

TEMA 23.- EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA. LA INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO. ORGANIZACIÓN, COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS. EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

1.- INTRODUCCIÓN

La “Gestión Financiera” se ha caracterizado como la realización del conjunto de las funciones asignadas comúnmente, a la teoría y la legislación positiva, a la competencia de la Hacienda Pública.

Desde la perspectiva anterior puede definirse el “control” de dicha gestión como “el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de los Entes Públicos, lo que da lugar a una supervisión de la actividad económico-financiera llevada a cabo por los órganos ejecutivos”, o, más brevemente, como la “inspección, fiscalización e intervención de la actividad financiera de los Entes Públicos”.

2.- CLASES

Partiendo desde diversas perspectivas, el control de la actividad económico-financiera de los Entes Públicos ha sido objeto de varias clasificaciones, que muchas veces se interfieren unas con otras.

De entre ellas cabe destacar las siguientes:

- a) Criterio del sujeto que lo realiza: según a quien corresponda la realización del control, éste puede ser interno o externo.

El control es interno cuando el sujeto que lo ejerce depende del Ente cuyos actos supervisa, es decir, pertenece a su estructura. En la Hacienda Pública, el control es interno cuando lo efectúa un órgano en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.

El control es externo cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. En la Hacienda Pública, el control externo será desempeñado por un órgano que no pertenece a la jurisdicción del fiscalizado, como por ejemplo, los Tribunales de Cuentas. También es control externo el que realiza el Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo.

- b) Criterio del momento: según la oportunidad con que el control se efectúa respecto al acto fiscalizado, aquél puede ser preventivo, concomitante o ulterior. Es preventivo cuando es previo al acto. Es concomitante cuando, juntamente con el acto, se lleva a cabo la acción del control. Y el control es ulterior, crítico o a posteriori, cuando se realiza luego de practicado el acto.
- c) Criterio de la continuidad: el control puede ser alternado, sistemático, periódico o eventual.
- d) Por la forma de ejercer el control y su finalidad, puede hablarse de control de legalidad, control económico-financiero y control de eficacia.

El primero se dirige a comprobar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones reguladoras de la gestión financiera.

El segundo tiene por finalidad básica la comprobación del funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los Entes controlados.

El control de eficacia es el que se propone comprobar en qué grado se han cumplido o ejecutado los programas de gastos públicos desde el ángulo de la eficaz y/o racional asignación de los recursos públicos.

Como vemos, se pueden establecer muy diversas clasificaciones del control de la gestión financiera; a efectos de analizar su concreta aplicación en nuestro país nos va a servir de marco la siguiente:

1. Control Preventivo.
2. Control administrativo:

a) Interno.

b) Externo.

3. Control ulterior:

a) Jurisdiccional.

b) Parlamentario o político.

Control preventivo el que ejerce el Poder Legislativo al aprobar las Leyes de Presupuestos y las de carácter fiscal, estableciendo el marco financiero dentro del cual habrá de desarrollarse la actividad del poder Ejecutivo.

Control administrativo es el que se ejerce dentro de la misma Administración durante el proceso de ejecución de su actividad económico-financiera. El control administrativo es de carácter interno cuando se ejerce por funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, concretamente del Ministerio de Hacienda o Finanzas, y externo, cuando es ejercido por órganos independientes del Ejecutivo, que desarrollan funciones de control delegadas por el Parlamento.

El control ulterior o a posteriori es el que se efectúa fundamentalmente sobre los hechos realizados que reflejan las cuentas públicas. Reviste carácter jurisdiccional cuando se concreta en los juicios de cuentas y juicios de responsabilidad que en determinados países realizan los Tribunales o Cámaras de Cuentas. Y es de carácter político cuando este control se ejerce directamente por el Parlamento, Congreso o Asamblea que ostenta el Poder Legislativo del país y que se pone de manifiesto en el examen y aprobación de la llamada, según los países, “Cuenta General del Estado”, “Cuenta General del Ejercicio”, “Ley de Saldo o de Cuentas”, “Cuenta General de Inversión”, etc., que cierra el ciclo abierto con la aprobación del Presupuesto.

