

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA

I. El Consejo de Hacienda	5
II. Andalucía: el estudio de un caso de reciente autonomía	9

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA

Los antecedentes más remotos del Tribunal de Cuentas se sitúan en la Edad Media. Hay que comenzar mencionando la existencia, en 1388, de Contadores Mayores en la Corte castellana y la creación de la “Casa de Cuentas” de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas como piezas clave en el origen del Tribunal de Cuentas. Mención especial merecen las Ordenanzas de los Reyes Católicos, que dan lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas.

En el siglo XV la dirección de las finanzas públicas de España residía en la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, nombre genérico con que se designaba a un número variable de contadores mayores y menores dotados de competencias específicas. Mediante las ordenanzas expedidas en las Cortes de Madrigal, los Reyes Católicos reorganizan la Contaduría Mayor de Cuentas, que ya se mencionaba en las ordenanzas de Juan II (1437). La primera se encarga de las funciones de gestión propiamente dichas: administración, cobro y distribución de la Real Hacienda; la segunda se encarga de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales.¹ El número de contadores mayores se reduce a sus antiguos dígitos: dos por cada contaduría, asistidos por sus respectivos oficiales. Al frente de los contadores mayores de ambas dependencias, en calidad de supervisor, se hallaba el Mayordomo Mayor de Castilla, que en 1517 fue sustituido en tal carácter por el secretario de Hacienda.

¹ Desde entonces, “el servicio de esta Contaduría se corresponde sensiblemente con el de la intervención general y, hasta cierto punto, con el del Tribunal de Cuentas. Caran, Ramón de, *Carlos V y sus banqueros*, citado por Sánchez-Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla, 1968, p. 80.

Con las reformas anteriores, la administración de la Hacienda Real se centralizaba en una sola institución, la Contaduría Mayor de Hacienda. En síntesis, el procedimiento que seguía ésta para el desempeño de sus atribuciones era el siguiente:

- a) La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas se optaba por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino, por conducto de sus representantes en las Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.²
- b) Una vez recaudados los ingresos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la monarquía.
- c) La Contaduría Mayor de Cuentas controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, en su caso, los correspondientes finiquitos, con los cuales concluía el procedimiento fiscal.³

En vista de los constantes conflictos que provocaba la gestión de los contadores de cuentas, las ciudades con voto en las Cortes solicitaron que un tribunal ajeno a las funciones hacendarias, el Consejo real, arbitrara las condiciones que surgiesen entre ellas y los primeros. En respuesta a esta petición, hecha en las Cortes de Valladolid (1523) y reiterada dos años después en las de Toledo (1525), se ordenó que a los contadores de cuentas se agregasen dos miembros del Consejo de Castilla, con el fin de intervenir “en grado de revista en los pleitos grandes y arduos de la ciudad o villa que se sintiese agraviada por nuestros contadores”.⁴

² “El arrendamiento podía ser al por mayor y al por menor; el primero es el que se hacía por la Contaduría Mayor de Hacienda — luego por el Consejo de Hacienda— de todo un partido, o de una renta que abarcara en sí muchas rentas diferentes; el segundo era el que hacían a su vez los arrendadores mayores, o también los administradores y los pueblos encabezados”. Sánchez-Bella, Ismael, *op. cit.*, p. 82.

³ Artola, Miguel, *La hacienda del antiguo régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 25.

⁴ *Ibidem*.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA 3

Por decreto de ese mismo año, se creó el Consejo de Hacienda, con la misión de “entender en todas las cosas que tocaren a nuestra hacienda para proveer lo que al buen recaudo de ella convenga”. Concretamente, sus funciones consistían en efectuar relaciones de gastos e ingresos, supervisar a los contadores de cuentas, elaborar presupuestos y llevar a cabo consignaciones para atender a los gastos de las casas y guardas reales. No obstante, el Consejo de Hacienda carecía de competencia jurisdiccional para ventilar los conflictos derivados de la práctica fiscal, facultad que se confirmó al tribunal mixto integrado por la Contaduría Mayor de Hacienda y los dos consejeros de Castilla en una disposición que, para regular su funcionamiento, dictó Carlos V desde Bruselas.⁵

