

Vol. XVII

Septiembre 2015

N.º 51

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

• PRESENTACIÓN

Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

- JUAN VELARDE: UN SABIO EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS
Julián Máñez Vindel
- LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA
POR LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO
Ramón Álvarez de Miranda García
- EL TRIBUNAL DE CUENTAS. EL LARGO PERIODO DE AJUSTE
TRAS LA GUERRA CIVIL
Milagros García Crespo
- AGENCIAS DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETENCIA.
LA INDEPENDENCIA Y LA ELECCIÓN DE UN MODELO MULTISECTORIAL
O INTEGRADO
Juan R. Cuadrado Roura y
Marta Carrillo Neff
- HACIA LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA:
UNA APROXIMACIÓN ASINTÓTICA
Jaime Requeijo González

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2015
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES

- NOTA SOBRE «DEMOCRACIA Y POLÍTICAS ECONÓMICAS»,
DE FERNANDO TOBOSO Y GONZALO CABALLERO
Andrés Fernández Díaz
- COMENTARIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN, EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI),
DE UN FORO DE TRIBUNALES DE CUENTAS DOTADOS DE FUNCIÓN
JURISDICCIONAL Y FISCALÍA ESPECIALIZADA
Carlos Cubillo Rodríguez



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XVII

Septiembre 2015

N.º 51

CONSEJO EDITORIAL

- DIRECTOR:** **Pascual Sala Sánchez**
(Tribunal de Cuentas)
- Ángel Antonio Algarra Paredes**
(Tribunal de Cuentas)
- Susana Casado Robledo**
(Ministerio de Hacienda)
- Carlos Cubillo Rodríguez**
(Tribunal de Cuentas)
- Gregorio Cuñado Ausín**
(Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos)
- Andrés Fernández Díaz**
(Universidad Complutense)
- Dolores Genaro Moya**
(Tribunal de Cuentas)
- M.ª Luz Martín Sanz**
(Tribunal de Cuentas)
- Vicente Montesinos Julve**
(Universidad de Valencia)
- Carmen Moral Moral**
(Tribunal de Cuentas)
- José Pascual García**
(Intervención General de la Administración del Estado)
- José Manuel Suárez Robledano**
(Tribunal de Cuentas)
- Juan Velarde Fuertes**
(Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)
- SECRETARIO:** **Antonio Ramón Rodríguez Castaño**
(Tribunal de Cuentas)

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO aborda las principales materias económicas y jurídicas que afectan a la gestión pública, a su control y a las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos y va dirigida a investigadores y profesionales.

El contenido completo de los ejemplares puede consultarse en la página web del Tribunal de Cuentas www.tcu.es.

PERIODICIDAD: Cuatrimestral

EDITA: Tribunal de Cuentas -
c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid
recex@tcu.es
<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN: Moonbook, S.L.

ISSN: 1.575-1333

DEPÓSITO LEGAL: M. 8.696-1999



Índice

	<i>Págs.</i>
<i>Presentación</i> , por Pascual Sala Sánchez	5
Artículos	
• <i>Juan Velarde: un sabio en el Tribunal de Cuentas</i> , por Julián Máñez Vindel	11
• <i>La rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo</i> , por Ramón Álvarez de Miranda García.	43
• <i>El Tribunal de Cuentas. El largo periodo de ajuste tras la guerra civil</i> , por Milagros García Crespo.	57
• <i>Agencias de la regulación y la competencia. la independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado</i> , por Juan R. Cuadrado Roura y Marta Carrillo Neff.	77
• <i>Hacia la Unión Económica y Monetaria: una aproximación asintótica</i> , por Jaime Requeijo González.	109
Legislación y jurisprudencia	
• <i>Segundo Cuatrimestre de 2015</i> , por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	123
Publicaciones	
• <i>Nota sobre «Democracia y Políticas Económicas» de Fernando Toboso y Gonzalo Caballero</i> , por Andrés Fernández Díaz	157
• <i>Comentario sobre la constitución, en el seno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de un foro de Tribunales de Cuentas dotados de función jurisdiccional y fiscalía especializada</i> , por Carlos Cubillo Rodríguez	163

Presentación

Pascual Sala Sánchez

Director

Este número 51 de la Revista Española de Control Externo se ha concebido como un homenaje a quien ha sido Director de su Consejo Editorial durante 23 años, hasta diciembre de 2014.

El número, por su temática, no podía comenzar de otra manera que con un artículo de quien mejor conoce en este Tribunal al homenajeado, de quien ha sido durante más de 20 años su más directo colaborador, Julián Máñez Vindel.

En el trabajo de Julián Máñez se explica quien es Juan Velarde y se hace abordando los diversos prismas que presenta un personaje tan polifacético. Se comienza dando unos datos biográficos para continuar hablando de sus diversos aspectos profesionales.

El primero de los aspectos es el docente. Dice Julián Máñez que «Juan Velarde ha sido y es, ante todo, un maestro de universitarios y un maestro de maestros de universitarios». Velarde ha impartido clases durante más de 68 años y aun cuando hacer un inventario de sus obras no es posible, por lo abundante de su número, en el año 1992 existían más de 1.500 títulos con su firma.

El segundo prisma es la actividad gestora de Juan Velarde en el sector público. En él se expone como Juan Velarde ha desempeñado diversos puestos y funciones desde que ingresó en 1951 en la Inspección Técnica y Previsión Social del Ministerio de Trabajo, actualmente Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Dichos puestos se han encontrado esencialmente en el área del Ministerio de Trabajo (donde destaca la dirección del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social), aunque cabe

señalar fuera de él las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Planificación y Desarrollo y de Educación y Ciencia.

A continuación Julián Máñez entra en donde más puede aportar y en lo que más le importa a la Institución a la que pertenece esta Revista: la actividad de Juan Velarde como Consejero del Tribunal de Cuentas.

De esa actividad Julián nos cuenta ciertos datos formales y estadísticos que reflejan el gran volumen de trabajo realizado, pero también nos cuenta ciertas anécdotas que reflejan mejor que nada como era Juan en el trabajo con sus subordinados y ejerciendo la representación del Departamento con los demás Consejeros. Esas anécdotas, al igual que otras cosas, pero sobre todo esas anécdotas, hacen que la lectura del artículo resulte imprescindible,

La última faceta profesional que aborda el trabajo es la de Académico de Número de la Real de Ciencias Morales y Políticas desde su ingreso en 1978 hasta su nombramiento como Presidente en enero de 2015.

Julián Máñez concluye su artículo tratando la personalidad de Juan Velarde y lo hace durante varias páginas. Si alguien quiere conocer como es Juan Velarde, la opinión profusa de quien se define como su colaborador más cercano durante más de 20 años constituye un documento de innegable importancia.

La siguiente colaboración que contribuye a este número homenaje a Juan Velarde es la del actual Presidente del Tribunal de Cuentas, Ramón Álvarez de Miranda, y se refiere a la rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo. La idea central del artículo es la de que el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos homólogos no deben limitarse a verificar la gestión de los recursos públicos, sino que también deben promover cambios en la organización y funcionamiento del sector público.

Junto a ello, Ramón Álvarez de Miranda indica que las Instituciones de Control Externo se encuentran asimismo sujetas al «escrutinio social», a su propia rendición de cuentas.

Las dos ideas expresadas se desarrollan a lo largo del artículo, tanto haciendo referencia a la buena gobernanza como a la rendición de cuentas por las Instituciones de Control Externo, en torno a dos instrumentos: el control entre pares (exponiendo el que recientemente se ha realizado al Tribunal de Cuentas de España) y el Marco de Mediación de Desempeño.

Concluye el trabajo del Presidente del Tribunal de Cuentas con una referencia a la contribución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El artículo de Ramón Álvarez de Miranda constituye un análisis de la situación actual y a la vez un punto de partida de la senda que debe recorrer el Tribunal de Cuentas. Contar con él en este número homenaje a Juan Velarde es de una doble satisfacción para el Consejo Editorial de esta Revista.

La contribución de otra Presidenta del Tribunal de Cuentas, Milagros García Crespo, es de agradecer por varios motivos: fue durante varios años compañera en el Pleno del Tribunal de Cuentas del homenajeado y también lo fue en el Consejo Editorial de la Revista. El objeto del artículo constituye una exhaustiva labor investigadora, propia del mundo académico, en el que también coinciden Juan Velarde y Milagros García Crespo.

El artículo se refiere a la actividad del Tribunal de Cuentas una vez concluida la guerra civil y puede decirse que es un trabajo impagable, basado esencialmente en el estudio de la Memoria de las Cuentas Generales del Estado de 1935 a 1964, que permite saber que fue en un oscuro periodo el Tribunal y que alienta a valorar la situación posterior a la Ley Orgánica de 1982 y a tener una perspectiva de lo que puede ser en el futuro.

A continuación el número se honra con la colaboración de Juan Ramón Cuadrado Rovira y Marta Carrillo Neff, Catedrático de Economía Aplicada y Asesora del Consejo Consultivo de Privatizaciones respectivamente.

