

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

INFORME

**EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO MULTINIVEL ESPAÑOL:  
RENDICIÓN DE CUENTAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**por **María Ángeles Abellán López**

Departamento de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Miguel Hernández

RESUMEN

Las democracias contemporáneas han de cumplir ciertas condiciones para controlar el gasto público y proporcionar servicios de calidad al ciudadano. El conocimiento de que los recursos públicos son escasos genera la necesidad de fiscalizar el modo en que son gestionados y de activar diferentes sistemas de control.

Los controles operan a diferentes niveles: en el aspecto político corresponde a los Parlamentos y en los aspectos técnicos, legales y contables, a los sistemas de control interno, externo y a los tribunales.

El presente artículo analiza el sistema multinivel de control externo español y aborda algunos de sus actuales retos, caracterizado por su dinamismo y complejidad, en el marco de las relaciones intergubernamentales entre el TCU y los órganos de control externo autonómicos (OCEX).

ABSTRACT

Contemporary democracies have to meet certain conditions to control public spending and provide quality services to the citizen.

The knowledge that public resources are scarce generates the need to monitor the way in which they are managed and to activate different control systems.

The controls operate at different levels: in the political aspect corresponds to the Parliaments and the technical aspects, legal and accounting, internal control systems, external and to the courts.

The present article analyzes the multilevel system of Spanish external control and addresses some of its current challenges, characterized by its dynamism and complexity, within the framework of intergovernmental relations between the TCU and the external control organs regional (OCEX).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****I. INTRODUCCIÓN**

Las sociedades plurales y complejas requieren la implementación de mecanismos de control sobre los poderes públicos como condición para preservar su carácter democrático. La función de control y la rendición de cuentas, *-accountability-*, han sido objeto de reflexión ya que operan como contrapoderes necesarios, en el marco de los pesos y contrapesos que caracterizan a los sistemas democráticos. La idea que subyace es que los representantes políticos y los gestores públicos tienen la obligación de explicar y justificar las decisiones tomadas en el ámbito público. Si los gobiernos son observados públicamente será más probable que actúen con honestidad y conciencia en el manejo de los fondos públicos. De esta manera, la rendición de cuentas tiene un efecto autoregulator puesto que si los responsables políticos han de justificar sus actuaciones querrán mostrarse dignos de elogios y, dado que sus explicaciones son examinadas públicamente, tendrán más incentivos para no falsear la realidad (McCandless, 2004).

La gestión pública es una actividad que se involucra con el poder político y esta realidad no puede ser soslayada porque la democracia no debe detenerse a las puertas de la Administración (Le Clainche et Wiener, 2002), puesto que ésta ocupa un lugar destacado en la evolución contemporánea de la democracia (Aguilar Villanueva, 2006; Rosanvallon, 2010).

Todas las democracias han institucionalizado diversos sistemas de controles, necesarios y complementarios: los controles políticos desarrollados por los parlamentos, los controles económicos financieros ejecutados por las instituciones de control técnicas; los controles legales y judiciales que vigilan el funcionamiento del sector público y los diferentes controles sociales desempeñados por los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía.

Uno de los principales controles es el de legalidad, que implica el principio de sumisión a la ley como corresponde a un Estado de derecho y que es ejercido por la Justicia. Pero, además del control de cumplimiento de legalidad existe otra modalidad de control básico como es el control financiero-contable de los recursos públicos. El conocimiento de que los fondos públicos son escasos refuerza la necesidad democrática de fiscalizar el modo en que son gestionados. La finalidad es obtener el máximo de información sobre cómo se ha ejecutado el gasto público y la contabilidad pública es el instrumento que proporciona una valiosa información para los agentes tanto económicos como sociales y aparece como un “verdadero lenguaje internacional de las finanzas públicas” (Montesinos, 2010: 91).

El crecimiento del Estado y la importancia que adquieren los presupuestos como su columna vertebral le otorgan un papel fundamental en el plano jurídico, político y económico contable, cuya gestión ha de ser controlada. La fiscalización de la ejecución del presupuesto del sector público representa el principal mecanismo sobre el que, teóricamente, puede incidir el Estado democrático de derecho para conseguir una Administración más transparente y más eficaz en la gestión de los fondos públicos (Vallès Vives, 2003:130,135).

Todas las entidades del sector público tienen la obligación de rendir cuentas de su ejecución presupuestaria tanto a sus respectivos órganos de intervención -control interno- como a las instituciones encargadas del control externo.

El control externo de la fiscalización del gasto y de la gestión pública le corresponde a los parlamentos, a través de sus órganos especializados, por delegación de competencias. Estos órganos auxiliares y especializados de los parlamentos son conocidos como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que en España es el Tribunal de

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Cuentas. Las EFS<sup>1</sup> constituyen los órganos especializados encargados de auxiliar al legislativo y desempeñan un papel fundamental en los sistemas de gestión financiera del sector público porque aseguran que los gobiernos gastan de manera apropiada los caudales públicos. Asimismo, constituyen los principales organismos de auditoría del sector público de un determinado país y suministran seguridad, certidumbre y legitimidad a los sistemas políticos-administrativos. Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución presupuestaria y la actuación de los controles internos, examinar si los recursos públicos se han utilizado correctamente conforme a la legalidad y realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica.

Ahora bien, en el caso español existen los órganos de control externo autonómicos (OCEX) que fiscalizan la ejecución presupuestaria de la acción de gobierno en doce de Comunidades Autónomas.