Centrándonos de nuevo en nuestro país, podemos destacar las siguientes consideraciones:

a) En nuestro ordenamiento jurídico el control administrativo es de carácter interno; esto es, se realiza exclusivamente por órganos de la Administración, dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda,

concretamente la Intervención General de la Administración del Estado, que a tal fin efectúa operaciones de control, tanto previo (de legalidad) como ulterior (económico-financiero).

- b) Al Tribunal de Cuentas le corresponde, con plena independencia, el examen y comprobación de las cuentas expresivas de los hechos realizados en ejecución de las Leyes de Presupuestos y de carácter fiscal, así como las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos y realizar las demás funciones que le señale su Ley Orgánica. Ejerce, por tanto, un control ulterior, de carácter fundamentalmente jurisdiccional.
- c) Las Cortes Generales realizan un doble control. Por una parte, un control preventivo, que ejercen al aprobar las Leyes de Presupuestos y las de carácter fiscal; por otra, el control ulterior, que se concreta en el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado; puede, asimismo, realizar funciones de control a través de las comisiones investigadoras, interpelaciones, preguntas y peticiones, establecidas en la Constitución.

3.- LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

3.1. ORGANIZACIÓN

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con rango de Subsecretaría, queda adscrita a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de acuerdo con el art. 1º.2 del Real Decreto 765/1996, de 7 de mayo, por el que establece la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, ejerciendo sus funciones a través de su estructura central y de los siguientes órganos y dependencias:

- Intervención General de la Defensa y Subdirección General de Contabilidad de este Ministerio.
- Intervención General de la Seguridad Social.
- Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales y en sus Centros Directivos.
- Intervenciones Delegadas en los Organismos Autónomos y otros entes públicos.
- Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- Intervenciones regionales y territoriales.

Las Intervenciones Delegadas, integradas orgánicamente en los Departamentos Ministeriales, Organismos Autónomos, entes públicos y servicios periféricos, dependerán funcionalmente de la IGAE. Asimismo, la Intervención General de la Defensa, la Subdirección General de Contabilidad de dicho Ministerio y la Intervención General de la Seguridad Social dependerán funcionalmente de la IGAE y orgánicamente de los ministerios respectivos.

3.2. FORMAS DE EJERCICIO

1.El control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal se realiza mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero.

2.La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

3.El control financiero tiene por objeto comprobar que la actuación, en el aspecto económico financiero de los servicios, Organismos Autónomos, sociedades y demás entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios generales de buena gestión financiera.

Este control comprenderá la verificación de la eficacia y eficiencia, así como el adecuado registro y contabilización de la totalidad de las operaciones realizadas por cada órgano o entidad y su fiel reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deban formar éstos.

3.3. RÉGIMEN JURÍDICO

El control interno encuentra su regulación fundamental, en la actualidad, en la siguiente normativa básica

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP)
- Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen por control interno ejercido por el IGAE.
- Real Decreto 765/1996, de 7 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto, de estructura básica del Ministerio de Economía y Hacienda que deroga el Real Decreto 405/1996, de 1 de marzo de reorganización de la IGAE con excepción de los artículos 5º,6º y 7º.
- Diversas resoluciones y circulares de la IGAE.

4.- EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD.

De conformidad con el artículo 16.2 del TRLGP y el artículo 6º del Real Decreto 2188/1995, la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos administrativos, que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de

contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables a cada caso.

Como principios del ejercicio de la función interventora podemos señalar:

1.La función interventora tiene carácter interno y preventivo y tiene por objeto garantizar, en todo caso y para cada acto, el cumplimiento de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de los fondos públicos.

2.La función interventora se ejercerá con ocasión de la autorización o aprobación de gastos, la comprobación de inversiones, la liquidación de gastos o reconocimientos de obligaciones, la ordenación de pagos y el reconocimiento y liquidación de derecho, así como en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.