El artículo se refiere a las Agencias de la Regulación y la competencia y en el mismo desarrollan una serie de ideas clave como son las de que la competencia genera ventajas en el funcionamiento de la economía, pero que existe la posibilidad de que algunas empresas utilicen su posición de dominio, por lo que los Estados deben establecer regulaciones y el cumplimiento de dichas regulaciones debe ser vigilado por entes que deben reunir como requisito esencial la independencia. Internacionalmente existen diversos modelos de organismos reguladores y el modelo actual español (desde 2013) consiste en crear un organismo único (la Comisión Nacional de la Competencia) lo que nos es común en los países de nuestro entorno. La experiencia es corta para poder emitir un juicio pero sí puede ya afirmarse que la Comisión ha mostrado un alto grado de autonomía. Los autores mantienen que el modelo alemán (donde

existen varios organismos reguladores sectoriales y una entidad responsable de defender e impulsar la competencia) puede ser más acorde con una economía de la dimensión de la española.

Juan Ramón Cuadrado y Marta Carrillo consideran que el tema tratado en su artículo es lo suficientemente complejo como para exigir una mayor extensión, que hubiera permitido dar entrada a cuestiones generales y de detalle que no han podido desarrollarse. Sin querer negar lo anterior, lo que sí debe decirse aquí es que nos encontramos ante un excelente trabajo que ha de servir como punto de partida y de referencia sobre el modelo español de los organismos reguladores.

El último artículo de este número es el realizado por Jaime Requeijo, catedrático de Economía Aplicada, que aborda la problemática generada por la crisis económica en la Unión y más concretamente la derivada de que no habían sido tenidas en cuenta, al establecer la moneda única, las diferencias reales entre los distintos países miembros y sus también diferentes políticas fiscales.

Concluye el número 51 con dos aportaciones relativas a actuaciones externas a nuestra Revista. En primer lugar, una nota de Andrés Fernández Díaz sobre la obra de Fernando Toboso y Gonzalo Caballero (coordinadores), «Democracia y Políticas Económicas», obra colectiva dividida en cuatro apartados: instituciones, agentes y niveles de gobierno y democracia; intereses, estrategias y políticas económicas; gobiernos y decisiones de política económica ante problemas específicos y democracia y políticas de reforma institucional.

Por su parte Carlos Cubillo Rodríguez, en segundo término, aporta un comentario sobre la constitución en INTOSAI de un Foro de Tribunales de Cuentas dotados de función jurisdiccional y fiscalía especializada. Foro realizado a iniciativa de la Cour de Comptes francesa y que engloba a la Entidades Fiscalizadora Superiores de 10 países en el momento de su constitución. El objetivo del Foro es compartir ideas que permita mejorar el ejercicio de esa importante función de los Tribunales de Cuentas.

ARTÍCULOS



Juan Velarde Fuertes: un sabio en el Tribunal de Cuentas

Julián Máñez Vindel
Tribunal de Cuentas

RESUMEN

La colaboración tiene como finalidad exponer a grandes rasgos la vida y la obra de Juan Velarde Fuertes, este gran economista y maestro de economistas, de amplísima cultura y excepcional talla humana, cualidades que, de acuerdo con el significado que el diccionario de la RAE da al término sabiduría, justifican la calificación de **sabio** escogida para el título.

En ella, en primer lugar, se recogen los **rasgos biográficos** que se han considerado más significativos de su larga, intensa y fructífera vida.

A continuación, se hace un repaso de las numerosas y variadas actividades que ha desarrollado. En concreto, se expone su **actividad docente, investigadora y divulgadora** y la vastísima obra escrita que ha producido; su **actividad gestora en el sector público**, en particular en los entonces Ministerios de Trabajo, Planificación del Desarrollo, y Educación y Ciencia; su **actividad de control externo en el Tribunal de Cuentas**, epígrafe en el que se da cumplida cuenta de los informes y demás documentos de fiscalización, de los que ha sido ponente, de su gestión al frente del Departamento que se le asignó, y de su contribución a la Revista Española de Control Externo; y su **actividad como Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas**, de la que es actual Presidente y en la que lleva 37 años de dedicación y trabajo.

Finalmente, se dedica un apartado a la excepcional **personalidad de Juan Velarde**, con la opinión del autor de esta colaboración, corroborada con el testimonio de eminentes personajes de la vida pública española.

PALABRAS CLAVE: sabio, economista, docente, academia, Tribunal de Cuentas.

ABSTRACT

This collaboration exposes the life and works of Juan Velarde Fuertes, the great economist and teacher of economists, outlining his ample culture and the exceptional height of his human qualities that catalogues him as wise man.

The beginning includes the biographical features that have been considered to be more significant of his long, intense and fruitful life. It continues with a revision of the numerous and varied activities that he has developed in particular his educational, investigative and divulging activity and the vast written works that he has produced; his managing activity in the public sector, especially in the Departments of Employment, Planning of the Development, and Education and Science; his activity in the Court of Accounts, epigraph that gives fulfilled account of the reports and other documents on taxation, where he has been a referee, and his contribution to the Spanish Magazine of External Control. It is also highlighted his activity as Academician of the Royal Academy of Moral and Political Sciences, of which he is the current President and where he has spent 37 years of dedication and work.

Finally, the article dedicates a paragraph to Juan Velarde's exceptional personality, including the opinion of the author, corroborated by the testimony of eminent figures of Spanish public life.

KEYWORDS: *Wise person, economist, teacher, Academy, Court of Account.*

1. INTRODUCCIÓN

Es para mí un honor participar en el homenaje que el Consejo Editorial de la Revista Española de Control Externo –al que agradezco la invitación– rinde a quien ha sido su Director durante varios años, el Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes, actual Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, con la edición de un número monográfico dedicado a su persona y a su obra. Esta participación, por otra parte, me satisface de una manera especial porque me permite dejar aquí el testimonio de mi admiración y afecto por él, sentimientos que se han ido forjando a lo largo de los más de veinte años de una asidua relación laboral (y luego también personal y de amistad que continúa actualmente): él como Consejero Titular y por tanto máximo responsable de un Departamento de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y yo como Director Técnico de ese Departamento y por consiguiente su más directo colaborador.

Esta aportación solo pretende exponer a grandes rasgos la vida y la obra de Juan Velarde, este gran economista y maestro de economistas, al que no es ningún exceso calificar de sabio en la doble acepción, de conocimiento y conducta, que el Diccionario de la

RAE da al término *sabiduría*, con especial referencia a su estancia en el Tribunal de Cuentas.

Cuando uno va conociendo la vida y la obra de Juan Velarde y la valoración que de ellas hacen quienes se han relacionado con él, se produce un sentimiento de progresiva admiración, que se convierte pronto en asombro y termina en incredulidad. Son tantos y tan unánimes los testimonios de respeto, admiración y afecto, que rápidamente se comprende que se trata de una personalidad excepcional. Y son tan numerosos los puestos y cargos desempeñados, las actividades desarrolladas, los premios y galardones recibidos, los libros, ensayos, artículos, prólogos, presentaciones, reseñas, notas, discursos, conferencias, etc. publicados o pronunciados, que es estéril cualquier pretensión de conocerlos y más aún de cuantificarlos o inventariarlos. La dificultad, por tanto, al abordar cualquier aproximación biográfica a Juan Velarde, radica en seleccionar los aspectos más representativos de su vida y de su obra y en valorarlos adecuadamente. Aunque lograr esto es difícil, me tranquiliza saber que los probables errores y seguras omisiones de aspectos significativos de su vida y de su obra que tendrá esta síntesis biográfica contarán, dada su conocida generosidad, con la comprensión del homenajeado.

Conocí al profesor Velarde a finales de la década de los sesenta en la entonces Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Empresariales¹, ubicada hasta 1969 en el actual edificio de la Facultad de Geografía e Historia y, a partir de ese año, en el Campus de Somosaguas. Por circunstancias que no vienen al caso, no tuve la suerte de poder disfrutar de sus clases pero, para superar su asignatura, estudié el excelente libro de «Lecciones de Estructura e Instituciones Económicas de España»², que había elaborado él –era desde 1964 el titular de la Cátedra de Estructura e Instituciones Económicas de España de la Universidad Complutense de Madrid (en 1960 había ganado la

¹ La denominación de Facultad de Ciencias Políticas y Económicas se cambió en 1953, añadiéndole el calificativo de «Comerciales», y en 1971 se escindió en dos: Ciencias Políticas y Sociología y Ciencias Económicas y Empresariales.

² En la nota para la 2.ª edición, en la que los autores agradecían a los profesores Ernest Lluch y José María Romay Algüera sus observaciones críticas a la 1.ª, se indicaba que estos profesores habían sabido distinguir y separar los errores –cuya detección y crítica corresponde al investigador– de las erratas, que son capaces de detectarse por cualquiera. Esta frase o similar, atribuida al profesor Tierno Galván y recordada años después por nuestro homenajeado cuando era Consejero del Tribunal de Cuentas, se tuvo muy en cuenta en nuestro Departamento a la hora de revisar los informes propios y de otros Departamentos.

cátedra homónima de la Universidad de Barcelona)– y el profesor adjunto, Ramiro Campos Nordmann. También conocía el libro «Política Económica», de E. Fuentes Quintana y J. Velarde Fuertes, editado en 1959 como libro de texto de una asignatura del 6.º curso de bachillerato. De este libro, un auténtico clásico, la Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS) realizó en 2008 una edición facsímil, con una muy interesante y amena introducción de Juan Velarde, bajo el título de «Cincuenta años después», en la que se narra el origen y diversos aspectos de la elaboración originaria del libro. Así aclara que la reproducción en las tapas del libro del cuadro de Marinus «El cambista y su mujer» fue idea de su esposa, la también economista Alicia Valiente, una mujer inteligente, bella y encantadora, a la que tuve el gusto de conocer con ocasión de distintos homenajes a Juan, en los que coincidimos familiares y amigos.