La importancia que poseen las instituciones de control externo que velan por la legalidad, la eficacia y la eficiencia del gasto público deviene en imprescindible puesto que es una demanda social generalizada (Tudela Aranda, 2008:130).

Dar visibilidad a la utilidad social del control externo parece necesario pues en la denominada *democracia de audiencia* los medios de comunicación se han convertido en una suerte de ágora política desplazando al parlamento de su función principal (Manin, 1998). A ello se suma el escaso protagonismo del control externo dentro de nuestro sistema político-administrativo que se mantiene en una posición periférica y no siempre bien comprendida.

El plan de trabajo del presente artículo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se realizará una aproximación al control y a la rendición de cuentas en las Administraciones Públicas. Posteriormente, se analizará el sistema dual de control externo español protagonizado por el TCU y los OCEX autonómicos. Finalmente, se propondrán una serie de desafíos que, a su vez, entrañan oportunidades de mejora.

## II. EL CONTROL EXTERNO DEL GASTO PÚBLICO COMO NECESIDAD DEMOCRÁTICA

La preocupación por cómo se gestiona el dinero público se pierde en el origen de los tiempos. La rendición de las cuentas públicas aparece en la historia como las rendidas por Catón de Útica, General del ejército de Escipión; o, D. Gonzalo Fernández de Córdoba, ante el Tesorero del Rey Fernando el Católico o las tres Ordenanzas de Juan II de Castilla que dieron forma a la institución encargada de controlar la gestión de la Hacienda Pública (Medina Guijarro, 2005:15-16). Asimismo, la aparición de la figura del *Mestre Racional* en los territorios de la Corona de Aragón confirma la importancia del

1. Para mayor claridad conceptual hemos de distinguir entre: Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que solo existe una por país y en España es el TCU y los órganos de control externo autonómicos (OCEX). Cuando se alude conjuntamente al TCU-OCEX se denomina instituciones de control externo (ICEX).

Por otro lado, las EFS reciben diversas denominaciones: Tribunales de Cuentas, Sindicaturas de Cuentas, Contadurías, Contralorías, Oficinas Nacionales de Auditoría, etc.

Los modelos de EFS son: a) modelo de auditorías o contralorías, existente en Argentina, Chile, Canadá, Austria, EEUU, Gran Bretaña Dinamarca o Tailandia; b) modelo de Tribunal o Corte de Cuentas, como existe en España, Francia, Holanda, Brasil, Alemania o Uruguay; c) modelo de Consejos de Auditoría, como ocurre en los casos de China, Japón o Corea del Sur.

La ubicación de las EFS suele encuadrarse en ámbito parlamentario aunque también pueden ubicarse fuera del poder legislativo, e incluso, puede encomendarse a empresas privadas encargadas de la auditoría pública. Cabe reseñar que la EFS también existen en los sistemas no democráticos.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

control en la fiscalización del ejercicio del poder. El propio transcurso de la historia es testigo de la necesidad del control de las cuentas públicas y se encuentra en la génesis del Estado moderno con la configuración de una burocracia que velaba por la integridad de los caudales públicos.

El control externo del gasto público lo desempeña el poder legislativo sobre la gestión gubernamental y se fundamenta en la tripartita división de poderes. El control democrático que ejerce el Parlamento es el punto de inicio del ciclo del control del gasto público que arranca con el control parlamentario del presupuesto inicial, prosigue con el control interno dependiente del propio ejecutivo, después procede el control externo y finaliza con el control parlamentario del presupuesto final, de su ejecución y liquidación y de la gestión de la actividad económico-financiera del sector público, a partir de los resultados de los informes remitidos al parlamento por los órganos de control externo (Nieto del Alba, 1999).

El fundamento del control externo reside no tanto en una desconfianza *a priori* frente al administrador, sino en la creación de un cauce para conservar la integridad del patrimonio administrado y encontrar un punto de equilibrio entre las facultades del titular y las de su agente, en beneficio de ambos. Porque de no imponerse la rendición de cuentas se estaría concediendo una amplísima libertad de actuación del gestor y el propietario se convertiría en mero espectador de su expoliación (Mendizábal Allende, 2001:174). Por otro lado, el control externo contribuye al conocimiento de la realidad de la gestión pública por los órganos legislativos (Iglesia Lachica, 2013) y la propia existencia de control externo permite al gobernante diligente presentar ante la opinión pública una gestión económica correcta, ética y sostenible (Vera Santos 2001:18).

De esta forma, el examen y el control de la interrelación entre los ingresos y gastos públicos se relacionan con la protección de intereses colectivos, con la justicia, con la ética, pero también con la economía, con el empleo óptimo, racional y eficaz de los recursos públicos disponibles que son siempre limitados frente a las necesidades colectivas (Rodríguez Bejeiro, 1993).

El concepto de gasto público designa aquella parte del gasto destinada tanto a la intervención económica de los poderes públicos, al gasto social como al sostenimiento de las instituciones político-administrativas. Por tanto, el gasto público tiene, además, de la obvia significación económica contable, una lectura tanto jurídica como política, puesto que toda la intervención pública se fundamenta en política de gasto y afecta a la supervivencia del Estado de bienestar y a la misma legitimidad del sistema político.

La lógica conclusión conduce a considerar a los mecanismos de control externo como una exigencia constitucional necesaria para asegurar que los caudales públicos se destinan a los fines colectivos y garantizar su integridad, lo que favorece la certidumbre, la seguridad y la legitimidad.