Las ordenanzas de La Coruña de 1554 disponían, entre otras cosas, que en la Contaduría Mayor de Hacienda residiesen tres letrados con carácter de oidores. Se ordena

que los dichos nuestros Contadores Mayores entiendan en la administración y gobierno de la nuestra Hacienda, en todo lo que ha ella anexo y perteneciente y como hasta aquí lo han acostumbrado; y que los dichos letrados traten y entiendan en los pleitos y negocios de Justicia, en los cuales a la dicha Contaduría Mayor ocurren, por la mayor parte tocan a nuestro Patrimonio Real, y son fiscales ... mandamos, que uno de los dos fiscales que residen en el Consejo, cual de ellos nos nombráremos, resida y asista continuamente en la dicha Contaduría.⁶

De esta manera, la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba constituida por los cuatro contadores, cuya autoridad se circunscribía a los asuntos administrativos, el tribunal de oidores, que despachaba los judiciales, y los Consejeros de Castilla que se reunían con los demás miembros en una especie de pleno para tratar asuntos “en grado de revista”, y en los cuales los contadores tenían voz, pero no voto.⁷

Años después, las ordenanzas del Pardo redefinen competencias y procedimientos, en detrimento de las facultades del Consejo de Hacienda. En efecto, Felipe II ordena que la Contaduría Mayor de Hacienda sea habida “por tribunal ordinario” y sus contadores, tenientes y oidores “por jueces

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 2a. ed., Madrid, 1993, t. II, Tít. X, Ley I, p. 151.

ordinarios”, con la jurisdicción para conocer, en primera instancia y en grado de apelación, “de los negocios, causas y pleitos” que, en nombre del rey, “se movieren y trataren”:

- a) “Contra cualesquier consejos, universidades y personas particulares, de cualquier estado, condición y preeminencias que sean, que llevan ó gozan, pretenden tener, llevar y gozar las rentas, pechos y derechos reales, y a nos pertenecientes”,
- b) Contra quienes “se eximan o pretendan eximir de no pagar ni contribuir en las nuestras rentas, pechos y derechos, por cualesquiera causas, títulos o razones”,
- c) “Cerca de los arrendamientos, posturas de los dichos Contadores Mayores, o por su mandato y comisión de las dichas rentas”,
- d) “Contra los arrendadores, receptores, fieles, cogedores, y otras cualesquier personas que hubieren cogido y llevado las nuestras rentas, pechos y derechos por recudimiento, receptoría o fieldad”,
- e) “En lo que toca al cumplimiento y ejecución de los recudimientos, receptorías y fieldades”,
- f) En “todo lo tocante y concerniente al encabezamiento general del reino ... y del modo del repartimiento y hacimiento de rentas, que en virtud de él en los lugares se ha de hacer”,
- g) “Contra todos los que hicieran fraudes, ligas y monopolios cerca de las nuestras rentas, e impiden el beneficio, acrecentamiento o cobranza de ellas en cualquier manera”,
- h) “Contra los que resisten o impiden a los jueces y oficiales, y personas que de la dicha Contaduría Mayor se envían para la cobranza y beneficio de las dichas rentas”,
- i) “Contra los que defraudan los derechos, y pasan y sacan las mercancías que pueden sacar y pasar de estos reinos, sin pagar los dichos derechos”,
- j) Finalmente, contra “los jueces eclesiásticos, que impiden las cobranzas de las nuestras rentas, queriendo eximir o exceptuar alguna o algunas personas de la paga de ellas ... ó que se entrometen en conocer de lo que toca a las dichas rentas, no les pertenecieron, y proceden contra los nuestros Jueces de rentas”.⁸

⁸ *Novísima Recopilación...*, *op. cit.*, Ley II, pp. 152-155.

Felipe II, en el siglo XVI, creó un Tribunal de Contaduría para solventar los contenciosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable.