2. RASGOS BIOGRÁFICOS

En los años a que me he referido en el párrafo anterior, ya conocía algunos datos biográficos del profesor Velarde, que posteriormente he podido completar en los muchos años en los que he colaborado con él en el Tribunal de Cuentas y con informaciones recogidas en numerosos libros y artículos. Me ha resultado especialmente ilustrativo para conocer detalles de su biografía el libro «La búsqueda del saber. Liber amicorum de Juan Velarde», escrito, como se deduce del propio título, por algunos de sus muchísimos amigos y editado por ACTAS, S.L. en 2007, como homenaje al cumplir ochenta años; a él me referiré, en lo sucesivo y para simplificar las citas, como L.A. 2007, seguido de la página correspondiente.

Nació en Salas³ (Asturias) el 26 de junio de 1927. Realizó los estudios primarios en la escuela pública del mismo lugar y la mayor

³ Juan Velarde «es un profundo enamorado de Salas, de sus gentes, de sus paisajes, de sus pequeñas historias y de todo lo que tiene que ver con esta tierra». Esta frase figura en la reseña biográfica recogida en la página web www.amisalas.org con ocasión del nombramiento de Juan como Socio de Honor de esta Asociación («por su extraordinaria aportación al conocimiento de la economía española, como impulsor, investigador, divulgador, maestro de generaciones universitarias y por su inextinguible amor a Salas») y responde perfectamente a la realidad como lo ha demostrado siempre en sus conversaciones y escritos. La reciprocidad que existe en esta relación se manifiesta, además de en la anterior distinción, en otras: Juan es Presidente del Patronato de la Fundación Valdés Salas, Hijo Predilecto del Concejo de Salas y Cofrade de Honor de la Cofradía de la Virgen del Viso, y el Instituto Valdés Salas ha dado su nombre a una de sus aulas (Vid. Foro de la referida página web).

parte del bachillerato, siempre con gran brillantez, en los Institutos Nacionales de Luarca y Oviedo y en el Colegio Valdés de Salas.

En el verano de 1942 vino a Madrid con su familia y cursó el 7.º y último curso de bachillerato en el Instituto Ramiro de Maeztu. De su rápida integración intelectual y personal en tan prestigioso y exigente Instituto, da fe un compañero suyo de curso, el economista Alfredo Cerrolaza, que tras señalar que en la clase, de medio centenar de alumnos, había una docena de novatos, Juan entre ellos, a los que los veteranos miraban con displicente superioridad, relata el siguiente episodio, que sitúa en el otoño de 1942 en la clase de Ciencias Naturales: «Agazapado, tras sus gafas de gruesos cristales, nuestro provincianín procuraba, silenciosa y atentamente, no perder detalle. No puedo recordar qué le preguntó el “profe”, pero no he olvidado la amplitud de la explicación con la que literalmente le apabulló Juan⁴. Ese día quedó admitido definitivamente en el grupo de vanguardia del curso». Y añade: «Discretamente, pero con firmeza y sin pedantería, demostró a lo largo del año que aquel sencillito colegial de un instituto rural estaba a la altura de los más sabihondos alumnos capitalinos. Por eso, nadie se sorprendió cuando (...) alcanzó (en el examen de Estado) el premio extraordinario, que salvó el prestigio de la clase y del Ramiro. Su émulo en el Instituto Cervantes había sido Leopoldo Calvo Sotelo» (L.A. 2007, pág. 32). Otro compañero del Instituto, Carlos Gómez Amat, escribe: «Su personalidad es tan fuerte, tan firme su vocación a la sabiduría, que se incorporó sin más a los mejores» (L.A. 2007, pág. 40).

Aunque Juan no tenía claramente definidas sus preferencias de carrera universitaria, al parecer se inclinaba hacia las de Biología o Historia. Entonces ¿por qué se matriculó en la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas? Ante esta pregunta, que Ramón Tamames le formuló en una entrevista publicada en

⁴ Juan lo cuenta así en una entrevista: «Me sucedió esta anécdota, que solo se le ocurre hacer a un crío: salió Rafael Ibarra Méndez, que era catedrático de Ciencias Naturales, y nos empezó a explicar las Leyes de Mendel. Y en esto que se equivoca y empieza a no salirle aquello. Y se puso a mirar, porque claro, no estaban saliendo los porcentajes que tenían que resultar, y entonces me levanto y digo: «Don Rafael, es que allí cuando puso eso, se equivocó. Ponga esto...». Empezó a cambiarlo, pero mal, y le dije: «así no le sale». Entonces me lanzo yo, cojo el borrador, lo borro y se lo pongo bien... ¡Pasó a odiarme!...» (Entrevista realizada a Juan Velarde por Mikel Buesa Blanco y Thomas Baumert en 2009, recogida en el libro «La hora de los economistas», coordinado por Luis Perdices de Blas y Thomas Baumert, Ecobook-Editorial del Economista, 2010, pág. 236).

La Razón a principios de abril de 2007 contestó: «No sentí ninguna de esas llamadas desde el fondo, de orígenes misteriosos y con íntimas sensaciones, he de confesarlo. Yo había terminado el Bachillerato a principios del mes de junio del año 43 y no pude matricularme de inmediato para el Examen de Estado porque había nacido un 26 de junio, y aún no había cumplido los dieciséis. Así que iba a perder el año, por el retraso de mi examen a septiembre, ya demasiado tarde para matricularme. Y en ese trance me ocurrieron dos cosas. Primera, que se me fastidió el verano, porque hube de seguir preparando los programas del Bachillerato para la reválida, hecho un lío, además, sobre lo que estudiaría al siguiente curso. Y fue en esa ocasión cuando intervino la magia de una actriz que me gustaba mucho, Jean Arthur..., la de la película “Buffalo Bill”, que hacía de Juanita Calamidad con Gary Cooper...». Y añade: «Allí (en el cine Callao) me encontré con un amigo del Bachillerato, del Instituto Ramiro de Maeztu, que me hizo la típica pregunta: ¿Qué vas a estudiar? Y al comentarle mis dificultades de que no podía matricularme y de que iba a perder año, me informó de que había una carrera nueva, Ciencias Económicas, y que su padre iba a matricularse en ella, y que había tiempo de sobra porque los cursos no empezaban hasta enero. Era mi salvación, y naturalmente quise saber más: ¿Y eso para qué sirve, qué salidas tiene?... El caso es que convencí a la familia de que podría ser una buena carrera, con matemáticas y letras a la vez» (L.A. 2007, pág. 335).

La nueva Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la entonces Universidad Central fue creada por la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, las clases comenzaron a mediados de febrero de 1944 en el viejo caserón de la calle San Bernardo y fue su primer decano D. Fernando María Castiella y Maíz. Como dice Alfredo Cerrolaza (L.A. 2007, pág. 33), citando a Juan, la realidad de los dos primeros años de carrera no siempre resultó una experiencia embriagadora, porque aunque el profesorado había sido cuidadosamente escogido, hubo cierto desconcierto de profesores y alumnos que se fue corrigiendo con la experiencia y gracias a la constancia de unos y otros. De los profesores de la Sección de Economía de aquellos primeros años de la Facultad, Juan Velarde destaca (L.A. 2007, págs. 333 y 336) a tres que le impresionaron particularmente: Valentín Andrés Álvarez, asturiano como él y hombre polifacético, puesto que, además de economista, era escritor que se desenvolvía bien en varios subgéneros literarios (ensayo, poesía, novela y teatro), humorista y físico, además de

gran amigo de Ortega y Gasset, que lo definía como «el hombre que siempre está dejando de ser algo»; Manuel de Torres, uno de los introductores del keynesianismo en España con la publicación en 1943 del libro *Teoría general del multiplicador*; Luis Olariaga, monetarista y nada entusiasta de la *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes, con un gran conocimiento y experiencia en el mundo del dinero, de la banca pública y privada y de la política financiera. Además de estos tres, en la Facultad impartían clases también otros eximios profesores, como Román Perpiñá Grau –al que Juan ha considerado siempre su maestro más importante–, Stackelberg, Castañeda, Fernández Baños, Larraz, Zumalacárregui y Areilza.

Obtuvo la licenciatura en 1947 formando parte de la I Promoción de la nueva Facultad. El acto de investidura como licenciados tuvo lugar en un acto solemnísimos, que se celebró en el Paraninfo de Alcalá de Henares presidido por el Jefe del Estado.

