

Antonio-Martín Porras Gómez
American University of Beirut

El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España

RESUMEN/ABSTRACT:

La arquitectura constitucional del sistema de control externo del gasto público constituye un asunto cuya actualidad viene determinada por la centralidad de tres elementos en la agenda política española: a) el control del déficit público; b) la lucha contra la corrupción; c) la articulación territorial del poder. En este contexto de actualidad reforzada, el presente artículo pretende arrojar luz sobre la lógica subyacente a la dimensión territorial del poder de control del gasto público. El punto de partida lo constituye la constatación de la existencia de un déficit tanto en la teoría como en la práctica constitucional españolas en lo concerniente a la consideración de argumentos sobre la asignación territorial de este poder que vayan más allá de criterios de eficiencia y eficacia económicas, propios de la gestión pública. Se trata por tanto de contribuir a la reflexión aportando argumentos que se conectan con la coherencia del sistema jurídico de ordenación de las finanzas públicas.

El artículo se estructura en torno a tres apartados. En primer lugar, se realiza una aproximación teórico formal a la estructura territorial del control externo en entes políticos compuestos, presentándose un análisis normativo con argumentos a favor y en contra de la centralización de las competencias. En segundo lugar, se describe el diseño que ha adoptado la organización territorial del sistema de control del gasto público en España. Finalmente se analiza dicho sistema conforme a los criterios normativos enunciados.

The design of the Spanish constitutional framework for external control is a matter whose current importance is determined by the prominence of three elements in the Spanish political agenda: a) the control of public deficit; b) the fight against corruption; c) the territorial organization of power. In this context the present article aims to shed light on the underlying logic for the territorial dimension of the power to control public expenditure. The point of departure is the observation of a deficit both in the theory and constitutional Spanish practices regarding the arguments for the territorial allocation of this power beyond public management considerations of economic efficiency. The aim is to contribute to the discussion by providing arguments connected to the coherence of the legal system of public finance management.

The paper is structured around three sections. First, a formal theoretical approach is made to the structure of the external control of territorially complex polities, presenting a normative analysis with arguments for and against the centralization of competences. Second, the Spanish design for the territorial organization of public expenditure control is described. We conclude with a normative analysis of the Spanish territorial distribution of the external control power.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

DESCENTRALIZACIÓN, COORDINACIÓN, SUPREMACÍA, TRIBUNAL DE CUENTAS (TCU), ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS (OCEX)
DECENTRALISATION, COORDINATION, SUPREMACY, COURT OF AUDITORS (TCU), SPANISH REGIONAL EXTERNAL AUDITING BODIES (OCEX)

1. ANALISIS NORMATIVO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL CONTROL EXTERNO

Las relaciones jurídicas entre los distintos subsistemas de control externo en entes políticos compuestos presentan los problemas tradicionales de la articulación del poder político en escenarios descentralizados, unido a la complicación adicional del carácter fungible del dinero. La asignación de las competencias de control presupuestario está de hecho vinculada a la determinación de las competencias sobre ingresos y gastos públicos.

Ante el problema de la coherencia de un sistema de control del gasto público territorialmente complejo hay que considerar que pueden concebirse distintos modelos de articulación de competencias entre entes autónomos que tienen que solucionar problemas de formulación, implementación o control de políticas concurrentes. La *primera opción* sería la de la *separación*, creando competencias exclusivas. Si las competencias presupuestarias de ingreso y gasto público de los distintos entes territoriales pudiesen ser mutuamente exclusivas, en el sentido de que no existiese solapamiento alguno entre las mismas, y la delimitación pudiese ser perfecta, en principio no debería haber problema en la asignación de competencias exclusivas entre instancias de control presupuestario. Podría considerarse que la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) debería limitar su actividad fiscalizadora al nivel de las competencias de gasto del Estado central, mientras que los OCEX se encargarían de fiscalizar el gasto realizado en el marco de las competencias subnacionales. En un Estado federal que siguiese un modelo de federalismo dual éste se-

ría el modelo de fiscalización. El problema es que en los Estados compuestos contemporáneos las competencias, especialmente las de carácter financiero, tienden a no ser exclusivas, sino concurrentes.