3.La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

Según el artículo 93 del TRLGP, la función interventora del artículo 16 del TRLGP comprenderá en su ejercicio:

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueba los gastos, acuerden movimientos de fondos y valores o aquellos que sean susceptibles de producirlos.
- b) La intervención de la liquidación de gastos y de la inversión.
- c) La intervención formal de la ordenación del pago.
- d) La intervención material del pago.

1. Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos y obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

2. La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad de la intervención para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

3. La intervención formal de la ordenación del pago es la facultad atribuida a la Intervención para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra el Tesoro Público.

4. La Intervención material del pago es la facultad que compete a la Intervención para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza a favor del preceptor y por el importe establecido.

Partiendo de lo anterior podemos distinguir entre un control de ingresos y un control de gastos.

4.1. CONTROL DE INGRESOS

De conformidad con el artículo 95.6 del TRLGP y los artículos 11 y 12 del Real Decreto 2188/1995, la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público se sustituyen por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y por un control posterior que se efectuará mediante el ejercicio del control financiero permanente. No obstante lo anterior, el Interventor General de la Administración del Estado podrá establecer específicas comprobaciones posteriores sobre determinados tipos de liquidaciones.

4.2. CONTROL DE GASTOS

Con carácter general la intervención fiscalizará el expediente de gastos en el plazo máximo de 10 días a contar desde el siguiente a la fecha de recepción. Este plazo se reducirá a cinco cuando se haya declarado urgente la tramitación.

De acuerdo con los artículos 96,97 y 98 del TRLGP y los artículos 14,15 y 16 del Real Decreto 2188/95:

1.Si la Intervención considera que el expediente objeto de fiscalización se ajusta a la legalidad, hará constar su conformidad, mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivarla.

2.Si la Intervención se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito.

Dicho reparos deberán ser motivados por razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado y deberán comprender todas las objeciones observadas en el expediente.

3.El reparo suspenderá la tramitación del expediente, hasta que sea solventado, en los casos siguientes:

- a) Cuando se base en la insuficiencia del crédito o el presupuesto no se considere adecuado.
- b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficiente en derecho de su perceptor.
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites que a juicio de la Intervención, sean esenciales, o cuando estime que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos del Tesoro Público o a un tercero.
- d) Cuando el reparo derivare de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

4. Cuando el órgano al que se dirija el reparo lo acepte, deberá subsanar las deficiencias observadas y remitir de nuevo las actuaciones a la Intervención en el Plazo de 15 días.

Cuando el órgano gestor no acepto el reparo formulado, planteará a la Intervención discrepancia, en el plazo de 15 días. La discrepancia deberá ser necesariamente motivada con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio.

5.- EL CONTROL FINANCIERO

Frente al control previo de legalidad que se acaba de estudiar, el control financiero tiene por objeto comprobar que la actuación, en el aspecto económico-financiero de los servicios, Organismos Autónomos, sociedades y demás entes públicos estatales cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, se ajusta al ordenamiento jurídico así como a los principios generales de buena gestión financiera.

Su regulación fundamental se encuentra recogida en los artículos 17 y 18 del TRLGP, así como el Título III del Real Decreto 2188/1995 y a través de la Circular 2/1996, de 30 de abril de la IGAE, de control financiero, modificada por la Circular 1/1998, de 11 de febrero.

5.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONTROL FINANCIERO

De conformidad con los artículos 17 y 18 del TRLGP y el artículo 33 del Real Decreto 2188/1995, el control financiero se ejercerá respecto de los sujetos siguientes:

a) Los servicios, Organismos Autónomos, sociedades y demás entes públicos estatales, cualesquiera que sean su denominación y forma jurídica.

b) Las sociedades mercantiles, empresas, entidades y particulares por razón de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos Autónomos, o de otro modo concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a fondos de las Comunidades Europeas, así

como las entidades colaboradoras que participen en el procedimiento para su concesión y gestión.

El control financiero, tal y como acaba de ser descrito, puede aplicarse a todo el sector público con carácter general y no únicamente a la Administración del Estado y a los Organismos Autónomos administrativos, como sucedía con la función interventora.