En la década comprendida entre 1947 a 1957, la vida de Juan Velarde fue intensísima, cosa que no sorprende si se une a su habitual dinamismo la juventud de entonces (de 20 a 30 años). En efecto:

– En 1947 comienza a trabajar en la Sección de Estadística del Consejo Superior Bancario, que era un órgano consultivo de la Banca creado por la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y suprimido en 1994, donde ganaba solo quinientas pesetas mensuales, pero, como él mismo ha comentado en algunas ocasiones, la mayor satisfacción que le proporcionaba ese empleo eran los muchísimos libros y revistas de los que allí podía disponer, muchos de ellos de publicaciones especializadas en economía, adquiridos en Londres con las libras esterlinas allí depositadas por el Banco Bilbao, como pago de su aportación al Consejo Superior Bancario. Allí, atraídos por la abundante selección de publicaciones, les visitaban con frecuencia a él y a otros economistas que allí trabajaban personajes como Carlos Muñoz Linares y Enrique Fuentes Quintana⁵. En 1951 concluye su trabajo en el Consejo Superior Bancario.

– Inicia, también en 1947, su actividad docente universitaria como ayudante de clases prácticas de Estructura Económica Mundial y de España con su antiguo profesor Ruiz Morales, que

⁵ Entrevista a Juan Velarde, realizada por Carlos Humanes y Rafael Alba y recogida en www.bolsas y mercados.es/es/esp/publicación/revista/2002/10/p68-74.pdf.

era encargado de curso de la asignatura, y posteriormente en la Facultad de Derecho como ayudante de la cátedra de Economía Política, de la que era titular el profesor Olariaga. Con veintidós años, según cuenta Alfredo Cerrolaza, «se atrevió a opositar a una plaza de Profesor Adjunto de la Facultad, donde la cacicada⁶ de la que fue sujeto pasivo sirvió paradójicamente para consagrar definitivamente su prestigio profesional ante el propio Tribunal que le había negado la plaza» (L.A. 2007, págs., 35 y 36). En 1957 –esta vez sí– gana el concurso-oposición a la plaza de Profesor Adjunto de Estructura e Instituciones Económicas.

– Estudia las asignaturas del Doctorado, prepara la tesis doctoral sobre la figura de D. Antonio Flores de Lemus y va recopilando información y documentación sobre la obra de este insigne economista. En 1956 se doctora, con premio extraordinario, con la tesis *Flores de Lemus ante la economía española*, dirigida por el profesor Manuel de Torres.

– Prepara y gana en 1951, con el número uno de su promoción, la oposición para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social (actualmente Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social), ya que al no poder presentarse por su edad (no tenía la mínima exigible) a la de Técnicos Comerciales del Estado, que era la salida natural para economistas como él, hubo de optar a otra en la que su edad no era un obstáculo⁷.

– Dirige y colabora en varios diarios y revistas de economía o con secciones de economía. En el año 1952 Ismael Herráiz, director de *Arriba*, le llama para que colabore en el periódico y, a partir de febrero de 1953, le encarga la dirección de la nueva Sección de Economía, en la que escriben también amigos de carrera o de formación (Enrique Fuentes Quintana, Alfredo Cerrolaza, Agustín Cotorruelo, Manuel Gutiérrez Barquín, José Mira, Juan Plaza Prieto y César Albiñana); colabora en

⁶ Se trataba de la II Cátedra de Estructura y Política Económica, y Juan Velarde ha confesado alguna vez que esta fue su primera oposición y que, aunque no triunfó en ella y a pesar de los éxitos que logró en otras, era de la que se sentía más orgulloso.

⁷ Sobre esto, escribe Alfredo Cerrolaza (L.A. 2007, pág. 38): «Fue capaz de simultanear la preparación de su árido e ingrato temario con el de confeccionar e impartir los temas de Estructura Económica de la contemporánea oposición de Técnicos Comerciales, de la cual era Enrique Fuentes, simultáneamente, preparador y opositor. Tal para cual».

De Economía, la revista de la Delegación Nacional de Sindicatos, en *Anales de Economía* del Instituto de Economía Sancho de Moncada, del CSIC, de la que en 1970 fue nombrado director, y en la *Revista de Economía Política*, del Instituto de Estudios Políticos. Además había dirigido ya la sección de economía del semanario universitario *La hora* desde 1949 y colaborado en las revistas *Alfárez*, *Alcalá* y *Laye*.

Toda esta actividad se explica porque «su enorme capacidad de trabajo, unida a una velocidad en la lectura –que maravillaba a Fuentes–, le permitía no solo seguir ampliando a marchas forzadas sus conocimientos económicos, sino también: oír la BBC, zamparse la colección del “Séptimo Círculo” de novela policiaca, en manos de Borges y Bioy Casares, o irse el domingo a la corrida de toros de la Plaza de las Ventas», además de participar en las tertulias de grupos de postgraduados «pletóricos de inquietudes», muy frecuentes entonces y que se celebraban en centros institucionales u hosteleros (A. Cerrolaza en L.A. 2007, pág. 36).

En 1960 gana por oposición, y con la unanimidad del Tribunal, la cátedra de Estructura e Instituciones Económicas de la Universidad de Barcelona, accediendo por concurso de traslado a la homónima de Madrid en 1964. Al margen de otros cargos en el mundo universitario, fue Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales y Decano en funciones en el periodo 1967 a 1973; Rector de la Universidad Hispanoamericana de Santa María de La Rábida, de 1974 a 1977; y desde 1979 hasta la actualidad, Director de la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos de La Granda, vinculada a la Universidad de Oviedo. Profesor emérito de las Universidades Complutense de Madrid y San Pablo CEU. Colaborador desde 1961 del entonces naciente ICADE y luego de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pontificia Comillas, y Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Francisco de Vitoria».

Aprobada en 1951 su oposición al Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social, se incorpora a la Inspección del Ministerio de Trabajo, donde ocupa posteriormente el cargo de Vicesecretario General Técnico Adjunto, que más tarde se convertirá en el de Vicesecretario de Estudios, desde 1962 a 1973. En este último año fue elegido Secretario General Técnico del Ministerio de Planificación del Desarrollo y desde 1974 hasta 1976 desempeñó el mismo cargo en el Ministerio de Educación y Ciencia.

En 1976 vuelve a la órbita del Ministerio de Trabajo como Director del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, pasa en 1977, también con idéntico cargo, al Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social y, en enero de 1982, es nombrado de nuevo Director del Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social⁸, cargo en el que es cesado en diciembre de 1982 al acceder al Gobierno el Partido Socialista Obrero Español. Fue consultor para cuestiones de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo y miembro del *European Institute of Social Security*; colaborador y luego también director de la Revista de Trabajo; y Consejero Científico del Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social.

Desde el 21 de noviembre de 1978, es Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en la Medalla n.º 20. A partir de 1981 forma parte de la Mesa Directiva de la Corporación, de la que ha sido, entre otros cargos, Vicepresidente y, desde enero de 2015, Presidente, cargo que lleva aparejado el de Consejero nato del Consejo de Estado. En el momento de redactar estas líneas (agosto de 2015), por rotación anual de los Presidentes de las Reales Academias integradas en el Instituto de España, preside también este Instituto.

Ha recibido innumerables premios y distinciones, de los que en los párrafos siguientes relacionaremos solo los más significativos. En esto aplicaba el principio, atribuido a Winston Churchill, de que los galardones no se piden, se aceptan y se agradecen.

Es Miembro de la *Academia Scientiarum et Artium Europaea*, Académico de Mérito de la Academia Portuguesa da Historia, y correspondiente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, de la Academia Nacional Argentina de Ciencias Morales y Políticas, de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas y de la Academia Paraguaya de la Historia.

Es Doctor *Honoris Causa* por las Universidades de Oviedo, Sevilla, Pontificia Comillas, Alicante, Valladolid, UNED, Francisco de Vitoria, Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir» y Universidad Rey Juan Carlos. Ha recibido los Premios Príncipe de

⁸ Este organismo fue el resultante de la asunción de las funciones del primer instituto citado por el de Estudios Sociales, en virtud del Real Decreto 2966/1981, de 18 de diciembre.

Asturias de Ciencias Sociales en 1992, Rey Jaime I de Economía en 1996, Infanta Cristina de Economía de Castilla y León en 1997, Rey Juan Carlos de Economía en 2000, Campomanes en 2005, José Ortega y Gasset en 2010 y Julián Marías en 2011; y también relevantes condecoraciones, entre las que se destacan: Gran Oficial de la Orden de África, Grandes Cruces de las Órdenes del Mérito Civil, de Alfonso X el Sabio, de Cisneros, del Mérito Agrario, Pesquero y Alimentario y de San Gregorio Magno (Vaticano), Medalla de Oro al Mérito en el Trabajo, Colegiado de Honor del Colegio de Economistas de Madrid, e Ingeniero Agrónomo Honorífico por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid.

Ha sido miembro del jurado en importantes galardones, como el Espejo de España, el Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, el CEOE a las Ciencias, el Continente de Periodismo, el de Economía de Castilla y León «Infanta Cristina» o el Nacional de Historia.

Es Presidente desde septiembre de 2002 de la Real Sociedad Geográfica y Vicepresidente de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.

Fue designado Consejero del Tribunal de Cuentas por el Senado en diciembre de 1991 y vuelto a designar, esta vez por el Congreso de los Diputados, en noviembre de 2001, concluyendo este segundo periodo en julio de 2012.

3. ACTIVIDAD DOCENTE, INVESTIGADORA Y DIVULGADORA

Juan Velarde ha sido y es, ante todo, un maestro de universitarios y un maestro de maestros de universitarios. Su vocación docente le ha llevado a no renunciar nunca a esta actividad, que ha desarrollado en universidades públicas y privadas, con más o menos intensidad, desde el año 1947, lo que significa que ha impartido sus enseñanzas durante ¡68 años! Por otra parte, su actividad magisterial ha sido también enorme: En 2007 el profesor Leopoldo Gonzalo y González indicaba que «alrededor de cuarenta cátedráticos, más de una veintena de profesores y numerosos doctores han sido por él promovidos y dirigidos»⁹.