I. EL CONSEJO DE HACIENDA

Con la promulgación de las ordenanzas del Pardo de 1593, se organiza el Consejo de Hacienda y se le dota de jurisdicción propia. Su planta está compuesta por un presidente, dos miembros del Consejo Real y dos contadores de los cuatro que había en la Contaduría Mayor de Hacienda, que subsiste con sus dos secciones y vinculada al Consejo únicamente por el presidente de éste, que es común a ambas instituciones.

Encargado de la “administración en general y por mayor” de la Hacienda Real, de establecer los procedimientos y disposiciones tendientes al “acrecentamiento y buen gobierno de ella”, el Consejo concierta y efectúa todas las ventas de alcabalas, tercias, oficios, tierras y exenciones, y extiende todos los libramientos mediante cédulas firmadas por el rey. Sin embargo, “porque de tratarse en el dicho Consejo de Hacienda pleitos de justicia entre partes se impide y embaraza lo que toca a la administración y beneficio de mi Hacienda”, el rey ordena que en lo sucesivo “no se admita pleito alguno entre partes tocante a arrendadores y Rentas ordinarias ni extraordinarias... sino que todos se remitan y traten en la Contaduría Mayor de Hacienda por los oidores de ella”. Éstos conocerán de “todos los pleitos y causas que hasta aquí conocía y podía conocer”, no sólo el Consejo de Hacienda, sino también los Contadores de Cuentas. En efecto, se confiere a los oidores la amplia jurisdicción que éstas habían ejercido hasta entonces, incluso para “proceder criminalmente para los castigos (a los infractores), y ejecutar en ellos las penas de las leyes”.

Los contadores de cuentas, reducidos ahora al examen de las liquidaciones de contratos y de las cuentas rendidas por los administradores de renta, tienen prohibida toda injerencia en asuntos judiciales “que fueren entre partes, civiles, ni criminales... aunque sean sobre cosas tocantes a la Hacienda”. En los asuntos importantes de esta índole, previa autorización del Presidente del Consejo de Hacienda, podrá concurrir con los oidores uno de ellos, “para advertirles de lo que fuere necesario, pero no para juzgar ni tener voto.”⁹

⁹ *Op. cit.*, Ley III, pp. 155-158.

Felipe III, por disposición del 16 de octubre de 1602, funde en un solo tribunal al Consejo y a la Contaduría Mayor de Hacienda, por considerar que “son unos mismos negocios los que se tratan en ambos Tribunales, y de una misma sustancia”, y que, “de estar divididos, diciendo, que en un Tribunal se trate de la Real Hacienda, por mayor y en otro por menor, han resultado muchos inconvenientes”.¹⁰

El nuevo tribunal, llamado “Consejo de Hacienda y Contaduría mayor de ella”, estaba formado por un presidente, ocho consejeros de Hacienda y dos secretarios, asistidos por dos asesores del Consejo Real. El número de miembros del Tribunal de Oidores había aumentado a cinco y en la Contaduría Mayor de Cuentas, además de los dos contadores y el fiscal, había 24 contadores de resultas y seis supernumerarios. El Consejo de Hacienda, y la Contaduría Mayor de Cuentas incorporada a éste, no debían tratar ni conocer pleitos, a fin de no incurrir en dilaciones que redundaran en perjuicio de la administración y cobranza de la Real Hacienda y de la revisión de las cuentas.

Con todo, las facultades de la corona y de las instituciones integradas en el Consejo de Hacienda eran muy limitadas. “La corona no ejerció antes del siglo XVIII más poder fiscal que el que contaba con la aprobación de las Cortes”. Por otra parte, los recursos de que disponía por ese medio (impuestos, estancos, cesión de las rentas eclesiásticas, etc.), a los cuales se añadían las remesas de metales preciosos provenientes de América, eran insuficientes para sufragar sus gastos, razón por la cual dependía casi por entero de los servicios o donativos que votaban las Cortes de los distintos reinos. “Las Cortes conservaron hasta el siglo XVIII la facultad no compartida de votar servicios extraordinarios y por tiempo limitado con objeto de suplir las flagrantes carencias que presentaba el sistema fiscal”.¹¹

¹⁰ *Op. cit.*, Ley IV, p. 158.