La *segunda opción* que se contempla es por tanto la de la *conurrencia*, que puede articularse: (a) En primer lugar en base a mecanismos de *cooperación*, en el sentido de crear un marco de interacción horizontal donde los actores participen como autónomos e independientes, sin preeminencia alguna de ninguno de ellos sobre los demás. (b) En segundo lugar, la concurrencia puede articularse en base a mecanismos de *coordinación*, en el sentido de dotar de primacía a un actor para que introduzca pautas que eviten la superposición de funciones y que maximicen la eficiencia del conjunto del sistema, pero manteniendo la autonomía de los actores. (c) Una *tercera opción* supondría la desaparición potencial del sistema de división de competencias entre entes autónomos e independientes, y consistiría en la introducción del principio de dirección, por el que un ente superior dicta instrucciones y órdenes que son ejecutadas por uno inferior, pudiendo además el superior avocar para sí en todo momento el asunto de que está conociendo el inferior.

Estas tres estructuras en torno a las cuales pueden articularse los sistemas concurrentes de control siguen una categorización reflejada en la jurisprudencia constitucional española (principalmente, en SSTC 214/1989, 331/1993 y 161/1996). Se trata de tres categorías que traducen, de más a menos, un sentido de imposición de la voluntad de un actor líder sobre el resto de órganos.



Ventajas y desventajas de descentralizar las competencias de control externo

En este contexto, la descentralización de competencias de control externo, en el sentido de otorgar mayores cuotas de poder y de autonomía a los OCEX, presentará una serie de ventajas en lo relativo a la eficacia y eficiencia del sistema de control:

1. En primer lugar, podrá beneficiarse mejor del principio de proximidad. Esto implica una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como una mayor capacidad de respuesta y representatividad. La mayor cercanía del órgano de control externo a los ciudadanos y a los parlamentarios autonómicos permitirá en principio un mejor ajuste del subsistema de control externo al impulso político. Los ciudadanos y los parlamentarios podrán fiscalizar de manera más incisiva al propio ente de control, asegurándose de que funciona correctamente, respondiendo a los requerimientos y a las expectativas que sobre el mismo se proyecten. Además, suponiendo que exista una relación inversa entre extensión territorial y configuración de la población como una “comunidad”, el hecho de operar a una escala menor y de tener una conexión orgánica con la asamblea parlamentaria autonómica podrá proporcionar una mayor representatividad al propio OCEX.
2. Igualmente, la descentralización del control externo puede suponer una mayor eficiencia administrativa y agilidad institucional, que se consiguen evitando las diseconomías de escala que puedan darse en un ente centralizado de control con unas dimensiones excesivamente grandes que configuren una EFS mastodóntica y anquilosada.
3. La descentralización permite un mejor ajuste a la dimensión de los problemas que se tienen que enfrentar cuando éstos se presentan al nivel descentralizado. Es decir, que la descentralización de las competencias de control puede permitir una mejor adaptación entre escala del “problema” (los posibles casos de gestión financiera deficiente) y de la “solución” (el control del gasto que ponga en evidencia los casos de mala gestión), mediante sistemas de control que operen a la misma escala a la que se esté gastando el presupuesto. La mera cercanía física de los OCEX a las administraciones autonómicas se sitúa en este sentido. Igualmente, la especialización de los auditores públicos, que contarán con un conocimiento más específico de la corres-

pondiente normativa autonómica, permitirá un control más eficaz.