⁹ Vid. *Laudatio* del profesor Leopoldo Gonzalo y González en la investidura como Doctor *Honoris Causa* de la UNED del profesor Juan Velarde Fuertes, junto con los profesores Enrique Fuentes Quintana y Manuel Varela Parache, pág. 120 del libro editado por la UNED en enero de 2007.

Si es impresionante su actividad docente no lo es menos su actividad investigadora y de divulgación. El último profesor citado, tras señalar que hacer un inventario de las obras de Velarde no era posible, cuenta que en 1992 alguien asumió la difícil tarea de relacionar sus publicaciones con motivo del homenaje que le rindió la Universidad Complutense, y pudo inventariar hasta mil quinientos títulos con su firma¹⁰. Como he conocido muy directamente su producción científica, me he atrevido a hacer una estimación, que me ha llevado a concluir que si se computan todo tipo de publicaciones desde 1992 hasta ahora los títulos de este periodo sobrepasarían los cinco mil.

Entre las obras más representativas del profesor, investigador y escritor Juan Velarde se encuentran –espigando entre la infinidad de títulos– las siguientes: *La dimensión de la explotación industrial de España* (1961); *Gibraltar y su campo: una economía deprimida* (1970), por la que recibió el Premio Nacional de Literatura en la modalidad de Ensayo; *El nacionalsindicalismo, cuarenta años después (análisis crítico)* (1972); *Las inversiones privadas extranjeras en España en el periodo 1960-1970...* (1975); *Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX...* (1975); *Economía y sociedad en la Transición* (1978); *Acerca de las aportaciones económicas de Valentín Andrés Álvarez* (1980); *El impacto de la crisis económica en el mundo actual* (1982); *Avances científicos-tecnológicos y progreso económico español: un reto para el futuro* (1985); *La política económica de la Dictadura* (1986); *Joaquín Costa* (1987); *El tercer viraje de la Seguridad Social en España* (1990); *Economistas españoles contemporáneos* (1990); *Los años en que no se escuchó a Casandra o el fracaso de la expansión de 1985 a 1992* (1993); *Historia de la economía asturiana* (1994); *Los años perdidos: crítica sobre la política económica española de 1982 a 1995* (1996); *España en la Unión Europea: balance de un decenio* (1996); *Hacia otra economía española* (1996); *El estado del bienestar* (1999); *Algunas cuestiones claves para el siglo XXI* (2000); *El futuro de la economía española: el modelo Aznar-Rato va a más* (2000); *Fraga o el intelectual y la política: una visión desde la economía* (2001); *La economía Española ante el siglo XXI* (2005); *España ante la socialización económica: una aproximación con complementos y sin descargo de conciencia* (2005); *La economía iberoamericana como drama e ilusión* (2007); *Tres sucesivos dirigentes políticos conservadores y la economía (Análisis de Cánovas del Castillo, Silvela y Maura)* (2007); *Cien años de economía española* (2009), por el que recibió Premio de Ensayo y Humanidades 2010 José Ortega y Gasset. En

¹⁰ Ibid. pág. 120.

colaboración ha publicado *Historia de España y el Mundo (1939-1975)* (1995); *Libro Marrón sobre el Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht* (1997); *Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza* (2000); *Lo que hay que hacer con urgencia* (2011); y *Jovellanos. El hombre que soñó España* (2012).

La vasta producción de Juan Velarde es clasificada en mayo de 1992 por el profesor José Luis García Delgado, por sus temas, en seis campos, que en síntesis son: El análisis de etapas y problemas cruciales de la evolución económica española, especialmente durante la actual centuria; el estudio del pensamiento económico español contemporáneo; los análisis sectoriales desde los dedicados a las actividades agrarias hasta los referidos a empresas industriales o a actividades terciarias; los estudios sobre las empresas estatales y sobre el sector público; engarzado con el anterior, las aportaciones sobre la política social y sobre el mercado de trabajo en España; y las investigaciones que tienen como eje el análisis del territorio. Añade este profesor otros temas como los que se adentran en el campo de la literatura, con originales interpretaciones de las obras de Azorín, Rusiñol o Cela, o en la historia de las ideas¹¹.

En relación con el profundo conocimiento de la historia por nuestro homenajeado y el reflejo en su obra, escribe el profesor e historiador Emilio de Diego lo siguiente: «Como historiador Juan Velarde atesora todos los títulos. Sabe Historia, tiene vocación por estudiarla en todas sus vertientes y comunica a sus alumnos, a sus lectores, a sus oyentes, con rigor y pasión, lo que en ella se encuentra para la comprensión de los demás y de nosotros mismos, buscando siempre en ella el impulso vivificador de la sociedad, no las sombras del pesimismo paralizante...». Y en otro pasaje añade: «En Juan Velarde he aprendido no pocos significados de la Historia, pues su dimensión de historiador alcanza un espacio reservado sólo a los mejores: a los que enseñan Historia con la palabra y con el ejemplo, haciendo de los dos la misma cosa» (L.A. 2007, págs. 149, la primera cita, y 151, la segunda).

Después de los veintitrés años desde la clasificación del profesor García Delgado, podrían añadirse otros temas porque la cultura enciclopédica del profesor Velarde no parece que tenga barreras temáticas. Así, ha escrito mucho sobre la economía iberoamericana

¹¹ Vid. Juan Velarde: profesor, funcionario, escritor, en la web «elpais.com/diario/1992/05/23/economía/706572018_850215.html».

–el libro antes citado de *La economía iberoamericana como drama e ilusión* (2007) lleva como subtítulo aclaratorio de su contenido el de «*Mis últimas reflexiones sobre esa Región, 10 enero 1999/5 febrero 2007*»¹² e incluye cien trabajos sobre los países iberoamericanos realizados en el periodo señalado–; sobre el control del sector público durante el periodo que fue Consejero del Tribunal de Cuentas, como se verá posteriormente; y sobre otras disciplinas en sus conexiones con la economía o independientemente de ella, según se comprueba en varios de sus títulos, entre los que pueden citarse, como ejemplo, los siguientes: *Del realismo moderado de Santo Tomás de Aquino a la evolución de la doctrina de la Iglesia. Un homenaje a Colin Clark*¹³; *La ética en las finanzas* (2015); *Problemas económicos de los mensajes desde la doctrina social de la Iglesia: de la Escuela de Salamanca a la encíclica «Caritas in veritate»* (2010); *Reflexiones de un economista sobre la doctrina social de la Iglesia* (1991).

Entre este último grupo de trabajos situados en el ámbito filosófico, teológico y de la doctrina de la Iglesia, está el discurso que pronunció en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, contestando al de recepción como Académico de Número del Cardenal D. Antonio María Rouco Varela, entonces Arzobispo de Madrid¹⁴, cuya detenida lectura me produjo una gran sorpresa y fruición intelectual por la sapiencia y erudición con que abordó temas tan ajenos –creía yo entonces– a su especialidad, como el derecho canónico, la fenomenología de Edmund Husserl, Max Sheller y Edith Stein¹⁵, las relaciones entre diversas escuelas de filosofía, teología y derecho canónico, etc., todo ello en el marco de un análisis minucioso de la Universidad Ludwig-Maximilians de Munich, en cuyo Instituto de Derecho Canónico había estudiado Rouco Varela y obtenido el Doctorado en esta especialidad, y de la exégesis de las corrientes doctrinales de Derecho Canónico, que concluye situando al Cardenal en la llamada Escuela de Munich.

¹² Editorial Aranzadi, S.A.

¹³ Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2003.

¹⁴ Puede encontrarse en el opúsculo editado en mayo de 2001 por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en el que, con el título *Los fundamentos de los Derechos Humanos: una cuestión urgente*, se recoge el discurso de recepción del indicado Académico de Número, acompañado del de contestación indicado, págs. 65-92.

¹⁵ El nombre de religión de Edith Stein –filósofa judía convertida al catolicismo, que luego profesó como carmelita descalza y murió en el campo de concentración de Auschwitz– era Teresa Benedicta de la Cruz, con el que fue canonizada por el Papa Juan Pablo II el 11 de octubre de 1998.

Pero las ramas científicas en las que Velarde ha hecho excelentes incursiones no se agotan en las ya aludidas, puesto que ha explorado el mundo de la Genealogía y la Heráldica con trabajos como *El papel de la Heráldica en la investigación del parentesco entre dos grandes economistas españoles: Álvaro Flores Estrada y Antonio Flores de Lemus* (2002). Es también ejemplo de su extensa obra temática *El libertino y el nacimiento del capitalismo*¹⁶, libro en el que realiza dos profundos análisis: uno sobre el libertino –tipos, figuras importantes a lo largo de la historia, fuerzas sociales favorables y contrarias, e influencia en el advenimiento del capitalismo–¹⁷; y otro similar sobre la francmasonería. Explica Velarde el objeto y alcance de este trabajo con las siguientes palabras: «Por supuesto que Max Weber, Fanfani, Sombart y demás, explicaban bastante de lo que había ocurrido (el cambio económico y social que conduce al capitalismo), pero cuando yo añadía el mensaje de los libertinos y masones, la cosa quedaba mejor. De ahí que me propusiese, ya sin más excursiones colaterales, escribir sobre este asunto, primero mi discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y, después, un libro independiente, centrado en esta cuestión»¹⁸.