¹¹ Artola, Miguel, *op. cit.*, p. 29. “Reunidas las Cortes, el Rey o su representante dirige a los procuradores (nombrados por las ciudades con voto) un discurso en que tras exponer el estado de la monarquía..., solicita la aprobación de un servicio tan abundante como lo permitiesen las circunstancias económicas. Es lo que en Castilla se llama proposición... Los procuradores discuten la cantidad y proponen qué instrumentos se aplicarán para recaudar el servicio, instrumentos que, habitualmente, consisten en impuestos sobre el consumo, nuevas tasas o incremento de las antiguas y, en última instancia, repartimientos. Si la cantidad y condiciones que se ofrecen son estimadas aceptables por la corona y la administración, se acepta el servicio y se otorga, mediante las oportunas cédulas reales, la facultad de establecer las cargas propuestas... El último elemento que cabe señalar del procedimiento seguido para establecer los servicios es el recurso a una institución que las Cortes nombran para supervisar el proceso de recaudación del servicio. La Diputación del Reino...”, *ibid.*, pp. 29-32.

El 4 de marzo de 1647 se incorporó al Consejo de Hacienda la Comisión de Millones. Esta comisión fue creada en 1601, suprimida en 1631 y restablecida en 1632, con la misión de cuidar de la administración y cobranza de los servicios otorgados al rey por las Cortes. No obstante, a causa de las protestas de las Cortes, la incorporación no se hizo efectiva sino hasta el 27 de marzo de 1658, mediante resolución real. Dicha comisión pasó a formar una sala del Consejo de Hacienda, en la cual concurrían el gobernador o presidente del Consejo y los cuatro comisarios o procuradores de Cortes, el fiscal y los dos secretarios que habían compuesto hasta entonces la comisión.¹²

Por real cédula del 17 de julio de 1681, se formó la planta del Consejo de Hacienda, el cual quedó constituido por un presidente o gobernador, un gran canciller, seis ministros, dos secretarios y un fiscal. La Sala de Justicia se redujo a cinco oidores y un fiscal, y la Contaduría Mayor de Cuentas a cuatro contadores mayores de número y asistencia fija. En 1701 se añadieron al Consejo dos ministros de capa y espada.

En 1715, por real cédula del 31 de julio, se volvió a reformar la planta. El número de ministros se aumentó a nueve; la Sala de Millones quedó integrada por cinco diputados del reino, cinco ministros de capa y espada, un fiscal y un secretario; y en la Sala o Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas residían cinco ministros de pie fijo y el fiscal.

En 1717 se crearon tres contadurías generales: Contaduría General de Valores, encargada de llevar la cuenta y razón de todos los productos de las rentas públicas, la Contaduría General de Distribución, que cumplía igual función respecto a los gastos; y la Contaduría General del Reino o de Millones, que cumplía las funciones de la antigua Comisión de Millones. En 1718 se redujeron todas las salas a una Sala de Gobierno, constituida por un gobernador, seis ministros de capa y espada, seis togados, dos fiscales, un secretario y dos contadores generales de Hacienda, que asumían las funciones de la Contaduría General de Millones.

Como jefe de la Contaduría Mayor de Cuentas se nombró a un contador general, fiscal de cuentas, con asiento y honores en el Consejo. En 1720 se reestructuró de nueva cuenta el Consejo: se formaron dos salas, una de Gobierno y otra de Justicia, y se restableció la de Millones. Tras frecuentes reformas en el número y facultades de los consejeros, en 1743 se elevó a esta categoría a los tres contadores generales, con ejercicio y voto de tales.

¹² *Novísima Recopilación...*, *op. cit.*, t. II, Tít. X, Ley IV, p. 158.

El 13 de octubre de 1749, Fernando VI, en la ordenanza de Intendentes Corregidores, concedía jurisdicción contenciosa a los intendentes “en las dependencias de Rentas” y con inhibición “de todos los Consejos, Chancillerías, Audiencias y Tribunales, excepto el de Hacienda”. De acuerdo con estas reformas, podían “conocer privativamente... de todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicio mi Real Hacienda... sin admitir a las partes recursos ni apelación, sino que sea a mi Consejo de Hacienda, en los casos y cosas que haya lugar”.¹³ Se privaba así al Consejo y a la Sala de Millones de toda función en materia económica y judicial, salvo en las demandas que, en grado de apelación, conocía la Sala de Justicia contra las resoluciones de los intendentes.