4. Finalmente, hay que considerar la generación de dinámicas competitivas, de innovación y de aprendizaje. La competitividad entre los OCEX se produce al posibilitar la realización de actividades de benchmarking, que en su caso podrán venir potenciadas por la ejecución de auditorías de pares (por las cuales un OCEX de una comunidad autónoma realiza, a petición de otro OCEX, una fiscalización del mismo). La competitividad a su vez generará un impulso hacia la innovación y el aprendizaje. El aprendizaje podrá ser tanto de los aciertos (por ejemplo, adopción de técnicas de auditoría que se hayan demostrado eficaces en determinados OCEX) como de los errores (por ejemplo, aprender por qué casos de ilegalidades sistémicas han podido pasar desapercibidos para determinados OCEX durante años sin que se activasen las alarmas correspondientes).

Las ventajas, en el ámbito de la eficacia y eficiencia, de potenciar la autonomía de los OCEX habrán de ponderarse en todo caso frente a los inconvenientes que puedan generarse. Estos inconvenientes son:

1. Pérdida de representatividad cuando las narrativas políticas nacionales son más fuertes que las subnacionales. Es decir, si existe una mayor vinculación emocional entre la ciudadanía de un determinado territorio y el centro de poder que se sitúa a nivel nacional, resulta más representativo que el control externo opere a ese nivel nacional. En efecto, la conexión de los OCEX con las asambleas parlamentarias redundará en una mayor representatividad solo cuando las asambleas parlamentarias son ellas mismas representativas.
2. Pérdida de capacidad de respuesta cuando las agendas políticas son más fuertes a nivel central que a nivel regional. La mayor capacidad de respuesta de los órganos descentralizados solo puede conseguirse cuando existe heterogeneidad en las preferencias políticas de los ciudadanos de los distintos territorios. En este sentido, cuando existe homogeneidad en las preferencias y las agendas políticas que afectan al control presupuestario son más fuertes a nivel nacional, una entidad de control operando a dicho nivel presentará ventajas sobre las que operan a nivel subnacional. A título de ejemplo, puede señalarse que en el caso de España se identifica fácilmente un problema que se presenta en la agenda política del control presupuestario con

predominio del nivel nacional: el control del déficit público. A este respecto resulta más eficiente que dicho problema sea enfrentado a escala nacional, puesto que afecta de forma homogénea, y es percibido de manera prácticamente uniforme en todo el territorio nacional.

3. Menor eficiencia administrativa, debido a la imposibilidad de aprovechar las economías de escala que proporcionaría una administración operando con mayores dimensiones. Es posible que la escala a la que operen los OCEX llegue a ser tan pequeña que sea económicamente ineficiente y en este sentido, asignar las competencias a un único órgano central puede generar ahorro en costes.
4. Menor ajuste a la escala de los problemas que se tienen que enfrentar cuando éstos se presentan a escala nacional. Lo cual, en el ámbito de la auditoría tiene una particular importancia, ya que la comparabilidad de la información de auditoría (particularmente de las auditorías de fiabilidad, sobre la contabilidad pública) constituye un problema que tiene una proyección nacional o incluso supranacional.
5. Generación de costes de transacción en caso de que se quisiera superar los problemas anteriores a través de mecanismos de cooperación (ej., la homogeneización técnica entre órganos de fiscalización a efectos de fomentar la comparabilidad de la información genera costes: preparar manuales de metodología, celebrar cursos de formación...). Lo cual además viene a complicarse teniendo en cuenta que estos mecanismos de cooperación tendrán un desarrollo siempre incierto, pues dependerán de la buena voluntad de los órganos de control correspondientes.

Las ventajas y desventajas que se han enunciado hacen referencia a planteamientos genéricos propios de la gestión pública, que no tienen en cuenta otros elementos de coherencia dentro de la arquitectura constitucional. La doctrina ha hecho referencia a la necesidad de disponer medidas adecuadas para evitar la duplicidad antieconómica de esfuerzos¹, lo cual conduce a una ponderación de los elementos arriba mencionados. En la misma línea se sitúan la mayoría de los preceptos relativos a la concurrencia competencial contenidos en las leyes autonómicas que rigen los OCEX², así como la propia jurisprudencia constitucional (STC 187/1988,

¹En este sentido, como señala Durán Alba (2008: 45), se ha considerado que "una correcta articulación del control externo [...] es una auténtica exigencia constitucional que se deriva del artículo 31.2 CE [que hace referencia a la eficiencia y economía del gasto público]".