4. ACTIVIDAD GESTORA EN EL SECTOR PÚBLICO

Juan Velarde en el prólogo del libro de la profesora Rocío Sánchez Lissen «Los economistas de la Escuela de Madrid»¹⁹, que me ha servido de base para el estudio de la actividad de nuestro homenajeadado en el Ministerio de Trabajo, escribe lo siguiente: «Además todos habíamos buscado (se refiere a los integrantes de la considerada quinta y última generación de la indicada Escuela) ser funcionarios de cuerpos importantes de la Administración ¿Para qué? Sencillamente para tener libertad. El modelo castizo que entonces existía, no lo permitía a los que pasaban al servicio de la empresa privada. Los funcionarios públicos nos sentíamos,

¹⁶ La primera edición vio la luz en 1981. En junio de 2006, es decir 25 años después, se edita (La Esfera de los Libros, S.L.) una versión revisada y actualizada, que es a la que aquí se hace referencia.

¹⁷ El profesor Velarde considera, como quintaesencia del mensaje libertino, el del librepensador gascón Teófilo de Vian, que decía que es necesario tener pasión no solamente hacia los hombres virtuosos, sino por las mujeres bellas y por toda suerte de cosas hermosas, lo que conduce, por un lado, a romper con los lazos que frenan esas «pasiones» y, por otro, hacer necesario el enriquecimiento para tener acceso a ellas. *Ibidem*, págs. 75 y 76.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 21.

¹⁹ Vid. Rocío Sánchez Lissen: *Los economistas de la Escuela de Madrid*. Instituto de Estudios Económicos, 2007, pág. 17.

con la seguridad de nuestros pequeños sueldos, pero a cambio radicalmente libres. Y eso no se paga con nada. Sobre ello discrepé del profesor Olariaga, cuando me proponía que ingresase bajo su protección en el Banco Hispano Americano, recién aprobada mi oposición al Estado. Me dijo entonces, lleno de una bondad hacia mí, que siempre le agradecí: “Se arrepentirá de esta decisión”. Nunca me he arrepentido». Y concluye la idea así: «Al observar que algunos economistas importantes –uno de ellos es esta profesora sevillana– nos contemplan con afecto y consideran que algo, nosotros y las cuatro generaciones anteriores también, hemos hecho desde el punto de vista científico para mejorar la suerte de los españoles, lleva a opinar que, además de haber sido libres y de habernos divertido, podemos movernos con dignidad entre nuestros colegas».

Lleva en el servicio público docente desde 1947 y en el no docente desde 1951, lo que le ha llevado a decir: «Creo que soy el funcionario más viejo de España; entré en 1951, y sigo y sigo porque paso de un puesto a otro y a otro. Veo en el funcionario: uno, el poder discutir críticamente lo que a uno le da la gana; dos, poder ponerlo por escrito; y tres, no depender más que del interés general»²⁰. Siempre se ha sentido cómodo y feliz en la función pública y nunca ha perdido la ocasión de manifestarnos, a los que nos dedicamos o nos hemos dedicado a ella, su importancia.

Por la oposición que había realizado, se incorporó en 1951 a la Inspección Técnica de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y posteriormente, en 1962, pasa a ser Vicesecretario General Técnico Adjunto, que más tarde se convertirá en Vicesecretario de Estudios, puesto desde el que pasó a controlar, a partir de 1963 como director, la Revista de Trabajo. Además de su actividad inspectora, hizo otras importantes contribuciones para resolver los problemas de la seguridad social de entonces, facilitadas por su gran preparación universitaria y su óptima situación como colaborador y luego director de la Sección Económica del diario *Arriba*, puesto alrededor del que se formó un grupo de economistas jóvenes, dispuestos, con la ayuda y apoyo de o ayudando y apoyando a sus maestros, a influir, a través de los medios de comunicación, y colaborar, cada uno desde su puesto de trabajo, en el cambio del modelo económico imperante en España al principio de la década de los 50 del pa-

²⁰ Vid. En www.lne.es>Asturias. J. Morán, 3.^a y última entrega de las «memorias» del economista Juan Velarde Fuertes. Martes 14 de abril de 2009.

sado siglo, aunque venía de mucho más atrás²¹. Entre las actividades desarrolladas en esta su primera etapa en el Ministerio de Trabajo pueden citarse las siguientes:

- Colaboró con el entonces Inspector Jefe de Servicio Mariano Ucelay en el estudio del Sistema de Previsión Social de España y las posibles mejoras que podían introducirse en él. Uno de estos estudios se refería a las consecuencias que podía tener la aplicación en España del modelo de seguridad social de Beveridge, que era defendido, entre otros economistas y funcionarios del Ministerio de Trabajo, por Juan Velarde. Más tarde, a principios de los años 60, comenzaron a realizarse los primeros trabajos para la elaboración de la Ley de Bases de la Seguridad Social, en los que colaboró, entre otros, Juan Velarde, tanto en la recopilación de datos estadísticos como en la elaboración de un modelo de contabilidad macroeconómica, que se basaba en algunas publicaciones del hacendista británico Alan T. Peacock.
- Aportó reflexiones muy interesantes sobre la compatibilidad entre una mejora en la distribución de la renta y el desarrollo económico y el papel redistributivo que había de tener el siste-

²¹ Este modelo económico fue calificado por el profesor Velarde como «modelo castizo» y así se le viene denominando con generalidad por los economistas. Arranca, a finales del siglo XIX, con Cánovas del Castillo, aunque ya tenía raíces en décadas anteriores. Se caracterizaba principalmente por un fuerte proteccionismo arancelario, que tendía al nacionalismo económico y a la autarquía, cuya base no era otra, para nuestro homenajeado, que la neutralidad de la política exterior de España, desde la línea marcada por el propio Cánovas (L.A. 2007, pág. 338); un corporativismo cartelizado sostenido e impulsado por el intervencionismo del Estado; un sistema monetario que creaba fuertes tensiones inflacionistas; y un sistema tributario regresivo e insuficiente que conducía al déficit presupuestario. En resumen, una economía cerrada, intervenida y desorganizada.

Frente a este modelo castizo, luchó la llamada, también por el profesor Velarde y con el mismo éxito, «Escuela de Madrid», que tuvo una duración aproximada de ochenta años (desde principios del siglo XX hasta la firma en 1977 de los Pactos de La Moncloa); en ella suelen distinguirse cinco generaciones de economistas, la última de ellas formada principalmente por los más destacados economistas de la primera promoción de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas ya aludida, que terminaron su carrera en 1947 y, en concreto, por Ángel Alcaide, Gonzalo Arnaiz, José Barea, Enrique Fuentes, Manuel Varela y Juan Velarde). Propugnaron y consiguieron en la etapa que comienza en la década de los cincuenta, cuyo hito principal fue el Plan de Estabilización de 1959, y llega a los ya aludidos Pactos de La Moncloa, la apertura económica de España al exterior, la estabilización de los precios y del tipo de cambio, la liberalización del mercado interior y un sistema tributario más progresivo y moderno. En definitiva, una economía abierta y homologable a la de los países más avanzados del mundo.

ma de seguros sociales y la Hacienda Pública. Consideraba a este respecto que la financiación de los seguros sociales en España no era la adecuada y que el sistema fiscal era regresivo.

– Dio, como director, a la *Revista de Trabajo* un gran impulso y le asignó como tarea principal colaborar con las funciones propias del Ministerio homónimo: política de retribuciones, relaciones laborales en la empresa, empleo, mejora en la igualdad de oportunidades e información sobre la marcha de la seguridad social.

– Desde la Vicesecretaría de Estudios y bajo su dirección, se elaboró un modelo econométrico de política laboral referido al período 1954-1971, cuya finalidad era determinar, cuantitativamente, el efecto de un aumento de salarios en las distintas magnitudes económicas (estabilidad de precios, balanza de pagos, empleo, etc.).

Entre las publicaciones de Juan Velarde en las que se exponen sus ideas durante este periodo en el Ministerio de Trabajo pueden citarse las siguientes: *Problemas en torno al mercado del seguro de accidentes de trabajo en España* (*Revista de Trabajo*, n.º 3, 1963, págs. 9-23), *Aspectos estadísticos del seguro de accidentes de trabajo en España* (*Revista de Trabajo*, n.º 4, 1963, págs. 9-49) y *El verdadero carácter de los seguros sociales*, recogido en *Sobre la Decadencia económica de España* (Tecnos 1969, págs. 421-423).