En 1760, sin embargo, por real decreto del 10 de junio, se restituyó al Consejo de Hacienda la facultad para atender y conocer en lo relativo a lanzas, medias-anatas, concursos de los pueblos, etc. Un año después, en 1761, se le reorganizó y se le reintegraron muchas de sus antiguas atribuciones, que en 1763 se hicieron extensivas a “todo lo respectivo al Real Patrimonio”.¹⁴

En un intento por “restablecer su autoridad, lustre y facultades” Carlos IV, por real decreto del 2 de febrero de 1803, otorga al Consejo jurisdicción “absoluta, privativa ó independiente” de la del Consejo Real y demás Tribunales. Lo declara “de último término” y “sólo dependiente de mi Suprema y Soberana autoridad; del mismo modo y en la propia forma que lo es el de Castilla”. Asimismo, uniforma el sueldo y la categoría de sus ministros al de los demás consejos supremos, aunque reduce el Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas a cinco ministros, “con el mismo sueldo” y presididos por uno de los consejeros de capa y espada.¹⁵

Finalmente, la Constitución de 1812 suprime al Consejo Supremo de Hacienda y en su artículo 350 asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas “el Examen de todas las cuentas de caudales públicos”.

En 1828 se aprobó la Ordenanza que creó el Tribunal Mayor de Cuentas, que estuvo vigente hasta 1851.

Durante el régimen establecido por la Constitución de 1845 se abordaron una serie de importantes reformas en la administración financiera del Estado y se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851, que inau-

¹³ *Op. cit.*, Ley VII, pp. 160-161.

¹⁴ *Ibid.*, Leyes X, XI, XII, pp. 162 y 163.

¹⁵ *Ibid.*, Ley XVI, pp. 164-166.

gura una nueva perspectiva funcional y estructural de la institución, consagrándose con ella la fiscalización financiera de la administración pública.

En 1870 se aprobó una nueva Ley sobre Organización del Tribunal de Cuentas del Reino, que estuvo en vigor hasta que en 1924 fue creado el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, en el que quedaban integradas tanto las funciones de control externo como las de control interno del sector público.

La Constitución de 1931 estableció el Tribunal de Cuentas de la República como órgano fiscalizador de la gestión económica y se aprobó su ley en 1934.

Posteriormente se establecieron normas de adaptación del Tribunal de Cuentas a las nuevas coordenadas políticas y se aprobó una Ley de organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino en 1953, modificada en 1961, que definía al Tribunal de Cuentas como Órgano de control externo con función de informar al jefe del Estado y las Cortes.

La Constitución de 1978 considera al Tribunal de Cuentas como un importante elemento del sistema político de la monarquía parlamentaria.

II. ANDALUCÍA: EL ESTUDIO DE UN CASO DE RECIENTE AUTONOMÍA

La Cámara de Cuentas de Andalucía se crea por Ley 1/1988, de 17 de marzo, como el órgano técnico dependiente del parlamento de Andalucía al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma.

Por esas fechas, la Comunidad andaluza llevaba ocho años como Autonomía: el pueblo andaluz había decidido el 28 de febrero de 1980 dotarse de una autonomía plena en el marco de un proyecto común de Estado solidario.

En este nuevo ámbito de organización territorial se establece la Cámara de Cuentas de Andalucía, una institución cuyo principal objetivo es procurar mejorar el funcionamiento de la administración y optimizar la utilización de sus recursos.

La Cámara de Cuentas de Andalucía contribuye a que el ciudadano perciba que la administración está controlada, que ese control es auténtico y que, a través del mismo, se conoce todo lo referente a la correcta utilización de los recursos públicos.

Es fundamental que la dependencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía respecto al parlamento sea entendida como dependencia orgánica o de ámbito, pero nunca funcional. El parlamento debe garantizar la autonomía e independencia necesarias para que se puedan desempeñar eficazmente sus funciones.