4.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL FINANCIERO

Como notas características del control financiero podemos señalar:

a) Tiene por objeto verificar que la gestión económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia y, en su caso, comprobar la adecuada y correcta obtención, utilización y disfrute de las subvenciones, créditos avales y demás ayudas percibidas, así como la regularidad de las operaciones con ellas financiadas.

b) El control financiero, que será ejercido con plena autonomía e independencia respecto de las autoridades y entidades cuya gestión se controle, se realizará por la IGAE a través de la Oficina Nacional de Auditoría, Intervenciones Delegadas y los funcionarios que aquella designe, de conformidad con lo previsto en el TRLGP, en el Real Decreto 2188/1995 y demás disposiciones reglamentarias.

c) El control financiero tiene como finalidad promover la mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera, a través de las propuestas que se deduzcan de los resultados del mismo. De los informes de control se podrá extraer información que permita mejor aplicación de los principios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público.

5.3. FORMAS DE EJERCICIO DEL CONTROL FINANCIERO

Señala el artículo 35 del Real Decreto 2188/1995 que:

1.El control financiero se ejercerá mediante auditorías u otras técnicas de control, de conformidad con lo establecido en el presente Real Decreto y en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la IGAE.

2.Las auditorias consistirán en la comprobación de la actividad económico-financiera de los entes o programas presupuestarios objeto de control, realizada de forma sistemática y mediante la aplicación de procedimientos, análisis de las operaciones o actuaciones singulares seleccionados al efecto.

Fichas comprobaciones, de acuerdo con los objetivos que en cada caso se persigan, podrán utilizar, para el análisis de la actividad económico-financiera, alguno de los siguientes modelos de auditoría:

Financiera, de cumplimiento, operativa, de programas presupuestarios y planes de actuación y de sistemas y procedimientos de gestión financiera.

5.4. CLASES DE CONTROL FINANCIERO

Se pueden distinguir los siguientes tipos de control financiero:

- Control financiero ordinario.
- Control financiero permanente.
- Control de programas presupuestarios.
- Control de sistemas y procedimientos.
- Control de ayudas y subvenciones.

a) Control financiero ordinario.

Dentro de este control debemos distinguir, el control financiero derivado del plan anual de auditorias y el control posterior a que están sometidos los actos que son objeto de fiscalización previa limitada.

En el primer supuesto, el control financiero ordinario se realizará por acuerdo de la IGAE, que delimitará la clase y alcance del control a efectuar y se desarrollará directamente por medio de funcionarios o equipos de control de dicho centro destacados temporalmente en el ente auditado. Para la realización de

este control la IGAE podrá recabar, si lo estima necesario, la colaboración de empresas privadas de auditoría.

En el segundo supuesto, el control financiero ordinario tiene por objeto verificar el grado de cumplimiento de la legalidad de los extremos no comprobados en la fiscalización previa limitada, siendo competencia de los interventores Delegados en Ministerios y Organismos Autónomos administrativos.

b) El control financiero permanente.

El control financiero permanente es el que se realiza de manera desconcentrada por las Intervenciones Delegadas de los diferentes Organismos Autónomos del Estado, con actividades industriales, comerciales, financieras, o análogas.

c) El control de programas presupuestarios.

El control de programas presupuestarios tiene como objeto, el examen, análisis y evaluación de los sistemas y procedimientos de seguimiento de objetivos aplicados por los órganos gestores, así como de cuantos documentos y antecedentes resulten necesarios para determinar el grado de fiabilidad de los datos contenidos en los informes que, con relación a la ejecución de los programas, deban recibir los órganos gestores responsables.

d) El control de sistemas y procedimientos.

El control de sistemas y procedimientos tiene por objeto recomendar y proponer mejoras y modificaciones en los procedimientos de gestión económico-financiera sobre la base de las posibles debilidades o disfunciones detectadas en su revisión.

e) El control de ayudas y subvenciones.

