reflejara en mayor medida al regular los requisitos para la elección de los miembros y su actuación en el Tribunal, vinculando su formación, especialidad y experiencia a las requeridas para el ejercicio de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional que tiene atribuidas. Con la regulación actual puede darse, por ejemplo, el caso teórico de que un Consejero que participe en un procedimiento jurisdiccional en exigencia de responsabilidad contable no cuente con formación jurídica; afortunadamente, existen mecanismos que, en la práctica, han evitado situaciones de esta naturaleza, pero su mejor delimitación reforzaría el marco legal de garantías.

Por otra parte, procede plantear que un *modelo de renovación* parcial y sucesiva de los miembros del Tribunal de Cuentas, como ocurre en otras instituciones constitucionales, en lugar de una renovación única y total como la actual, contribuiría a dar una mayor estabilidad y continuidad a su actuación y favorecería un conocimiento y especialización más inmediatos.

---

## La rendición de cuentas: deber de transparencia y responsabilidad por la gestión

---

La **rendición de cuentas** 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, además de una *prescripción legal*, representa un *deber esencial para garantizar la transparencia en la gestión*, y su ausencia genera un profundo déficit democrático.

Sería necesario *mejorar el marco normativo para reforzar la rendición* ante el Tribunal de Cuentas, en tiempo y forma, mediante el establecimiento de consecuencias efectivas de inmediata y directa aplicación en caso de incumplimiento, lo que permite que pueda llevarse a cabo un control relevante, oportuno y representativo del sector público. En esta tarea aún queda camino por andar ya que, si bien la falta de rendición de cuentas se establece como una infracción en la Ley 19/2013, no se regula legalmente la sanción a imponer ni a quien corresponde hacerlo, por lo que deviene inaplicable. Por su parte, el Tribunal de Cuentas no tiene en tal caso otra potestad que la imposición de multas coercitivas hasta conseguir la rendición, que, por su escasa cuantía, no resultan un estímulo a nivel global. Desde el Tribunal se vienen practicando actuaciones para promover la rendición y recomendando la adopción de medidas tales como la aprobación de una legislación nacional que vincule a la rendición de cuentas, la percepción de subvenciones o la transferencia de la participación de las administraciones territoriales en los ingresos del Estado; medida que se ha revelado eficaz en las comunidades autónomas que la contemplan.

Con frecuencia se imputan al Tribunal *retrasos sustanciales en el control*, con la consiguiente pérdida de eficacia. Sin duda, la institución ha de continuar en su esfuerzo por reducir los plazos de sus fiscalizaciones, pero la larga duración de los plazos legales de rendición –que se sitúan, en la mayoría de los casos, en el 30 de junio para el ámbito estatal y el 31 de octubre en el local, del ejercicio siguiente al que se refieren– hace que los resultados del control se separen hasta dos años de la gestión examinada, lo que reduce su oportunidad. Por ello, el Tribunal recomienda la reducción de dichos plazos, que ya son difícilmente justificables desde el punto de vista de la

transparencia y de la eficiencia de la gestión pública, teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico, que permite mayor celeridad en la disponibilidad y reflejo de la información. Tampoco favorecen la inmediatez del control las demoras en las convocatorias para la presentación de los informes del Tribunal ante la correspondiente Comisión parlamentaria, que debería ser próxima a la recepción de aquellos, dada la repercusión mediática que su debate suscita.

---

### Sobre el alcance de la fiscalización: ¿responde a las expectativas?

---

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, como dispone el artículo 9 de la LOTCu, tiene por objeto verificar el 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. Y ello, ha de ejercerse en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, ya que este es el ámbito material de dicha función.

En el ejercicio de esta competencia, la institución, junto a las *fiscalizaciones de cumplimiento* de la normativa que regula la actividad económico-financiera y las *fiscalizaciones financieras* encaminadas a emitir opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros, lleva a cabo *fiscalizaciones operativas o de gestión*, encaminadas a valorar las operaciones y los sistemas y procedimientos de gestión de una entidad, programa o actividad pública en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión.

Existe una *tendencia a incrementar las fiscalizaciones operativas, reduciendo las de cumplimiento y las financieras*, bajo la opinión extendida de que resultan de mayor actualidad y utilidad para la mejora de la gestión. Quizás no tenga un impacto menor en ello la influencia que vienen ejerciendo, en el contexto del control de la actividad económico-financiera pública, las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, fundamentalmente los anglosajones y los nórdicos, donde existe un modelo de oficina nacional de

auditoría –y no de tribunal de cuentas– cuyos principios y metodologías se trasladan directamente sin tener en cuenta las diferencias sustanciales de los sistemas organizativos de los Estados y los distintos ámbitos competenciales de unas instituciones para las que el peso del bloque de legalidad es muy inferior al de los llamados sistemas continentales.