Antecedentes. En un sistema de democracia parlamentaria le corresponde al parlamento, además de la función legislativa, la de control del gobierno. Para ello, los legislativos se dotan de instrumentos orgánicos específicos como son los Defensores del Pueblo, para el control del funcionamiento de la administración en relación con los ciudadanos, y los tribunales, sindicaturas o cámaras de cuentas para la fiscalización de su actividad económica y financiera o, más concretamente, de la rendición de sus cuentas.

Ahora bien, esta concepción de los órganos de control externo como comisionados de las asambleas legislativas es más o menos reciente. Históricamente, la rendición de las cuentas públicas se realizaba ante el monarca y se prestaba más atención a la recaudación que al gasto. De este modo, los orígenes del actual Tribunal de Cuentas hay que buscarlos en las Ordenanzas Contables de Juan II de Castilla, a principios del siglo XV (Ordenanzas de 1436 creando la Casa de Cuentas de Valladolid, de 1437 organizando la Contaduría Mayor de Cuentas y de 1442 estableciendo la regulación y el control del gasto), si bien su configuración como tal Tribunal de Cuentas no se produjo hasta 1605 con Felipe III.

Tampoco alteró este diseño inicial la instauración del principio de división de poderes, propio del Estado de derecho, y aunque paulatinamente la acción del gobierno y de la administración fue sometida al control judicial (en el caso español con las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de abril y junio de 1845 y, posteriormente, con la llamada de Santamaría Paredes de 1888), el control de las cuentas públicas y el enjuiciamiento de las posibles responsabilidades derivadas de su gestión continuaron vinculados directa o indirectamente al propio Ejecutivo, sin perjuicio del uso del término Tribunal.

Desde el punto de vista constitucional, encontramos antecedentes del Tribunal de Cuentas en el Estatuto de Bayona de 1808, en la Constitución de Cádiz de 1812, en la Constitución de 1876, en la de 1931 de la Segunda República y, si cabe tal consideración, en la Ley Orgánica del Estado de 1967.

La vigente Constitución española de 1978 regula la institución del Tribunal de Cuentas, en su artículo 136, del siguiente modo:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA 11

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los órganos de control externo de las comunidades autónomas lo primero que hay que conocer es que no están expresamente previstos en la Constitución. En su artículo 152.1, al hablar de las instituciones que contemplarán los estatutos de autonomía, se prevén únicamente las asambleas legislativas, los consejos de gobierno y los tribunales superiores de justicia. Ahora bien, dado que en el artículo 148.1.1a se considera como competencia exclusiva de las comunidades autónomas la organización de sus instituciones de autogobierno, la creación de este tipo de órganos de control encuentra el amparo constitucional suficiente para su existencia.

Sin embargo, sólo cuatro comunidades autónomas incluyeron en sus Estatutos una institución propia para el desempeño del control externo de sus cuentas públicas; estas cuatro fueron: Cataluña (artículo 42), Galicia (artículo 53.2), Navarra (artículo 18.1) y Valencia (artículo 59).

Los demás Estatutos de Autonomía, o no decían nada, o se limitaban a una mera referencia del control que sus parlamentos tenían que ejercer en materia económica de la labor de sus gobiernos (como en el caso del País Vasco o de Canarias), o incluso expresamente se remitían al Tribunal de Cuentas al hablar del control de sus cuentas (como ocurre en el artículo 70 del Estatuto andaluz, en el artículo 65 del balear o en el artículo 9.2.j del castellano manchego).

En realidad, fueron el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 2 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas los que vinieron a consagrar, con su reconocimiento expreso, la posibilidad de

creación en todas las comunidades autónomas de órganos de control externo de las cuentas públicas.

Funcionamiento interno. El funcionamiento interno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la elección de sus miembros y la organización para llevar a cabo su función fiscalizadora garantizan su actuación eficaz como órgano técnico:

- *El Pleno*, como órgano colegiado de la Cámara de Cuentas, está compuesto por siete consejeros, elegidos por el parlamento autonómico mediante votación, por mayoría de tres quintos. Posteriormente, estos consejeros, de entre ellos, proponen al consejero mayor, que es nombrado por el Presidente de la Junta de Andalucía.
- La Cámara se organiza en *Departamentos*. El trabajo lo ejecuta un grupo de profesionales especializados en materias relacionadas con la auditoría y control de los fondos públicos. Esta plantilla se selecciona conforme al régimen general de la función pública. Todos los trabajos se realizan bajo la dirección de los consejeros.