El control de ayudas y subvenciones tiene por objeto comprobar la adecuada y correcta obtención, utilización y disfrute de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas percibidas con cargo a los Presupuestos

Generales del Estado o a Fondos de las Comunidades Europeas, así como la realidad y regularidad de las operaciones con ellas financiadas.

5.5. LOS INFORMES DE CONTROL FINANCIERO

La regulación de los informes de control financiero se encuentra recogida en los artículos 36 a 39 del Real Decreto 2188/1995.

Dentro de esta regulación podemos distinguir:

- Informes provisionales y definitivos.

1.El órgano que haya desarrollado el control deberá emitir escrito comprensivo de los hechos puestos de manifiesto y de las conclusiones y recomendaciones que se deduzcan del mismo.

2.Dicho informe tendrá carácter provisional y se remitirá por el órgano que haya efectuado el control al gestor directo de la actividad controlada para que, en el plazo máximo de 15 días desde la recepción del informe, formule las alegaciones que estime oportunas. En el caso de existir deficiencias admitidas por el órgano gestor, éste indicará las medidas necesarias y el calendario previsto para solucionarlas.

3.Se entenderá como gestor directo al titular del servicio, órgano o ente controlado.

4.Con base en el informe provisional y en las alegaciones recibidas, el órgano de control emitirá el informe definitivo. Si no se hubieran recibido alegaciones en el plazo señalado para ello el informe provisional se elevará a definitivo.

5.El informe definitivo incluirá las alegaciones del gestor y, en su caso, las observaciones del órgano de control sobre dichas alegaciones.

6.- EL TRIBUNAL DE CUENTAS

6.1. CONCEPTO, NORMATIVA APLICABLE Y NATURALEZA

De ya larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico (su actual denominación y primera Ley Orgánica datan de 1851), la regulación básica de

las funciones y organización del Tribunal de Cuentas se encuentra contenida actualmente, de forma fundamental, en el artículo 136 de la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, dictada en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4º del citado precepto.

La regulación con mayor detalle de los diversos procedimientos del Tribunal, se encuentra en la Ley 5/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dictada en aplicación de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/1982, y en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII del Texto Refundido de la LGP.

Por lo que respecta a su naturaleza de una parte cabe afirmar el carácter doble de la misma, conectando con los dos tipos de funciones (fiscalizadora y jurisdiccional), que, como enseguida se señalará tiene encomendadas.

Desde otra perspectiva se ha señalado que el Tribunal de Cuentas se nos presenta como un órgano, si bien, no propiamente constitucional en el sentido estricto que la doctrina atribuye a esta figura, si, tal y como señala Cazorla Prieto, de “relevancia constitucional” (órganos contemplados por la Constitución pero no coesenciales a la forma de Gobierno).

Para concluir este primer apartado, cabe señalar las siguientes notas:

- a) “El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al Gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio” (artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).
- b) “El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico” (artículo 5º de la L.O.T.C.)
- c) “El Tribunal de cuentas elaborará su propio Presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales” (artículos 6º, de la L.O.T.C.)

En definitiva, de acuerdo con el art. 1º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas podemos definirlo como “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”.

6.2. FUNCIONES Y ÁMBITO DE SU COMPETENCIA

Especificando el sistema diseñado por el precepto constitucional citado, el artículo 2º, de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas enumera como funciones propias del Tribunal de Cuentas las dos siguientes:

- a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del Sector Público.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Su ámbito de actuación territorial se determina en el artículo 1º.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en cuya virtud el Tribunal “es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales”.

Desde el punto de vista del ámbito subjetivo, ha de tenerse en cuenta que, como se señaló, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador del Estado y del Sector Público” (artículo 136.1 de la Constitución y 1º.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas). Precizando aún más, el artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas señala que integran el Sector Público:

- a) La Administración del Estado.
- b) Las Comunidades Autónomas.
- c) Las Corporaciones Locales.
- d) Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los Organismos Autónomos.
- f) Las Sociedades Estatales y demás Empresas Públicas.