La labor fiscalizadora consiste en examinar y censurar las Cuentas Generales anuales de los entes de su sector público así como emitir una opinión sobre la conformidad financiera, el cumplimiento de legalidad, la evaluación de la gestión de los recursos en términos de eficiencia, economía y la evaluación del grado de eficacia en el logro de los objetivos planteados. Dicho de otro modo, el TCU y los OCEX tienen como misión principal la elaboración de informes de fiscalización valiosos, oportunos, realistas y de calidad sobre la actividad financiera de sus respectivos sectores públicos en términos de legalidad, conformidad financiera, eficacia, eficiencia y economía.

El control externo de la actividad financiera en España se encomienda al Tribunal de Cuentas, con pleno reconocimiento constitucional y cuyas competencias se extienden a

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

todo el sector público español. La creación de OCEX autonómicos ha configurado dualmente nuestro sistema de control externo<sup>2</sup> ya que participan de la función fiscalizadora sobre el sector público autonómico pero, como establece el artículo 136 de la Constitución, en caso de existir varios órganos fiscalizadores el TCU ha de mantener una relación de supremacía sobre ellos.

En la actualidad, existen doce órganos autonómicos de control externo dedicados a la fiscalización del sector público de sus territorios, función a la que también se debe añadir la de asesoramiento a sus respectivos parlamentos en materias económico-financieras. En el siguiente epígrafe vamos a profundizar en el sistema de control externo a través de las interacciones entre el TCU-OCEX y los principales mecanismos de coordinación para vertebrar dicho sistema.

### III. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS.

#### 1. El Tribunal de Cuentas

El TCU es el órgano auxiliar de las Cortes Generales que tiene el estatus de órgano de relevancia constitucional que asegura el control externo de los fondos públicos y la fiscalización de la actividad económica contable del sector público español. La principal misión del Tribunal consiste en proporcionar a nuestros representantes políticos datos y elementos de juicio para que puedan ejercer el control político como corresponde a un Estado democrático. La magnitud y la complejidad de las cuentas públicas justifican la existencia de este órgano técnico de apoyo a la actividad parlamentaria, a quien la legislación encomienda dos funciones: la fiscalización externa de la actividad económica financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable de los empleados públicos en el manejo de los recursos públicos.

El régimen jurídico del TCU se encuentra recogido en el artículo 136 de la CE, que establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público. El precepto constitucional señala que las cuentas del Estado y del sector público deben rendirse al Tribunal de Cuentas para que sean censuradas por éste. El TCU ha de remitir, posteriormente, a las Cortes Generales un informe anual en el que ha de comunicar las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

La Constitución establece, además, el estatuto básico de sus miembros: la independencia, la inamovilidad y el sometimiento a las mismas incompatibilidades que a los jueces. Por otro lado, el TCU también está regulado por la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo (LOTUC) y por Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, (LFTCU) y por las diversas leyes específicas que le afectan.

El TCU depende orgánicamente de las Cortes Generales en tanto en cuanto sus miembros son nombrados por ellas. Sin embargo, una vez nombrados, aquéllos conforman un órgano con independencia organizativa y presupuestaria<sup>3</sup>.

2. Este sistema se complejiza más al incluir al Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE), dentro del marco de gobernanza actual.

3. Esta independencia es la característica esencial de las instituciones fiscalizadoras, en sintonía con la Declaración de Lima de 1977 de la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions).

En su artículo 5 establece que *las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores*".



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Ya hemos mencionado que las principales funciones desempeñadas por el TCU son la función fiscalizadora y la jurisdiccional, en la medida que constituyen las vías para cumplir los fines constitucionales. La CE privilegia la función fiscalizadora sobre la jurisdiccional pero ambas conforman un papel fundamental en la rendición de cuentas y de control económico financiero de la gestión pública del sector público español. Cuando nos referimos al sector público englobamos a la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos multinivel y las sociedades estatales y empresas públicas.

La función fiscalizadora del TCU tiene diversos procedimientos que son los siguientes: a) el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (CGE), regulado en el artículo 33 de la LFTCU, b) el examen y comprobación de las Cuentas Generales y Parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público, las que deban rendir los perceptores y beneficiarios de ayudas, subvenciones, créditos o avales; c) el examen de expedientes referidos a contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público; d) el examen de la situación y variaciones del Patrimonio del Estado y demás entidades del sector público regulado en el artículo 41 LFTCU; e) el examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales y f) la fiscalización de los partidos políticos.

El examen de las cuentas públicas persigue que reflejen fielmente la realidad económica-financiera y el TCU -que tiene la iniciativa fiscalizadora y la plasma en un programa anual-, utiliza diferentes técnicas de auditoría para conseguir sus objetivos. Los principales tipos de auditoría aplicados al sector público según el artículo 164 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) son los siguientes: a) la auditoría de regularidad contable, consistente en la revisión y verificación de la información y documentación contable con el objeto de comprobar su adecuación a la normativa contable y en su caso presupuestaria que le sea de aplicación; b) la auditoría de cumplimiento, cuyo objeto consiste en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación y, c) la auditoría operativa, que constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.

Respecto a la función de enjuiciamiento, el artículo 136.2 CE señala la propia jurisdicción del TCU y no es éste el lugar para entrar en el debate sobre cuál es su naturaleza jurídica y las controversias que plantea la doctrina sobre si ocupa un lugar secundario, si debería crearse una jurisdicción propia del TCU con una división de funciones más concreta o si la jurisdicción contable desempeña un papel indiscutible como mecanismo de control de la gestión económica financiera (Mendizábal Allende, 1982; Vera Santos, 2003; Vallès Vives, 2003; Gómez Sánchez 2001; Vacas García-Alós, 1998; Iglesias Lachica, 2013).