La Cámara de Cuentas es un órgano colegiado, igual que el Tribunal de Cuentas y que la mayoría de los restantes órganos de control externo autonómicos. Desde la reforma establecida por la Ley 2/96, el *Pleno* de la Cámara de Cuentas está compuesto por siete consejeros, elegidos por el parlamento con una mayoría de tres quintos, para un mandato de seis años, renovándose cada tres por tres y cuatro séptimas partes sucesivamente.

Los consejeros son propuestos por los distintos grupos parlamentarios, garantizándose a todos, salvo al mixto, que entre los elegidos al menos uno será de su propuesta.

Los elegidos deben ser personas de reconocida competencia profesional y que no hayan gestionado, inspeccionado o intervenido en el año inmediatamente anterior a su nombramiento ingresos y gastos del sector público de Andalucía, ni percibido subvenciones, avales o exenciones de cualquiera de los entes que integran dicho sector público.

Los consejeros gozan de independencia e inamovilidad, a la vez que se ven sometidos a un régimen de incompatibilidad y de deber de abstención especialmente riguroso.

El pleno de la Cámara de Cuentas elige al consejero mayor para un mandato de tres años, quien será nombrado por decreto del Presidente de la Junta de Andalucía.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA 13

El pleno requiere para constituirse la presencia de al menos cinco consejeros, encontrándose entre ellos el consejero mayor o quien legalmente le sustituya, y se reunirá cuando sea convocado por el consejero mayor por propia iniciativa o a petición de tres consejeros, lo que deberá realizarse antes de que transcurra un mes.

A las sesiones del pleno asiste también el Secretario General, designado entre licenciados en derecho y al que corresponde el asesoramiento legal, la secretaría de los órganos colegiados y la jefatura del personal y de los distintos servicios o unidades que integran la Cámara.

La competencia fundamental del pleno es la aprobación de los informes de fiscalización, tanto provisional como definitivamente. Previamente y con carácter anual, aprueba el Plan de Actuaciones a realizar y el proyecto de presupuesto de la institución, así como la Memoria de actividades y la liquidación del ejercicio anterior. En materia de personal, le corresponde aprobar la propuesta de plantilla y retribuciones que se someterá a la Mesa del parlamento (ésta es la única materia en la que la Cámara no goza de independencia), acordar la oferta de empleo público y, en el ámbito disciplinario, decidir sobre la sanción de separación del servicio del personal de la Cámara.

La ley también regula la composición y atribuciones de la *Comisión de Gobierno*, integrada por tres consejeros bajo la presidencia del consejero mayor, con competencias superiores de dirección en materia de personal, potestad disciplinaria (excepto la ya indicada) y de aprobación de convocatorias de procesos selectivos.

El consejero mayor es el máximo representante de la Cámara de Cuentas, asigna a cada consejero los trabajos de fiscalización que deberá dirigir y es quien comparece en el parlamento para la exposición de los informes, sin perjuicio de que el pleno también puede acordar la intervención de otro consejero.

A los consejeros les compete la superior dirección de la fiscalización, desde la propuesta de trabajos a incluir en el Plan de Actuaciones hasta la presentación en el Pleno del proyecto de cada informe que tenga encomendado, tanto en fase provisional como definitiva a la vista de lo alegado por el ente auditado, dirigiendo y supervisando durante todo ese proceso los trabajos de fiscalización.

Actualmente la Cámara se estructura en tres *Departamentos de Fiscalización*, uno de Coordinación y la Secretaría General. Al frente de cada departamento de fiscalización hay dos consejeros y sus ámbitos de actuación

son los tres siguientes: *Administración general de la Junta de Andalucía, corporaciones, y organismos y empresas públicas.*

En los dos primeros se realizan los trabajos relativos a las respectivas administraciones, en sentido estricto: consejerías y ayuntamientos y diputaciones, encargándose de la realización, entre otros, de los informes anuales de carácter general.