En 1973 es nombrado Secretario General Técnico del Ministerio de Planificación del Desarrollo, del que era titular Cruz Martínez Esteruelas; cuando este es nombrado, en enero de 1974, Ministro de Educación y Ciencia designa a Juan Velarde en el mismo cargo de Secretario General Técnico, en el que permanece hasta 1976, año en el que vuelve a la órbita del Ministerio de Trabajo, como Director del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, en el que cesa en diciembre de 1982. Su estancia en el Ministerio de Planificación fue efímera y, según él mismo ha confesado, el nuevo equipo ministerial llegó a la conclusión de que era preciso cambiarlo todo, empezando por si tenía sentido que hubiera un Ministerio de Planificación; lo fundamental para ellos era hacer que mejorase el bienestar de la gente a través de acciones por parte del sector público y, en lo demás, había que dejar al mundo empresarial que trabajase libremente, sin acciones concertadas ni cosa parecida. Al margen de esta posición de escepticismo respecto a la planificación indicativa, la crisis del petróleo de 1973 acabó por

hacerla inútil²². La opinión de Juan Velarde en materia de planificación no solo estaba avalada por sus conocimientos sino también por su experiencia, puesto que en 1962 había comenzado a trabajar en la Comisión Consultiva de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y había sido nombrado Presidente de la Comisión del Plan de Desarrollo Económico para Guinea Ecuatorial. Este Plan se publicó en 1963.

Por lo que se refiere a su trabajo en el Ministerio de Educación, solo me referiré a dos importantes acciones que se llevaron a cabo en su etapa de Secretario General Técnico: una fue la puesta en marcha del examen de selectividad, y la otra, proyectada y dirigida por Juan Velarde, la de iniciar, a través del Servicio de Publicaciones del Ministerio, una colección de *Expedientes administrativos de grandes españoles*, cuyo primer volumen, editado en 1976, estuvo dedicado, como homenaje en el centenario de su nacimiento, a Antonio Machado, que fue prologado por él. En la publicación se aportan algunos datos que eran desconocidos en las biografías del poeta, y además de sus oposiciones y trayectoria como catedrático en distintos institutos, el volumen se cierra con el expediente de su depuración tras la Guerra Civil.

Como Director del Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social impulsó de manera eficaz el cumplimiento de los fines asignados a este organismo autónomo por las disposiciones que lo regulan, como son la investigación, el estudio, la documentación y la formación sobre las tres áreas propias del Ministerio de Trabajo: relaciones laborales, seguridad Social y empleo. Por otra parte, a la consecución de esos fines en estas áreas, él, antes, durante y después de su etapa de Director del Instituto, había contribuido, contribuyó, y contribuiría, también de manera directa, con numerosos trabajos publicados y con su magisterio oral en discursos, conferencias, tertulias, etc.

5. ACTIVIDAD DE CONTROL EXTERNO EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Como he señalado anteriormente, Juan Velarde se incorporó al Tribunal de Cuentas en diciembre de 1991 y concluyó el segundo de sus dos periodos de Consejero de Cuentas en julio de 2012.

²² Vid. la opinión, a este respecto, de Juan Velarde en la ya citada entrevista del profesor Tamames en L.A. 2007, págs. 340 y 341.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, integrado por doce Consejeros, uno de ellos el Presidente, y por el Fiscal, le asignó la titularidad del entonces Departamento Segundo de la Sección de Fiscalización, cuyo ámbito de competencia se extendía a los ministerios del área no económica del Estado y sus organismos autónomos; además se le asignaron los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y la coordinación de los trabajos de examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, para la emisión de la correspondiente declaración sobre ella. En el segundo periodo de Consejero, se produjo un cambio en el ámbito competencial de su Departamento, puesto que se le atribuyó la fiscalización de los ministerios y organismos del área económica del Estado, pasando a otro los del área no económica, con el consiguiente cambio de denominación.

De acuerdo con la legislación del Tribunal de Cuentas, corresponde a los Consejeros de la Sección de Fiscalización, en relación con sus respectivos Departamentos, además de representarlos ante los restantes órganos del Tribunal, impulsar, dirigir, distribuir, coordinar e inspeccionar el trabajo; aprobar, rectificar o rechazar las propuestas que le formulen las distintas unidades; y, en fin, ejercer la potestad disciplinaria en los supuestos de faltas leves.

La función representativa de su Departamento siempre fue ejercida por el Consejero Velarde de manera excelente, tanto por su conocimiento profundo y capacidad expositiva de los diversos asuntos, como por las óptimas relaciones con los otros titulares de los distintos órganos del Tribunal, consecuencia lógica de su conocida cordialidad y generosidad a la hora de atender cualquier tarea que se le encomendase o cualquier favor que se le pidiera. Su prioridad absoluta siempre fue la asistencia a las reuniones de la Sección de Fiscalización –en las que son objeto de deliberación los proyectos de informes, mociones, memorias y notas, documentos en los que se recogen los resultados de los procedimientos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas, y otros asuntos referentes a la función fiscalizadora–, y a las del Pleno, órgano al que, por corresponderle el ejercicio de esta función, se elevan aquellos proyectos para su aprobación o rechazo, además de otros asuntos de carácter gubernativo con la misma finalidad. De las cerca de 450 reuniones ordinarias o extraordinarias celebradas por esos órganos colegiados durante el tiempo en el que Juan Velarde estuvo en el Tribunal, se podrían contar con los dedos de una mano las que no contaron con su asistencia y, cuando ocurrió esto, siempre fue debido a una causa de fuerza mayor.

Con el impulso, dirección, coordinación e inspección de Juan Velarde, el Departamento del que fue titular desarrolló, solo o conjuntamente con otros Departamentos, cerca de 100 procedimientos fiscalizadores, cuyos resultados aparecen recogidos en los correspondientes documentos aprobados por el Pleno, publicados en el BOE y en la página web del Tribunal de Cuentas (www.tcu.es), cuyo detalle es el siguiente:

- Veinte *Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado*, documento fundamental que el Tribunal elabora por delegación de las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 136 de la Constitución Española, en el que el Tribunal emite su opinión sobre la legalidad y representatividad de dicha Cuenta General.
- Ocho *Informes de Fiscalización de la contratación celebrada por las entidades sometidas a la legislación de contratos*, en los que se recogen los resultados del examen de los contratos más importantes formalizados por ministerios, organismos y otros entes públicos.
- Siete *mociones a las Cortes Generales* instando la adopción de medidas para la mejora de la gestión pública (entre paréntesis el año de aprobación): *Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (1993)*, *Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones de los créditos de los Presupuestos Generales (1993)*, *Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el sector público estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado (1996)*, *Moción relativa a los procedimientos de formación, alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibilidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica (2005)*, *Moción sobre la aplicación de principios y normas contables en el sector público (2006)*, *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales (2009)*, *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco social para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas (2010)*. Varias de estas mociones han contribuido notablemente a mejorar la regulación de determinadas materias y la gestión de la actividad económico-financiera pública. Entre estas mejoras cabe señalar las siguientes: promulgación de la Ley General de Subvenciones; ampliación del ámbito subjetivo

al que se extendía la Cuenta General del Estado hasta hacerlo coincidir con el de los Presupuestos Generales del Estado; presentación consolidada de la Cuenta General del Estado; ordenación de las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada de empresas de servicios para evitar los riesgos indicados en el título de la moción; etc.

– Más de sesenta *informes de fiscalización*, de los que se señalan los siguientes (entre paréntesis el año de aprobación):

1) Los relativos a órganos y organismos asignados al Departamento: *Instituto Nacional de Consumo* (1994), *Centro de Arte Reina Sofía* (1995), *Boletín Oficial del Estado* (1995), *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1997), *Instituto Cervantes* (1998), *UNED* (1999), *Consejo Superior de Deportes* (1999), *Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales* (1999), *Biblioteca Nacional* (2000), *Instituto Nacional de Administración Pública* (2000), *Misión diplomática permanente ante la República Francesa, incluida la Agregaduría de Defensa, las Delegaciones permanentes ante la OCDE y la UNESCO, y el Colegio de España en París* (2001), *Museo del Prado* (2001), *Instituto Nacional de Estadística* (2002), *Centro de Investigaciones, Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas* (2003), *Instituto de Turismo de España* (2004), *Oficina de Patentes y Marcas* (2005), *Fondo Español de Garantía Agraria* (2008), *Parques Nacionales* (2008), *Agencia Española de Seguridad Alimentaria* (2009), *Comisionado para el Mercado de Tabacos* (2009), *Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de Pesca y Cultivos Marinos* (2010).

2) Los correspondientes a determinadas áreas de gestión: *Subvenciones oficiales recibidas por Cruz Roja Española* (1996), *Procedimientos de control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias* (2002), *Cumplimiento de objetivos del Plan de Vivienda 1998-2001* (2003), *Subvenciones a los proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras* (2004), *Procedimientos de gestión aplicados por algunos departamentos ministeriales a determinados ingresos públicos no tributarios imputables al capítulo 3 del presupuesto de ingresos* (2005), *Plan de Seguros Agrarios combinados para el ejercicio 2003* (2006), *Gestión de ingresos desarrollada por las Confederaciones Hidrográficas* (2006), *Gastos aplicados por determinados Ministerios y Organismos autónomos a los subconceptos presupuestarios «Publicidad y propaganda», «Estudios y trabajos técnicos», «Trabajos realizados por otra empresas y profesionales en el exterior» y «Otros»* (2007), *Ejecución presu-*

puestaria de los capítulos 6 «Inversiones reales» y 7 «transferencias de capital» de los Ministerios de Fomento, de Medio Ambiente, y de Agricultura, Pesca y Alimentación (2007), Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado (2008); Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos a partir de 2005 suscritos por Órganos del Ministerio de Medio Ambiente con entidades públicas y con personas físicas o jurídicas privadas (2010), Cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los Presupuestos Generales del Estado (2011), Planes y programas presupuestarios de fomento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) aplicados por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (2011), Ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España y retornados (2011), Subvenciones y préstamos a empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro, concedidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en ejecución del «Plan Avanza» (2011).