A diferencia de la función fiscalizadora, el enjuiciamiento contable es propio y pleno en todo el territorio nacional del TCU. De esta forma, solo al Tribunal de Cuentas le

---

Ahora bien, el mismo documento reconoce que la independencia absoluta respecto al resto de órganos estatales es una entelequia y que, por tanto, la forma de asegurar la máxima independencia es dotar a la Entidad Fiscalizadora Superior de independencia funcional y orgánica para el cumplimiento de sus fines.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

corresponde la aplicación de la norma jurídica al acto contable, la emisión del juicio correspondiente y dictar sentencia, absolviendo o condenando al responsable del manejo de los fondos públicos que hayan incurrido en responsabilidad contable.

Finalmente, haremos una breve referencia a la función consultiva como función coadyuvante en la tarea de control externo. La labor consultiva se plantea como una tarea necesaria y con perspectivas de ampliación puesto que el TCU elabora recomendaciones de mejora en sus informes, notas y mociones cuyos conocimientos técnicos sirven para optimizar la gestión económica financiera o corregir desvíos de los entes fiscalizados.

Un ejemplo de cómo se reconduce la labor consultiva nos la ofrece la *Cour de Comptes* de la República francesa que establece en el artículo 47.2 de su Constitución, la asistencia tanto al Parlamento como al Gobierno en la evaluación de las políticas públicas. Esta evaluación se fundamenta en la búsqueda de los aspectos positivos como en la crítica de los aspectos negativos de las políticas evaluadas, en aras de introducir los criterios correctores que mejoren la calidad.

Los tiempos actuales requieren desarrollar e incorporar al quehacer institucional de las instituciones fiscalizadoras una tarea de evaluación del sector público, con capacidad para determinar los resultados, conocer el cumplimiento de objetivos, analizar los *outpus* y *outcomes* obtenidos, establecer el grado de satisfacción ciudadana por la prestación de servicios públicos, aportar propuestas alternativas de mejoras y cambios en la acción pública (Canales Aliende, 2012:27).

La evaluación es un instrumento integrado en el análisis sobre las políticas públicas, de carácter multidisciplinar, cuyo objeto es apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando los resultados e impactos obtenidos con los objetivos asignados, emitiendo un juicio de valor. Como examen sistemático, la evaluación analiza sus objetivos, su ejecución, sus impactos socio-económicos y su rendimiento, para establecer, finalmente, su pertinencia.

La INTOSAI, consciente de la importancia de la evaluación, ha creado un Grupo de Trabajo sobre la Evaluación de Programas, cuyo objetivo es desarrollar prácticas de evaluación de programas y de políticas públicas de las EFS y de proporcionar información, herramientas metodológicas y ejemplos de buenas prácticas.

## 2. Los órganos de control externo autonómicos

En el último tercio del siglo XX, el sistema político administrativo español experimentó una serie de transformaciones fundamentales que alumbraron dos procesos interconectados como la democratización política y la descentralización territorial, que culminaría con la creación de las Comunidades Autónomas y sus aparatos administrativos. Fruto de la voluntad de autogobierno, algunas comunidades crearon sus órganos de control económico financiero. Solo cuatro Estatutos contemplaban en su articulado la figura de la cámara de cuentas (Cataluña, Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana). Pero, a través de la posibilidad de autogobierno y auto-organización de las Comunidades Autónomas y haciendo uso del derecho a la autonomía que reconoce la CE, el carácter estatutario se alcanzaría con las reformas de los diversos Estatutos y la creación de los OCEX autonómicos. Así, la diferencia entre OCEX estatutarios o de desarrollo estatutario no condicionó las funciones fiscalizadoras.

Los órganos de control externo autonómicos funcionan como un instrumento de perfeccionamiento del derecho al autogobierno, impulsando y consolidando el desarrollo del Estado Autonómico. Los OCEX, de igual manera que el TCU, requieren independencia política, financiera e institucional para realizar de su función fiscalizadora.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución presupuestaria y la actuación de los controles internos, examinar si los recursos públicos se han utilizado correctamente conforme a la legalidad y realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica..

En sus relaciones con los parlamentos autonómicos cumplen una función de asesoramiento en materia financiera y contable tanto a sus asambleas legislativas como a los entes locales ubicados en sus territorios. Los OCEX autonómicos poseen un conocimiento especializado en la auditoría tanto regional como local y al actuar localmente pueden operar de una forma rápida y flexible. La proximidad territorial a las entidades sobre las que ejercen sus competencias fiscalizadoras les proporciona un rápido acceso a la información requerida, lo que permite la redacción de informes, conclusiones, recomendaciones y otros documentos pertinentes actualizados, que están disponibles a tiempo para adoptar la medidas apropiadas o correctoras.

Por lo que se refiere a las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, es una competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas como se establece en la CE, en la LOTCU y en la LFTCU.

Las leyes reguladoras de los OCEX prevén la obligación, -en caso de que en el curso de sus actuaciones fiscalizadoras detectasen indicios de la existencia de responsabilidad contable-, de comunicarlo al Tribunal de Cuentas para que proceda al enjuiciamiento, en su caso. Empero, sí se prevé que las instituciones fiscalizadoras autonómicas puedan llevar a cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así lo delegue el TCU, atendiendo a la mayor eficacia en la realización de las actuaciones de instrucción.