²A título de ejemplo, cabe mencionar el art. 5.5 de la Ley 3/2003, de la Sindicatura de Cuentas de Asturias, el art. 6 de la Ley 4/2004, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, el art. 1.2 de la Ley 10/2001, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, el art. 7.2 de la Ley 4/1989, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, o el art. 6.1 de la Ley 2/2002, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Fundamento Jurídico – FJ – 12). Esto, si bien es absolutamente correcto, es incompleto.

Resulta sorprendente que las líneas de razonamiento de la teoría y práctica jurídica españolas se hayan limitado a ponderar variables propias de la gestión pública, dejando de lado variables de tipo jurídico-público. En efecto, en este trabajo planteamos como hipótesis que la necesidad de establecer un mínimo de centralización no surge solo de la exigencia de procurar un uso racional de los recursos puestos a disposición de los órganos de control, sino también de la exigencia de respetar otros valores constitucionales y de racionalidad jurídica del sistema. Los fundamentos lógicos de la articulación territorial de los sistemas de control presupuestario que otorgan supremacía a un ente central pueden por tanto extenderse a cinco elementos adicionales:

(1) Asegurar la unidad en la interpretación del ordenamiento jurídico que realizan los órganos de control cada vez que tienen que contrastar la realidad de hecho con los parámetros de control de derecho, es una exigencia del principio de unidad inherente al concepto de ordenamiento jurídico. Se trata de un conflicto que no se produce por la mera superposición de actividades de control sino, por ejemplo, por el hecho de que un OCEX vea error financiero donde el TCu no lo ve, o a la inversa. Es decir, que ambos órganos interpreten de manera diferente los parámetros de control a la hora de determinar la corrección o incorrección de una transacción financiera o de un apunte contable. En estos casos de conflicto, la condición de supremacía de la EFS puede solucionar el problema, imponiendo su propia interpretación normativa, o coordinando las interpretaciones que se hagan a efectos de evitar contradicciones. Dejar en exclusiva a un órgano judicial (un Tribunal Supremo) la tarea de unificar la interpretación del ordenamiento en este ámbito puede resultar insuficiente debido al carácter técnico de las normas financieras y de la realidad de hecho en que son aplicadas.

(2) Asegurar la legitimación del poder presupuestario ante una circunscripción afectada en base a la unidad de mercado como realidad económica que soporta los impuestos. Esto supone tener en cuenta la necesidad de internalizar las externalidades de los impuestos, que se producen por la movilidad de las bases impositivas (en este sentido, Geys y Conrad 2010). En el caso de sistemas políticos compuestos como el español, los fondos públicos que usan todas las administraciones y organismos públicos provienen de la imposición que recae

sobre la actividad de los agentes económicos (trabajadores, empresarios y consumidores) que en último término constituyen el pueblo. En términos estrictamente económicos, España constituye una unidad económica integrada, con todos los mercados de bienes, servicios, trabajadores y capitales profundamente interconectados. Por ello, podría decirse que el sujeto pasivo de los impuestos es el pueblo español (compuesto por ciudadanos que son trabajadores, empresarios y consumidores) en su conjunto: la unidad de mercado y la movilidad de factores impiden discernir en último término desde una perspectiva macroeconómica el impacto del impuesto entre unas regiones y otras, ya que la imposición sobre el capital o el trabajo en una comunidad autónoma acabará teniendo un impacto sobre el resto de comunidades autónomas (CC.AA).

(3) La relevancia de un control por parte del Estado central del gasto público de los entes descentralizados resulta crucial puesto que en último término, es éste el que se hace responsable de las situaciones de insolvencia o falta de liquidez en que se puedan encontrar eventualmente los entes autonómicos. Lo que se comprueba en la crisis económica actual, con el recurso al Fondo de Liquidez Autonómica financiado por el Estado español a efectos de asegurar el pago de los vencimientos de deuda de las CC.AA. En el caso del Fondo de Liquidez Autonómica, se trata de situar al pueblo español en una posición de sujeto potencialmente pasivo de las políticas financieras llevadas a cabo por cualquiera de las Administraciones públicas que operan en España. Y como sujeto pasivo que es, el pueblo español en su conjunto tiene de *hecho* un interés por controlar la ejecución de los fondos públicos.