Concluye este precepto señalando que “al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del sector Público percibidas por personal físicas y jurídicas”.

6.3. ORGANIZACIÓN

Para la realización de las funciones que la Ley Orgánica le atribuye, el Tribunal cuenta con los siguientes órganos:

- 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 Secretaria General.
- A) El Presidente.

Son funciones del Presidente: representar al Tribunal, convocar el Pleno y la Comisión de Gobierno y presidirlos. En caso de votación, si hubiere empate, decidirá con su voto, siendo éste de calidad.

Tiene también atribuidas las funciones relacionadas con el personal. Le corresponde el nombramiento, contratación, gobierno y administración del personal en general y ejerce las funciones de jefatura superior del mismo. Le corresponde también la jefatura de los servicios administrativos.

Finalmente, tiene una competencia residual, en cuanto le están atribuidas las demás funciones de carácter administrativo que no estén específicamente atribuidas a otros órganos del Tribunal.

- B) El Pleno.

Corresponde al Pleno ejercer las funciones fiscalizadoras, plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal y conocer

los recursos de alzada que se produzcan contra las resoluciones administrativas dictadas por otros órganos del Tribunal. El Pleno estará constituido por los 12 Consejeros de Cuentas, de los cuales uno será el Presidente y además por el Fiscal.

C) La Comisión de Gobierno.

Corresponde a la Comisión de Gobierno: establecer el régimen de trabajo del personal, ejercer la potestad disciplinaria sobre el mismo en los supuestos de faltas muy graves y distribuir los asuntos entre las Secciones.

La Comisión de Gobierno estará constituida por el Presidente del Tribunal y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección.

D) La Sección de Fiscalización.

Corresponde a la Sección de Fiscalización, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal, la verificación de la contabilidad de las entidades del Sector Público, así como el examen y la comprobación de todas las cuentas que por imperativo legal deban someterse a la fiscalización del Tribunal.

E) La Sección de Enjuiciamiento.

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

F) Los Consejeros de Cuentas.

Los Consejeros de Cuentas son designados en número de 12 por nueve años, seis son designados por el Congreso y seis por el Senado por mayoría de tres quintos de cada Cámara.

Los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles. De entre ellos, y a propuesta del Pleno del Tribunal, será nombrado el Presidente por el Rey, por un período de tres 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 ha de ser nombrado por el Gobierno de acuerdo con el Estatuto del Ministerio Fiscal y entre los funcionarios de esta carrera.

Por su parte, la Secretaría General será la encargada de realizar las funciones que resulten necesarias para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los distintos órganos del Tribunal.

Si examinamos con detenimiento los órganos que acabamos de estudiar, nos encontramos con que podemos clasificarlos en tres diferentes grupos.

- a) Órganos de fiscalización.
- b) Órganos judiciales.
- c) Órganos gubernativos o de administración.

Entre los órganos de fiscalización deberíamos incluir el Pleno y a la Sección de Fiscalización fundamentalmente.

Como órganos judiciales hay que incluir a las Salas en cuanto encargadas de conocer los recursos de alzada contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Consejeros de Cuentas. Las Salas estarán formadas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas. Son también órganos judiciales los Consejeros de Cuentas a los que corresponde resolver, en primera instancia, los expedientes relativos a juicios de cuentas, reintegro por alcances y cancelación de fianzas.

Finalmente, con órganos gubernativos, es decir, como órganos de administración del Tribunal, hay que incluir al Presidente, al Pleno, a la Comisión de Gobierno y a la Secretaría General.

Como puede comprobarse el Pleno tiene un doble carácter de órgano fiscalizador y de administración. De igual modo, la Fiscalía es un órgano común a las diferentes funciones que realiza el Tribunal de Cuentas.

7.- FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN.

Esta primera función del Tribunal de Cuentas, que según diversos autores ha pasado tras la Constitución a ser la más importante, es caracterizada en la Ley Orgánica del Tribunal del Tribunal de Cuentas (artículo 9º) del siguiente modo:

1. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector Público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.
2. El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

Concretamente es a este supuesto al que, según la doctrina mayoritaria, ha de reconducirse la afirmación constitucional de que el Tribunal “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”.