Desplazar la fiscalización de cumplimiento de la normativa puede trasladar al gestor la impresión equivocada de que la observancia de la norma no es tan relevante como la eficiencia en la gestión, debilitándose con ello la concienciación de la sumisión al ordenamiento jurídico de la gestión pública. Además, una reducción excesiva de las fiscalizaciones de cumplimiento conlleva otro efecto inmediato y es que limita las posibilidades del Tribunal de Cuentas de detectar y enjuiciar supuestos de responsabilidad contable, en el ejercicio de su jurisdicción, siendo así que aquella requiere la concurrencia, además del daño efectivo a los fondos públicos y de dolo, culpa o negligencia grave en el gestor de los mismos, que se haya infringido una norma reguladora del régimen presupuestario o contable, lo que no constituye el objeto de las fiscalizaciones de gestión. En consecuencia, se hace preciso avanzar permanentemente en el alcance y metodologías del control, pero siempre manteniendo un equilibrio que permita impulsar gestiones en que se haga compatible la observancia de los distintos principios que han de fundamentar la actuación pública.

Además, en ocasiones, se *tiende a ir más allá* dirigiendo la actividad del Tribunal hacia otro tipo de actuaciones cuya incardinación en el ejercicio de la competencia fiscalizadora no siempre resulta tan clara. Tal es el caso de la elaboración de estudios estadísticos; la evaluación de las políticas públicas, con el juicio político y de oportunidad que conlleva y que queda al margen de la competencia del Tribunal (cosa distinta es la fiscalización de la ejecución de las políticas públicas, de los programas de ingresos y gastos que a ellas se aplican y la valoración del grado de cumplimiento de sus objetivos, y que se viene haciendo desde hace años como parte de la fiscalización operativa<sup>3</sup>); o la determinación de buenas prácticas de gestión, lo que no parece propio de una función de control en la medida en que la observancia de aquellas es consustancial a la gestión exigible a las entidades fiscalizadas (artículo 31 de la Constitución).

3. La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, recoge, en su artículo 3.2: “La fiscalización de la actividad económico-financiera de la Administración General del Estado correspondiente a sus políticas públicas se realizará por el Tribunal de Cuentas de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, sostenibilidad e igualdad de género, en los términos establecidos en su normativa reguladora.”

En otro orden de cosas, cabe destacar la percepción inexacta que existe, en ocasiones, sobre el alcance de las funciones del Tribunal. Así, no son infrecuentes las críticas, poco informadas, sobre la *escasa eficacia del Tribunal de Cuentas en la percepción de la corrupción* y su reducida ejecutividad a la hora de imponer a las entidades públicas el cumplimiento de lo recogido en sus informes.

Sin embargo, la Institución tiene que someterse a las competencias que tiene atribuidas por la Constitución y a ellas se debe ajustar sin excederlas. Entre estas no se encuentra su condición de órgano anticorrupción ni cuenta con las prerrogativas propias del mismo, ni siquiera está dotado de poderes coactivos ni coercitivos. Su función es fiscalizadora, técnica, y se ejecuta sobre las cuentas, información y documentación de las entidades examinadas o de otras entidades públicas que se relacionen con la misma. Ciertamente, en el ejercicio de dicha función pueden detectarse actos o prácticas indiciarias de tramatas, delincuencia organizada o corrupción, que se ponen en conocimiento inmediato de los órganos competentes, pero no es esta la función del Tribunal ni el objeto directo de su actividad.

En cuanto a la *ejecutividad para el cumplimiento de lo recogido en los informes de fiscalización*, debe tenerse en cuenta que estos contienen “*recomendaciones*” para contribuir a la mejora de las normas o de la gestión económico-financiera pública, y que, como su propio nombre indica, no pueden imponerse ni a los legisladores ni a los gestores. La experiencia pone de manifiesto que la realización por el Tribunal de actuaciones de seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anteriores favorece su cumplimiento, por lo que lleva a cabo con regularidad este tipo de controles.

---

## Reflexiones finales

---

La mala gestión, las políticas ineficientes o poco sostenibles económica o socialmente y los casos de corrupción generan incertidumbre y falta de confianza hacia las instituciones públicas, fundamentalmente, en un contexto con alto nivel de endeudamiento y déficit público y de crecientes cotizaciones sociales y presión tributaria que financie el permanente incremento del gasto público. Ello conduce a la sociedad al relativismo y puesta en cuestión de las propias instituciones y a la sensación de separación entre los que gestionan y los ciudadanos.

La credibilidad en la capacidad del Estado y de la Administraciones territoriales para la gestión pública y para la administración y el control de su política fiscal y de gasto 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.

Ello potencia el valor de la fiscalización de la actividad económico-financiera establecida por la Constitución como salvaguarda de la gestión pública, en garantía de los ciudadanos, así como de la institución a la que se la encomienda, el Tribunal de Cuentas, y de las competencias que le atribuye. De ahí, la necesidad de que este haga efectivo un ejercicio independiente, profesional y de excelencia en el desarrollo de sus funciones; que tenga impacto y sea relevante y que atienda a las cuestiones que preocupan y afectan a la vida de los ciudadanos y promueva la mejora de la actuación pública y una cultura de buena gestión, sin que ello suponga perder su independencia de criterio; y que procure dar el mayor alcance y efectos a los resultados de su función. *Una institución de control sólida, reputada y comprometida repercute inmediatamente en el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en los gestores públicos*, desde el convencimiento de que están adecuadamente vigilados.

FUNDACIÓN

RAFAEL DEL PINO



Encuentros en el Espacio Público  
Rafael Calvo, 39  
28010 Madrid  
Spain

T (+34) 91 396 86 00  
info@frdelpino.es  
www.frdelpino.es



© 2023 Espacio público  
Fundación Rafael del Pino