(4) El interés *de hecho* por controlar la ejecución de los fondos públicos se configura también como un interés *de derecho*. El gasto público emana de un presupuesto que, en último término, es un acto de autorización del poder soberano para el empleo de recursos financieros en determinados ámbitos. En ese contexto el control del gasto público se configura como un eslabón esencial dentro del proceso de legitimación de los entes que ejercen el poder político ante el sujeto titular del poder soberano. Por lo tanto, en la actividad de control del gasto público se tendrá como destinatario de la rendición de cuentas al sujeto que detente el poder soberano. El poder soberano en la mayoría de los Estados desarrollados no federales reside en el pueblo.

Cuando los subsistemas de control son en último término emanaciones de un mismo poder soberano,

³En concreto, en 2013 los impuestos propios constituían un 1,8% del conjunto de ingresos de las CC.AA (Consejo General de Colegios Economistas de España 2013: 5).
⁴Este mismo argumento del origen de los ingresos fiscales como fundamento para centralizar el control presupuestario se vio reflejado en las SSTC 4/1981 y 27/1987, en lo relativo a la asignación al TCu y a los OCEX de competencias de control sobre las Corporaciones Locales. Competencias que se consideraba que no vulneraban la autonomía local reconocida en el art. 140 CE en la medida en que estaban justificadas por el hecho de que gran parte de los ingresos locales proviene de una participación en impuestos estatales y autonómicos.

todos ellos tienen que obedecer a una misma lógica legitimadora. El control del gasto público es una *política* que, aunque guiada por consensos técnicos, se inscribe en el ámbito de una política de gestión pública donde tendrán que tomarse decisiones que se fundamentan en juicios de valor. Cuestiones como la materialidad o la intensidad del control se determinan con criterios políticos, y por lo tanto han de venir legitimadas por un poder soberano. En efecto, si desde las Cortes Generales se considera, por ejemplo, que hay que utilizar como umbral de materialidad una proporción determinada del volumen de transacciones, es legítimo exigir que esa priorización que se hace a nivel central se traslade al resto de órganos de control, porque traduce una voluntad del pueblo español. Se trata de asegurar que el control se subordine a un impulso legitimador que en último término vincule el control presupuestario, como política de gestión pública que es, con el poder soberano del que emana.

La supremacía en España del TCu es en este sentido una posición concordante con el sistema constitucional español, que conforme a los arts. 66 y 1.2 CE configura a las Cortes Generales como representantes del poder soberano (que reside en el pueblo español). En último término, todos los poderes del Estado, incluidos los órganos de las CC.AA, resultan emanaciones del pueblo español, detentador del poder soberano. En la medida en que las Cortes Generales representan al pueblo español, guarda todo su sentido la posibilidad de que el TCu, que ejerce sus funciones por delegación de las propias Cortes Generales (art. 136.1 CE), extienda su radio de control a todos los órganos del Estado, incluidos los autonómicos.

(5) Finalmente, hay que considerar la posibilidad de que la configuración del sistema impositivo presente una unidad inmanente derivada del hecho de que la mayoría de los impuestos sean nacionales, y solo una minoría impuestos propios de los entes subnacionales. Éste es precisamente el caso de España, donde las CC.AA ocupan un lugar secundario, subordinado o residual en la determinación de la política tributaria³. Por lo tanto, llegamos de nuevo a la conclusión de que el pueblo español se configura como sujeto pasivo de los impuestos que financian los presupuestos de todas las Administraciones públicas en España, con la consecuencia lógica de que los subsistemas de control habrán de estar nacionalmente legitimados, y por tanto sometidos en último término a un control dotado de cierto grado de centralización⁴.

2. LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL SUBSISTEMA DE CONTROL EXTERNO EN ESPAÑA

En el caso de España, existe una tendencia a la concurrencia tanto del lado del ingreso (la mayor parte de los ingresos de las CC.AA. tienen un origen en impuestos estatales), como del lado del gasto (realizado sobre materias competenciales que, en muchos casos, son concurrentes con las del Estado central). En este contexto, la lógica establece que el diseño constitucional establezca una situación de concurrencia en el control.

La concurrencia competencial se sustenta sobre una doble base: por un lado, los arts. 136 y 153 CE establecen que todo el sector público autonómico entrará dentro del ámbito de control del TCu. De otro lado, el establecimiento de órganos autonómicos de fiscalización es una derivación de la competencia de autoorganización prevista en el art. 148.1.1 CE (que atribuye a las CC.AA. la competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones de autogobierno), reforzada por el principio de autonomía del art. 2 CE (aplicado a los OCEX como elementos de expresión de la autonomía política, al estar directamente conectados con las asambleas legislativas autonómicas) y más específicamente por el principio de autonomía financiera del art. 156.1 CE, en virtud del cual “Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”. La concurrencia de competencias de fiscalización, que se extiende a la fiscalización de las corporaciones locales, ha sido confirmada en su constitucionalidad por el TC, afirmando que el control del TCu con el de los OCEX “no tiene por qué excluirse mutuamente, sino que puede coexistir y superponerse” (SSTC 187/1988 y 214/1989).

El principio de coordinación como pauta de articulación del sistema español de control externo

Como ya se ha señalado, tres mecanismos pueden concebirse para regir la concurrencia competencial sobre una política determinada. En primer lugar la “dirección”, que supone la remisión a una autoridad superior que determina cómo ha de formularse, ejecutarse o controlarse la política. Este mecanismo puede constituir una *contradictio in terminis* en la medida en que supone anular la autonomía del resto de actores. En segundo lugar, la “coordinación”, que supone la supremacía de un determinado actor para coordinar, esto es, para fijar marcos de actuación y establecer pautas de conducta que constriñen el comportamiento del resto de actores pero sin anular su autonomía. Finalmente, se encuentra la cooperación, que supone la negociación libre entre los actores, en pleno respeto de su independencia, y sometida en todo caso a la voluntad de las partes cooperantes.

La solución aportada al problema de la concurrencia entre órganos de control externo en España se ha tratado de orientar en el sentido del principio de coordinación. La coordinación supone que los actores no están en condiciones de igualdad perfecta, sino que existe un actor líder con cierta capacidad vinculante para imponer límites a la actuación del resto de actores. La coordinación del sistema de control externo es en principio llevada a cabo en España por el TCu, en la medida en que este órgano ostenta la supremacía sobre el control de todo el sector público según el art. 136.1 CE.

En 1988 la LFTCu estableció las bases para la articulación de las relaciones entre el TCu y los OCEX, dibujando un sistema donde en principio parece que priman los mecanismos de coordinación. A esta cuestión se dedica el capítulo II del título IV de la LFTCu, “De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las CC.AA”. Este capítulo consta de un solo artículo, el art. 29, que prevé una serie de pautas para orientar la coordinación entre el TCu y los OCEX.

En cuanto al contenido programático que la LFTCu da a las relaciones entre TCu y OCEX, en *primer lugar*, el art. 29.1 LFTCu establece: “Los Órganos de control externo de las CC.AA. coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras”. Al señalarse que los OCEX “coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas”, la LFTCu da a entender que los OCEX tienen la obligación de actuar conforme a la coordinación marcada por el TCu en el ejercicio de su supremacía. La formulación del art. 29.1 LFTCu se orienta precisamente en el sentido que cabe dar a la coordinación entendida conforme a la STC 32/1983 (FJ 2), como “fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...], en el ejercicio de sus respectivas competencias de modo tal que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema”.