De la regulación que a esta función especial dedica la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas podemos extraer que la misma se efectúa materialmente de los siguientes modos:

7.1. 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 se haya rendido. 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” (artículo 10).

En este sentido el artículo 136.1 de la Ley General Presupuestaria establece que la Cuenta General del Estado de cada año se formará antes del 31 de agosto del siguiente y se pasará al Tribunal de Cuentas para su examen y comprobación.

La Cuenta General del Estado será confeccionada por la Intervención General de la Administración del Estado y estará integrada por las siguientes cuentas parciales:

1. Cuenta de la Administración General del Estado.
2. Cuenta de los Órganos Autónomos administrativos.
3. Cuenta de los Organismos industriales, comerciales financieros y análogos.

El Tribunal de Cuentas unirá a éstas, las cuentas de la Seguridad Social y de las Sociedades Estatales

Examinada la Cuenta General y contrastada con las parciales, que igualmente deben rendirse ante el Tribunal, se emitirá sobre ella una valoración motivada y será con ella enviada a las Cortes Generales para su definitiva aprobación.

7.2. FISCALIZACIÓN EN PARTICULAR DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS (ARTº 11).

- a) Los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás entidades del Sector Público, en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal.
- b) La situación y las valoraciones del patrimonio del Estado y demás entidades del Sector Público.
- c) Los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- d) El examen y comprobación de las cuentas parciales que deban ser rendidas al Tribunal, así como la verificación de la contabilidad, en general, de todos los órganos enclavados en el Sector Público.

En el ejercicio de la función fiscalizadora, el Tribunal habrá de verificar, con carácter general y en relación a todos los puntos a los que la misma alcanza:

- a) El respeto de la legalidad vigente en el manejo de los fondos públicos.
- b) El grado de cumplimiento de los programas públicos, es decir, los objetivos perseguidos que han sido alcanzados, lo que constituye un control de eficacia.
- c) El coste a que han sido conseguidos los objetivos que hayan sido alcanzados, es decir, si se ha actuado con eficiencia.

Finalmente, el artículo 12 señala:

- 1. El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a 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.

- 2. 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 hubiere incurrido y de las medidas para exigirla.

7.3. REMISIÓN A LAS CORTES GENERALES DE UN INFORME O MEMORIA ANUAL.

De conformidad con el artículo 13, dicho informe comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del Sector Público. Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado, del Sector público y, entre otros, a los extremos siguientes:

- a) La observancia de la Constitución, de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos del Sector Público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.

- b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público.
- c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.
- d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiera de las Sociedades Estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas Públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

El mismo artículo 13 precisa que en el informe se contendrá una memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el correspondiente ejercicio económico y que “idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativa de las Comunidades para el control económico y presupuestario de su actividad financiera”.

Según el artículo 14 “el Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del Sector Público”.

8.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

La Constitución se refiere a esta segunda función al “aludir a la propia jurisdicción” del Tribunal, regulándose la misma con carácter general en los artículos 15 a 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas bajo la rúbrica del “Enjuiciamiento contable”, y de los que podemos extraer las siguientes notas fundamentales:

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, caudales o efectos públicos.

2.No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:

- a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.
 - b) Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.
 - c) Los hechos constitutivos de delito o falta.
 - d) 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. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.
 5. 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 objeto de la jurisdicción contable se concreta en las tres cuestiones siguientes, tal y como se deduce de los artículos 15 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas:

- a) Los juicios de las cuentas.
- b) Los procedimientos de reintegro por alcance.
- c) Los expedientes de cancelación de fianzas.

Según dispone el artículo 72 de la Ley 5/1998, de 5 de abril, se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos público, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

A los mismos efectos, se considerara malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

Respecto a los expedientes de cancelación de fianza regulados en el artículo 75 y siguientes de la Ley 5/1988, anotar que se exigirá la terminación de la gestión a que esté afecta la fianza para proceder a su cancelación.