El tercer departamento es el responsable de la fiscalización de organismos autónomos, empresas públicas y cualquier otro tipo de institución del sector público, incluidas las universidades.

El Departamento de Coordinación, bajo la dependencia del consejero mayor y sin perjuicio de que asuma la ejecución de fiscalizaciones concretas, es el responsable del seguimiento del cumplimiento del Plan de Actuaciones y de todos los trámites posteriores a la aprobación de los informes; en este departamento se encuentra la denominada *Comisión Técnica*, que es el órgano interno de asesoramiento al pleno y que desarrolla una labor de supervisión y control de calidad de los informes, tanto en su fase previa de planificación de los trabajos por parte de cada departamento (documentos de directrices técnicas) como final de redacción de los proyectos de informe y tratamiento de las alegaciones recibidas.

Los trabajos de fiscalización los realizan equipos de auditoría, integrados por auditores o letrados, técnicos de auditoría y ayudantes, variando su composición según la naturaleza y volumen de la fiscalización a realizar.

De la Secretaría General dependen los servicios generales de apoyo al funcionamiento de la institución, como son: Gabinete jurídico, Documentación, Informática y Administración general.

El consejero mayor cuenta con un Gabinete al que corresponden funciones diversas como son: protocolo, relaciones institucionales, prensa, actividades de formación y divulgativas, etcétera.

Actividad fiscalizadora. La ley obliga a la Junta de Andalucía a rendir sus cuentas anuales antes de finalizar el mes de septiembre del año siguiente y a la Cámara de Cuentas de Andalucía a hacer su informe provisional antes de acabar dicho año. Las cuentas de las corporaciones locales deben ser rendidas en el mes siguiente a su aprobación por el respectivo pleno y, en todo caso, antes del mes de noviembre del año siguiente al que las cuentas se refieran. Esta normativa permite a la Cámara de Cuentas de Andalucía hacer una programación anual que organiza el trabajo con rigor y al margen de otras variables políticas/económicas que puedan acontecer durante el ejercicio en curso.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA 15

Tras considerar las alegaciones que formulen las entidades auditadas, la actividad fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Andalucía se plasma en informes definitivos que son elevados al parlamento andaluz, enviados a cada una de las instituciones fiscalizadas y publicados en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (BOJA). Estos informes recogen cualquier infracción, abuso o práctica irregular detectados, además de las medidas correctoras aconsejables para la mejor gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas.

Es competencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía y del parlamento de Andalucía la iniciativa fiscalizadora. No obstante, podrán interesar la actuación de la Cámara el gobierno andaluz y las entidades locales, previo acuerdo de sus respectivos plenos, en ambos casos a través de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del parlamento.

Funciones. Las funciones propias de la Cámara de Cuentas de Andalucía son:

- Fiscalizar la actividad económica-financiera y contable del sector público andaluz.
- El control del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas que se otorguen a personas físicas o jurídicas.
- Fiscalizar los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público.

Además, asesora al parlamento de Andalucía y, por delegación del Tribunal de Cuentas, puede desarrollar las actuaciones fiscalizadoras que éste encomiende e instruir procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable.

No hay que olvidar que están sometidos al control de la Cámara de Cuentas de Andalucía: la Junta de Andalucía, las diputaciones provinciales, los ayuntamientos, las universidades andaluzas y todos los organismos autónomos y sociedades públicas dependientes de cada una de estas instituciones. También controla a los beneficiarios de ayudas económicas o financieras concedidas por el sector público andaluz.

Esta última observación es de la mayor relevancia pues, como veremos en el caso mexicano actual, después de arduas negociaciones se logró que

la entidad superior de fiscalización tuviera injerencia total en los documentos contables justificatorios del ingreso-gasto al interior de las universidades públicas. La controversia política suscitada por la afectación de intereses tuvo que ser resuelta por un fallo favorable a la Auditoría Superior de la Federación en contra de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, último reducto de la resistencia a la modernización en este importante renglón.