En la actualidad, existen doce órganos autonómicos de control externo dedicados a la fiscalización del sector público de sus territorios. A continuación se exponen las CCAA con órganos de control externo y sus leyes de creación que son las siguientes:

- a) Andalucía.- Ley 1/1988 de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, modificada por la Ley 3/2011.
- b) Aragón.- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.
- c) Asturias.- Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.
- d) Baleares.- Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Comptes Illes Balears, modificada por la Ley 8/1991 de 29 de marzo.
- e) Canarias.- Ley 4/1989, de 2 de mayo, parcialmente modificada por la Ley 9/1997, de 9 de julio, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.
- f) Castilla y León.- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, modificada por la Ley 4/2013, de 19 de junio.
- g) Cataluña.- Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Comptes de Cataluña, modificada por la Ley 15/1991 y ésta a su vez parcialmente modificada por la Ley 7/2004, de 16 de julio.
- h) Galicia.- Ley 6/1985, de 24 de junio del Consello de Contas de Galicia, modificada por la Ley 4/1986 de 26 de diciembre y por la Ley 8/2015, de 7 de agosto.
- i) Madrid.- Ley 11/1999 de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.
- j) Navarra.- Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, modificada por la Ley Foral 6/1991.
- k) País Vasco.- Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, modificada por la Ley 6/2012, de 1 de marzo, de la Presidencia del Gobierno Vasco.
- l) Valencia.- Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 10/1988, de 23 de diciembre, por la Ley 3/1996 de 23 de diciembre y por la Ley 11/2002 de 23 de diciembre.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Por su parte, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia no cuentan con OCEX propios. El caso de Castilla-La Mancha<sup>4</sup>, que sí contaba con esta institución, resulta significativo porque es la primera comunidad autónoma que lo suprimió en 2012 y lo ha sustituido por una sección territorial del TCU.

Respecto al estatuto de sus miembros, las mismas condiciones de independencia, inamovilidad y establecimiento de las causas en los ceses son aplicables a los OCEX. Algunas instituciones autonómicas de control externo siguen el modelo colegiado del TCU pero existen distintos sistemas organizativos funcionales.

El sistema unipersonal (como la Cámara de Comptos de Navarra y la extinta Sindicatura de Castilla-La Mancha), es la excepción puesto que el modelo colegiado es el más extendido, dado el isomorfismo institucional entre los aparatos políticos administrativos autonómicos y la Administración General del Estado. La mayoría de OCEX optaron por el modelo colegiado del Tribunal de Cuentas aunque con variaciones en sus plenarios: Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-León y Asturias cuentan con plenarios de tres Síndicos; Andalucía, Galicia y Canarias con cinco consejeros y con siete Madrid, País Vasco y Cataluña (Tabla 1).

Como se desprende de dicha tabla, los diferentes modelos organizativos adoptados por los OCEX no son relevantes para sus resultados y no tienen por qué constituir ningún obstáculo para ejercer el control externo del sector público autonómico.

Este argumento nos sirve para enlazar con el popular informe CORA<sup>5</sup> y la medida número 1.00.004, de Racionalización de los OCEX de las CC.AA., cuya motivación, entre otras, para instar a la supresión de las instituciones fiscalizadoras autonómicas se fundamenta en: a) la desigualdad entre las CC.AA., porque no todas cuentan con OCEX propio y, b) la heterogeneidad en las estructuras, composición, funciones y resultados de los OCEX.

En primer lugar, el argumento de la desigualdad entre las Comunidades Autónomas no constituye un discurso fundamentador suficiente para cimentar la eliminación de las instituciones de autogobierno, teniendo en cuenta que la propia Constitución establece diferentes vías de acceso a la autonomía que, recordemos, se contemplan en los artículos 143, 144 y 151 de la Constitución. Desigualdades y diferencias que, por otro lado, proceden de sus propias idiosincrasias culturales y dinámicas históricas.

Asimismo, la desigualdad de las CC.AA. también se detecta en dos elementos clave del sistema político: las elecciones y la financiación. Andalucía, País Vasco, Cataluña y Galicia son las Comunidades Autónomas, que tienen ciclo electoral propio para elegir a los representantes de sus parlamentos, mientras que las otras trece mantienen la simultaneidad electoral. Respecto al sistema de financiación autonómica, existen dos subsistemas: el régimen común y el régimen foral.

La constatación de la heterogeneidad estructural y funcional de los OCEX para suprimir los OCEX, -que son órganos de autogobierno y no meras unidades administrativas-,

4. Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Su único artículo establece que "Se suprime la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, cuya personalidad jurídica queda extinguida".

5. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Fue creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Inicialmente estuvo adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hasta el nombramiento del nuevo Gobierno de la XII Legislatura, que remodeló las estructuras ministeriales. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de la Función Pública, las competencias de la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, OPERA, que vela por la ejecución de las medidas de la CORA.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

no parece un motivo convincente puesto que la cuestión fundamental no reside tanto en la adopción de un modelo u otro como de promover un control externo objetivo e independiente, cualquiera que sea la forma organizativa adoptada.

Como sostiene Fernández Llera (2015:65), “la CORA *coloca a la misma altura un OCEX y una agencia meteorológica [...] Es importante recordar que los OCEX no son una Administración Pública, en sentido estricto. Por el contrario, son órganos de relevancia estatutaria, caracterizados por su independencia funcional y su autonomía organizativa [...] Otro aspecto nada desdeñable a considerar es el tradicional consenso político que ha acompañado siempre la creación de los OCEX en las distintas CCAA, cuyas leyes reguladoras han sido aprobadas por mayorías reforzadas o por unanimidad*”.