Sin embargo, en lo relativo a su operatividad práctica, el art. 29.1 LFTCu no contiene ningún instrumento de coordinación específico, limitándose a fijar una serie de objetivos que la coordinación ha de perseguir (a saber, garantizar una mayor eficacia en los resultados y evitar la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras) y estableciendo para ello la posibilidad genérica de establecer criterios y técnicas comunes de fiscalización. El hecho de que no se prevean instrumentos específicos de implementación de este enunciado normativo constituye un

indicio suficiente para pensar que la aplicación práctica del art. 29.1 LFTCu ha sido imperfecta (en este sentido se sitúa Alonso Murillo 2008: 145).

En *segundo lugar*, el art. 29.2 LFTCu señala que los OCEX remitirán al TCu “los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico [...] Los informes [...] habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”. Este segundo apartado no establece tampoco ningún mecanismo concreto de coordinación, sino que se trata simplemente de una obligación procedimental. El art. 29.2 LFTCu se limita a perseguir un “mínimo” de coherencia en las actuaciones llevadas a cabo por el subsistema de control externo, pero como señala Lozano Miralles (2008: 79), “muy pobre y tardía quedaría la coordinación si ésta acabara con la remisión del informe anual efectuada por parte del Órgano de control externo autonómico”. Pobre, porque se limita a la remisión de un dossier “o legajo o expediente”, referido además solo a la Cuenta General (con lo que no tiene por qué afectar a las fiscalizaciones sectoriales). Tardía, porque el examen de la cuenta general se suele demorar cerca de dos años.

Sin embargo, lo cierto es que el enunciado del art. 29.2 LFTCu podría resultar especialmente relevante para fijar la supremacía del TCu, en la medida en que establece que éste no está obligado a dar por sentados los resultados de las fiscalizaciones e informes de los OCEX, sino que puede practicar en su caso las “ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones”. Precisamente para que el TCu pueda examinar de manera completa dichos informes y fiscalizaciones, éstos deben remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios. Confirmando que el TCu no está obligado a dar por sentado los resultados de las fiscalizaciones e informes de los OCEX, el art. 29.2 LFTCu traduce una expresión de la supremacía del TCu. Aunque, conforme al principio de lealtad institucional, no cabe exagerar esta posibilidad y entenderla como una revisión crítica del informe realizado por la Comunidad Autónoma “en primera instancia” (en este sentido, Navas Vázquez 2009: 30).

En la práctica el TCu se limita a utilizar los informes anuales de los OCEX para elaborar su propio informe anual sobre CC.AA, previsto en el art. 13.1 LOTCu. Este

informe anual es por lo tanto una síntesis de los informes anuales de los diferentes OCEX junto con los trabajos realizados por el TCu en las Comunidades sin OCEX.

Finalmente, el art. 29.3 LFTCu señala que “El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los Órganos de fiscalización externa de las CC.AA. la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal”. Lo cierto es que estas facultades que el art. 29.3 LFTCu otorga al TCu han sido utilizadas solo de forma testimonial (De Vicente et al. 1999: 99; Alonso Murillo 2008: 146). La calificación jurídica de este requerimiento se ha hecho conforme a la figura de la “encomienda de gestión”. Sin embargo, el art. 15 de la Ley 30/1992, al configurar los contornos jurídicos del convenio introduce un elemento de negociación y voluntariedad, que chocaría con el sentido imperativo con el que se expresa el art. 29.3 LFTCu.

Se comprueba por tanto un desajuste entre el objetivo programático de coordinación establecido y el contenido sustantivo proporcionado por la LFTCu.

3. CONCLUSIONES

El diseño del sistema de control externo en España trata de explotar las ventajas de la descentralización, manteniendo a la vez un impulso racionalizador de conjunto a través de una pretendida función coordinadora centralizada en el TCu. Sin embargo, en la práctica las dinámicas de coordinación no se han materializado como deberían. El art. 29 LFTCu hace muestra de una mala técnica legislativa, estableciendo una *contradictio in terminis* entre los objetivos de coordinación enunciados y los concretos mecanismos de liderazgo conferidos al TCu. Lo que resulta más grave es que de la no operatividad de la supremacía del TCu resulta no solo una contradicción legislativa, sino también constitucional, en la medida en que el art. 136.1 CE proclama la supremacía del TCu.