Tabla 1. Caracterización de los OCEX

Órgano de Control Externo	Órgano rector colegiado	Nombramiento de sus miembros	Duración del mandato de sus miembros	Estructura orgánica
Cámara de Cuentas de Andalucía	7 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años. Renovaciones parciales cada 3 años (3/7 y 4/7 respectivamente)	- Pleno - Comisión de Gobierno - Consejero Mayor - Consejeros - Secretaría General
Cámara de Cuentas de Aragón	3 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	- Consejo - Presidentes
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	- Consejo - Síndicos - Síndico Mayor - Secretaría General
Sindicatura de Comptes de les Illes Balears	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Consejo - Síndico Mayor - Síndicos - Secretaría General
Audiencia de Cuentas de Canarias	5 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	5 años. Renovaciones parciales cada 3 (3/5) y 2 años (2/5)	- Pleno - Presidente - Consejeros-Audidores - Secretaría General
Consejo de Cuentas de Castilla y León	3 consejeros	1ª votación: May. parlam. 3/5 2ª votación: May. parl. absoluta	6 años	- Pleno - Presidente - Consejeros - Secretaría General
Sindicatura de Comptes de Catalunya	7 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	- Pleno - Comisión de Gobierno - Síndico Mayor - Secretaría General
Consello de Contas de Galicia	5 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	- Pleno - Comisión de Gobierno - Consejero Mayor - Sec.Fiscalización - Sec.Enjuiciamiento - Secretaría General

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	7 consejeros	Mayor Parla. 3/5 2ª votac. Procedi elección mediante 3 votaciones secretas	6 años	- Consejo - Presidente - Vicepresidente - Consejeros - Secretaría General
Cámara de Comptos de Navarra	1 Presidente  (unipersonal)	1ª votación: May. parl. absoluta 2ª May. simple	6 años	- Presidente - Auditores - Secretaría General
Sindicatura de Comptes CV	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	- Consell - Síndico Mayor - Síndicos - Secretaría General
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas – Herri Kontuen Euskal Epaitegia	7 miembros	Mayoría parlamentaria absoluta	6 años	- Presidente - Vicepresidente - Pleno - Secretaría General

Fuente: Elaboración propia.

**3. La coordinación del sistema multinivel de control externo**

El diseño institucional del control externo español se caracteriza por su dinamismo y complejidad, en el marco que rigen las relaciones intergubernamentales en España, donde la distribución territorial del poder hace necesario el recurso a herramientas de cooperación, coordinación y colaboración para asegurar la eficacia de las intervenciones públicas.

El principio de coordinación se establece en el artículo 29 LOFCU que contempla que los OCEX autonómicos deberán coordinarse con la actividad del TCU utilizando criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la eficacia del control en la ejecución presupuestaria y eviten duplicidades en las actuaciones. Este principio viene a reconocer el trabajo desarrollado por los OCEX en la vertebración del sistema fiscalizador del gasto público. Por otro lado, el TCU también ostenta un papel de enlace entre las instituciones de control autonómicas y Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Los principales elementos de coordinación se sustancian en varios tipos de actuaciones:

- El intercambio de los respectivos programas anuales de fiscalizaciones para programar las actuaciones de cada una de las instituciones de control externo, evitando en la medida de lo posible duplicidades innecesarias o la existencia de áreas exentas de fiscalización.
- Los OCEX remiten al TCU los resultados individualizados del examen y comprobación de las cuentas de las entidades del sector público autonómico así como los informes, memorias, mociones o notas que aprueben. El TCU puede solicitar la colaboración de los órganos fiscalizadores autonómicos para verificar actuaciones concretas tanto del sector público autonómico como estatal.
- Firma del Protocolo de Actuación conjunto entre los OCEX con la Fiscalía del Tribunal de Cuentas para mejorar la coordinación y la colaboración. La finalidad del Protocolo de Actuación es articular un procedimiento para poner en conocimiento de la Fiscalía la información para determinar si existen o no indicios de responsabilidad contable en los informes de fiscalización, aprobados por los OCEX, todo ello con la suficiente antelación y antes de ser remitidas a la Sección de Enjuiciamiento del TCU para la apertura en sede jurisdiccional del proceso.
- Por lo que se refiere a las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, aunque es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, sí se prevé que los OCEX puedan llevar a

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así se delegue por el Tribunal, atendiendo a la mayor eficacia en la realización de las actuaciones de instrucción.