Por qué se ha incurrido en esta contradicción es una cuestión que puede responderse planteando dos hipótesis. En primer lugar puede plantearse la hipótesis de que la neutralización práctica de la supremacía del TCu resulta de una opción política consciente de restricción de la operatividad del Estado central en las CC.AA: en efecto, en este trabajo hemos constatado la motivación de interferir lo mínimo posible en el ámbito del control externo de las CC.AA, como se ha puesto de manifiesto en STC 187/1988 (FJs 8 y 12), donde se afirmaba que el TCu tiene la actividad financiera del Estado y del sector público estatal como ámbito *principal y preferente*.

En segundo lugar puede plantearse la hipótesis de que esta aparente incongruencia deriva precisamente de una situación de inacción política. Así, habría que tener en cuenta que el control externo en España ha constituido un ámbito de escaso protagonismo, en el que el desarrollo de las competencias políticas ha sido bastante escaso. Lo cual quizá pueda ponerse en conexión con el hecho de que esta política sectorial no haya estado en el centro de la actualidad, y haya quedado relegada a una posición secundaria en el juego político español. En este contexto, la configuración institucional del control externo habría seguido una dinámica inercial y no proactiva en la que las fuerzas centrípetas se han visto superadas de largo por las mucho más pujantes fuerzas centrífugas expresadas en el dinamismo institucional de las CC.AA. y sus OCEX.

Lo cierto es que la debilidad de hecho de las competencias de coordinación del TCu vacía en la práctica la lógica de liderazgo que ha de inspirar la actuación del mismo en el sistema de control externo, distorsionando el equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas que tendría que caracterizar al sistema territorial de com-

petencias de control. Lo cual, además de constituir una transgresión constitucional y legislativa, va en contra de los argumentos de legitimidad jurídica que se han ofrecido en este trabajo para justificar la posición central de la EFS, e impide las ganancias de eficacia y eficiencia que tendría tanto la coordinación como la directa involucración de la misma en el control de determinadas políticas sectoriales.

En el nuevo escenario de actualidad reforzada del control externo en España, al compás de la crisis financiera y los escándalos de corrupción, cabe reconsiderar los elementos de diseño institucional del control externo, reforzando en su caso los circuitos autonómicos en aras a potenciar la eficacia del control, pero sin olvidar la importancia de mantener una coherencia y un elemento de unidad inmanente, expresado en las dinámicas de coordinación impulsadas por el TCu. Es sobre esta base que el diseño constitucional español tendría que operar si se quiere realmente dar virtualidad al sistema de control externo como elemento relevante en el reforzamiento de la legitimidad del conjunto del poder político.

4. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Murillo, Felipe (2008): *Articulación del control externo de legalidad de la actividad financiera del sector público*, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dirs.): Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas, Lex Nova, Valladolid.

Consejo General de Colegios Economistas de España (2013): *Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas 2013*.

De Vicente Martín, Ciriaco, Manuel Sueiras Pascual, Miguel Ángel Sánchez del Águila, Pedro de Vega Blázquez (1999): *La vertebración de las relaciones entre el tribunal de cuentas y los órganos de fiscalización externa de las CC.AA en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión*. *Revista española de control externo*, Vol. 1, Nº 2, 89-126.

Durán Alba, J. F. (2008): *La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonomico* en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dirs.): Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas, Lex Nova, Valladolid.

Lozano Miralles, Jorge (2008): *Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo Autonómicos*, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dirs.): Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas, Valladolid, Lex Nova.

Navas Vázquez, Rafael (2009): *Manual del control externo*, Camara de Cuentas de Andalucía; Cizur Menor (Navarra), Civitas.