- e) La realización de fiscalizaciones conjuntas entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX sobre ámbitos comunes como las universidades públicas, sobre diferentes aspectos autonómicos o el Patrimonio Municipal del Suelo.
- f) El mantenimiento de reuniones periódica de carácter semestral entre los Presidentes de las instituciones de control externo en las comisiones de coordinación de las Comunidades Autónomas, la de Entidades Locales, la comisión para la coordinación de procedimientos en materia de remisión de información de contratos públicos.
- g) Otra importante medida de coordinación se relaciona con las Normas y Procedimientos de Fiscalización en el ámbito de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX. Desde su creación en mayo de 1989, la Comisión de Coordinación de los órganos públicos de control externo español ha elaborado los criterios y los principios homogéneos sobre la terminología a emplear, las normas técnicas de fiscalización, la estructura de los diferentes tipos de informes y las líneas generales de su presentación. En síntesis, se trataba de homogeneizar la metodología auditora y cuyo resultado fue sistematizar el documento sobre “Principios y normas de auditoría del Sector Público”, que ha recibido ulteriores actualizaciones. Este conjunto de documentos permite disponer de una información homologable entre los diferentes informes de auditoría y de conformidad a los principios y normas profesionales del sector de auditoría<sup>6</sup>.
- h) La creación de una Plataforma de rendición de cuentas <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html> gestionada conjuntamente por el Tribunal de Cuentas y por los OCEX<sup>7</sup>, a través de la cual se rinden telemáticamente las cuentas de la mayoría de las Entidades Locales españolas y se evita la necesidad de rendir las cuentas por duplicado.
- i) Para conmemorar el vigésimo quinto aniversario de los OCEX, los presidentes de los tribunales autonómicos decidieron constituir la *Conferencia de Presidentes* al objeto de favorecer la cooperación entre las instituciones de control. La primera reunión de la Conferencia de Presidentes de Tribunales de control externo autonómicos, se celebró en Pamplona, el 19 de octubre de 2006. Conocida como la Declaración de Pamplona constituyó un instrumento fundamental en la cooperación entre los OCEX al que se sumó el TCU, iniciativa ésta enmarcada en un contexto de gobernanza.
- j) Una importante iniciativa es la reciente creación de ASOCEX (Asociación de los órganos de control externo autonómicos) por once Comunidades Autónomas<sup>8</sup>, el 2 de junio de 2015, que pretende fomentar la cooperación horizontal, incrementar la coordinación con el Tribunal de Cuentas y mejorar el control eficaz de las cuentas públicas. Este foro representa una puesta en común del trabajo desarrollado por los OCEX que han elaborado hasta la fecha casi seis mil fiscalizaciones de diferentes entes del sector público regional y local. ASOCEX se encarga de la edición de la *Revista Auditoría Pública* y de un boletín mensual.

6. La aprobación de los *Principios y normas de auditoría del sector público* obedece a la aplicación para el sector privado español de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) que requería una renovación de las normas técnicas de auditoría del sector público. Las NIA son normas elaboradas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (*International Auditing and Assurance Board-IAASB*) de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountant-IFAC*). La INTOSAI también adoptó las NIA a través de unas Directrices que junto con la Declaración de Lima, el Código de Ética y las Normas de Auditoría constituyen su cuerpo normativo y aglutina una colección de normas profesionales y de lineamientos de mejores prácticas para la fiscalización pública conocidas como ISSAI (siglas en inglés de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

7. Excepto el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y la Cámara de Comptos de Navarra.

8. La Asociación está integrada por la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Comptes de Catalunya, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, el Consello de Contas de Galicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y la Cámara de Cuentas de Aragón.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Parece conveniente destacar el clima de buen entendimiento alcanzado por el TCU y los OCEX como un caso de éxito en las relaciones intergubernamentales. El lema de la INTOSAI, “Experientia mutua omnibus prodest” forma parte de la filosofía de los órganos fiscalizadores cuya aplicación ha obtenido excelentes resultados, tanto desde el punto de vista del entendimiento mutuo como desde el rendimiento de sus estructuras.

**IV. RETOS Y OPORTUNIDADES DEL SISTEMA MULTINIVEL DE CONTROL EXTERNO ESPAÑOL**

Hemos visto los principales mecanismos de coordinación del sistema de control externo español madurados a lo largo de las últimas décadas que cuenta con muchas iniciativas de éxito. Sin embargo, para abordarlo adecuadamente debe hacerse en el contexto de las relaciones intergubernamentales y muchos de los problemas actuales son básicamente los mismos sobre los que giró la construcción del Estado autonómico, lo que evidencia la necesidad de incardinar más medidas de coordinación multinivel para optimizar la integración del sistema.

A continuación voy a exponer, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los principales desafíos a los que se enfrenta nuestro sistema de control externo teniendo en cuenta que el reverso de tales retos son oportunidades de mejora que pueden convertirse en fortalezas.

- a) Uno de los retos pendientes es reforzar los mecanismos de colaboración y coordinación de forma que permitan mejorar la rendición de cuentas en España. El actual contexto de casos de corrupción y de irregularidades en el manejo de los fondos públicos debe empujar a fortalecer más intensamente los canales de coordinación entre TCU-OCEX, reconociendo que se trata de un sistema complejo, dinámico y multinivel pero, a su vez, con un gran potencial para desarrollar controles muy eficaces y fomentar la cultura de la rendición de cuentas públicas así como la realización de fiscalizaciones exhaustivas, con mayor alcance, más regulares y adaptadas al sector público de nuestro país.
- b) La cercanía a los entes fiscalizados permite a los órganos de control externo regionales un acceso rápido a la información. Los OCEX disponen de un conocimiento especializado en auditoría aplicada al sector autonómico y local. Esta situación facilita la elaboración de los informes actuales para la adopción de medidas o corrección de situaciones. En línea con este argumento, los OCEX pueden actuar en la prevención de las conductas irregulares, fraudulentas y corruptas siempre que se les dote de las herramientas necesarias.
- c) Por otro lado, en el marco de gobernanza multinivel en el que nos hallamos inmersos el TCU debe liderar el sistema de control externo para minimizar las tendencias centrífugas y evitar la elusión de responsabilidades de los cuentandantes<sup>9</sup>. En aras de este objetivo, la mejora de la comunicación de la rendición de cuentas y un protagonismo más destacado de los órganos de fiscalización en el sistema político-administrativo español redundaría en un fortalecimiento de sus capacidades institucionales.
- d) Los informes de fiscalización constituyen una potente herramienta para evaluar las políticas públicas multinivel. La información contable es un activo valioso porque traduce las intervenciones políticas financiadas con los presupuestos, informa de los resultados obtenidos de las actuaciones públicas, si han producido desviaciones, efectos perversos o no deseados, externalidades o irregularidades. Todas las políticas utilizan caudales públicos para financiarse y la sociedad ha de conocer cuánto y cómo se han gestionado los recursos gastados y si se han invertido con responsabilidad, con seriedad, con eficacia y con transparencia.

9. Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) y la Ley General Presupuestaria (LGP). Los cuentandantes son los responsables de proporcionar información contable veraz y de rendir cuentas en los plazos fijados al TCU.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

- e) También hay que referirse a la necesidad de continuar modernizando las metodologías fiscalizadoras para mejorar las auditorías aplicadas a los partenariados públicos-privados, las encomiendas de gestión y la consolidación de las cuentas públicas. La privatización de parte del sector público puede plantear problemas a la fiscalización pública.
- f) Además de las ideas señaladas hasta ahora, también podemos mencionar otros desafíos a los que ha de enfrentar el control externo español como la necesidad de fortalecer su autonomía e independencia minimizando las interferencias; la socialización de la cultura de la rendición de cuentas; la participación ciudadana y la mejora de los canales de comunicación para facilitar canales donde los ciudadanos puedan denunciar irregularidades; la perseverancia en el esfuerzo pedagógico de facilitar la comprensión de los informes de fiscalización a toda la sociedad civil y la búsqueda de indicadores de rendimiento que puedan ser conocidos por la ciudadanía.
- g) Hemos señalado que el control externo tiene una posición periférica en el sistema político administrativo español. El valor público y la utilidad social de las fiscalizaciones podría potenciarse dando mayor difusión de sus *outputs* y *outcomes*, puesto que la información financiera es necesaria en la toma de decisiones de los agentes y contribuye a crear una consciencia de la situación real de las finanzas públicas y su sostenibilidad a largo plazo.
- h) Asimismo, un mejor conocimiento de las instituciones de fiscalización permitiría despejar la confusión entre las funciones que establece el mandato legal de los órganos de fiscalización y las exigencias para que actúen rápidamente y, en su caso, reforzar las capacidades institucionales del control externo

**V. CONCLUSIONES**

El presente artículo ha analizado el contexto del control externo español en el marco multinivel bajo la premisa de que la vertebración del sistema de control, como gestión compartida de las fiscalizaciones ha de concebirse como una necesidad democrática. Se ha ofrecido una panorámica general del Tribunal de Cuentas, de los OCEX autonómicos y de sus mecanismos de coordinación del sistema multinivel, en aras del cumplimiento de su mandato democrático. En el marco de las relaciones intergubernamentales, no siempre tan fluidas como sería deseable, se ha alcanzado un clima de buen entendimiento entre el TCU-OCEX, por lo que puede afirmarse que se han cosechado muchos éxitos de buenas prácticas como la Declaración de Pamplona.

Finalmente, se ha puesto de manifiesto algunos retos y oportunidades que señalan un escenario en construcción y con mucho camino por recorrer hasta conseguir una mayor eficacia del sistema de control externo que pasaría por una legislación que refuerce sus capacidades institucionales y sancionadoras, la introducción de una cultura de la evaluación y la difusión de una labor pedagógica y social de concienciar, no solo en la rendición de cuentas sino en la creación de una conciencia de riesgos, de la situación real de las finanzas públicas y su sostenibilidad a largo plazo.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- CANALES, José Manuel, (2012): “Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas”. *Auditoría Pública*, núm. 58, pp. 19-29.
- FERNÁNDEZ LLERA, Roberto, (2015): “Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo”, *Auditoría Pública*, núm. 65, pp. 59-70.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, (2001): *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Marcial Pons.
- IGLESIAS LACHICA, Rafael, (2013): “Aportaciones para una revisión de las funciones y de la organización del Tribunal de Cuentas”. *Tribunal de Cuentas*.
- LE CLAINCHE Michel et WIENER Céline, (dir) (2002): *Le citoyen et son administration*. Paris: Imprimerie nationale.
- McCANDLESS, Henry, (2004): “Reddition de comptes au public dans un gouvernement minoritaire”. *Revue Parlementaire Canadienne*, vol 24, núm. 3, pp. 34-38.
- MANIN, Bernard, (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza
- MEDINA GUIJARRO, Javier, (2005): “La legitimidad de las instituciones superiores de control”. *Revista Española de Control Externo*, núm. 7(19), pp.13-42.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael, (2001): “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”. *Revista española de control externo*, núm. 3(8), pp.163-217.
- MONTESINOS JULVE, Vicente, (2000): “Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas”. *Revista Española de Control Externo*, núm. 4, pp. 39-78.
- MONTESINOS JULVE, Vicente, (2010): “Sector Público e Innovación: el nuevo Plan General de Contabilidad Pública”. XIV Encuentro AECA. Portugal.
- NIETO DEL ALBA, Ubaldo (1999): “Control del sector público. Perspectivas de futuro”. *Revista Española de control externo*, núm.1, pp. 11-34.
- PASCUAL GARCÍA, José, (2003): *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: BOE.
- RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro (1993): “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera”. X Jornadas de control interno del sector público. Intervención General de la Administración del Estado.
- ROSANVALLON, Pierre, (2010): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós
- TUDELA ARANDA, José, (2008): *El Parlamento necesario. Parlamento y Democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, (1998): *El Tribunal de Cuentas. Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*. Madrid: Ley Actualidad.
- VALLÉS VIVES, Francesc (2003): *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: CEPC.
- VERA SANTOS, José Manuel (2001): *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC. ■