El Consejero Juan Velarde siempre animó a los funcionarios y al personal laboral de su Departamento (en torno a sesenta y cinco personas muy cualificadas en sus respectivas tareas) a realizar bien su trabajo, y no perdía nunca la ocasión de ponderar la importancia que tenía la función que desarrollaban y cómo contribuía a la mejora de la gestión pública y de la vida de los ciudadanos; tampoco perdía la ocasión de agradecer (¡cuántas veces diría «muchísimas gracias!») y felicitar al Departamento por el trabajo realizado, que consideraba de gran calidad. Con su habitual generosidad siempre se responsabilizaba personalmente de los fallos y se excluía de los aciertos y éxitos, que atribuía exclusivamente a sus colaboradores. La puerta de su despacho siempre estuvo abierta –era un ofrecimiento que hacía permanentemente– para atender los problemas laborales o personales que se le pudieran plantear y hacía todo lo posible para resolverlos sin escatimar tiempo ni esfuerzo. Su trato con todas las personas del Departamento fue siempre afectuoso y solo en una o dos ocasiones tuvo que adoptar alguna medida disciplinaria. Dos mínimas advertencias en el momento de su llegada al Departamento²³ y su autoridad moral fueron suficien-

²³ El primer día, tras los saludos de presentación y después de confirmar a todos en los puestos de trabajo que venían desempeñando, aprovechó el comportamiento inadecuado de una persona del Tribunal ajena al Departamento, para advertir en

tes para conseguir un adecuado comportamiento de todos en el cumplimiento de sus obligaciones. No solo respetó la independencia de los funcionarios, sino que les exigió que aplicaran siempre un criterio estrictamente técnico en su trabajo de fiscalización, criterio que no forzó en ninguna circunstancia.

Juan Velarde, que como se ha podido comprobar ha tenido a lo largo de su vida un papel protagonista en varias revistas y otras publicaciones periódicas, impulsó la creación de la Revista Española de Control Externo (el primer número vio la luz en enero de 1999) junto con otros Consejeros, entre los que debe citarse a Andrés Fernández Díaz, que fue el primer Director de la revista. Ha formado parte de su Consejo Editorial desde el principio –a partir de enero de 2002 como Director– y sus colaboraciones de todo tipo (artículos, presentaciones, reseñas, etc.) se sitúan en torno a las cincuenta, entre las que destacaría los siguientes artículos (entre paréntesis el número de la revista): *Corrupción: realidad económica y control fiscalizador* (n.º 3), *Las cuentas anuales de las Universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas* (n.º 5), *La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública* (n.º 29), *La economía de 2013: errores y enseñanzas* (n.º 47), y *sobre la Ética de las finanzas* (n.º 48).

Además de las actividades aludidas, el Consejero Velarde prestó otros servicios, como presidir Tribunales de oposiciones, representar al Tribunal de Cuentas ante organismos o instituciones nacionales e internacionales, etc.

No puedo terminar este apartado sin añadir que si bien es cierto que la condición de Consejero del Tribunal de Cuentas ha enrique-

voz alta e irritado –con la finalidad, creo yo, de que los presentes tomaran buena nota– que él nunca había tolerado impertinencias de nadie y que no las iba a tolerarlas tampoco en el futuro. En otra ocasión, también al principio, revisando un documento, indicó a los dos funcionarios del Departamento que se lo habían presentado que debían citar un artículo de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, lo que a juicio de estos no era procedente. Como, por una parte, el documento no iba a pasar por sus manos de nuevo hasta cuatro o cinco meses más tarde y en ese momento, pensaban, ya se le habría olvidado lo del artículo y, por otra, consideraban que la indicación del Consejero era un error, atribuible a que la materia era nueva para él, decidieron no cumplirla. La sorpresa de los dos funcionarios fue mayúscula cuando comprobaron que lo primero que hizo en la segunda revisión y ante su presencia fue comprobar si se citaba el artículo de marras. Al ver que no aparecía en el texto, espetó: ¡yo os dije que se citara aquí tal artículo! Los aludidos farfullaron unas palabras de excusa, que fueron aceptadas, y aprendieron bien la lección para el futuro. Después, en los siguientes veinte años que estuvo en el Tribunal, nunca ocurrió nada parecido ni por parte de él ni de sus colaboradores...

cido el ya de por sí riquísimo *curriculum vitae* de Juan Velarde, no lo es menos que ha sido un auténtico lujo para esta Institución contar entre sus miembros con un economista e intelectual de su excepcional categoría, que le ha dado lustre y ha contribuido a que se la conozca más en España y fuera de España, a pesar de que nunca ha querido hablar de los procedimientos concretos de fiscalización del Tribunal de Cuentas, por respeto al Pleno y a los órganos que ostentan su representación²⁴.

6. ACTIVIDAD COMO ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

Para completar la exposición de la actividad pública de Juan Velarde, no puede obviarse su condición de académico, aunque tenga que hacerse de manera necesariamente abreviada.

Juan Velarde es Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas desde el 21 de noviembre de 1978. Recibió la Medalla n.º 20, de la que fueron también titulares, entre otros, su inmediato antecesor, Fernando María Castiella, y José Ortega y Gasset. Es el académico más antiguo y el actual Presidente de la Academia desde diciembre de 2014. El título de su discurso de recepción fue *La larga contienda sobre la economía liberal ¿Preludio del capitalismo o de la socialización?*, que no voy a glosar pero no puedo por menos que calificar de magnífico. Fue contestado por el que fue su maestro y paisano, el polifacético Valentín Andrés Álvarez y Álvarez, al que ya he hecho alguna referencia antes.

Como en todas las instituciones por las que ha pasado, ha dejado y sigue dejando, en la Real Academia, una profunda huella de trabajo y calidad profesional y humana, como puede deducirse ras-

²⁴ En la última entrega de las memorias al diario asturiano de La Nueva España, publicada el 14 de abril de 2009 (Vid. en www.lne.es/asturias/2009/04/14), Juan Velarde cuenta esta anécdota, en el contexto de una referencia a los debates de los procedimientos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas: «Hay discusiones muy técnicas, y dos y dos no son cinco. De los asuntos importantes, solo vi en el «caso Filesa», que se resolviera por el voto de calidad del presidente, que se quedó aterrado. Antes de aquello fui a dar una conferencia a Santiago, invitado por el arzobispo de entonces, Rouco Varela. Llego y veo muy contento a Rouco, que me dice: «Hay ahí mucha gente de la televisión que quiere hablar con usted; se ve que esto se ha anunciado bien». Entro y todo son preguntas sobre Filesa. «De asuntos en trámite (del Tribunal de Cuentas) no hablo, vengo a hablar de la encíclica *Centesimus Annus*. Salen todos y veo a Rouco que entra: “Pero qué ha hecho usted que se marchan todos”. Ahí sigo, en el Tribunal de Cuentas».

treando la página web de aquella (www.racmyp.es). En efecto, ha formado parte de la Mesa Directiva desde 1981, ocupando en ella sucesivos cargos hasta llegar al actual de Presidente; tiene publicadas en los Anales de la Academia más de 70 intervenciones; ha pronunciado los discursos de contestación de varios académicos; ha participado en diversos homenajes; etc.

No puedo concluir estas brevísimas pinceladas sin decir que nuestro homenajeado ha hecho honor en su vida, en grado sumo, al lema *verum, iustum, pulchrum* de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

7. LA PERSONALIDAD DE JUAN VELARDE

La actividad y la obra de Juan Velarde son tan descomunales y sus admiradores y apologistas son tan numerosos que solo pueden entenderse como resultado de unas capacidades y cualidades excepcionales, que, en mi opinión, son las siguientes:

- Una gran inteligencia. Howard Gardner, profesor de la Universidad de Harvard y, como él, Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, formuló la teoría de las inteligencias múltiples. Define la inteligencia como la capacidad de ordenar los pensamientos y coordinarlos con las acciones. Distingue ocho tipos de inteligencia: lingüística, lógicamatemática, corporal y cinética, visual y espacial, musical, interpersonal e intrapersonal, a las que añade la naturalista. Pues bien, Juan Velarde posee, en grado sumo, al menos cuatro de ellas, en concreto la lingüística (facilidad para escribir, leer, y hablar); la lógicamatemática (facilidad para resolver problemas matemáticos, juegos de estrategia, relaciones lógicas, etc.), la interpersonal, llamada también inteligencia social (capacidad de comunicación y liderazgo en sus grupos y facilidad para captar los sentimientos de los demás y relacionarse con ellos), e intrapersonal (capacidad para conocerse uno a sí mismo: sus reacciones, emociones y vida interior).
- Una memoria prodigiosa. Creo que es una de las capacidades diferenciales de Juan Velarde. Es muy difícil de entender cómo puede ser capaz de codificar, almacenar y recuperar tanta información. Hay muchas personas (a mí alguna me lo ha preguntado) que piensan que Juan Velarde tiene un numeroso grupo de ayudantes que le hacen fichas con citas de diversos

autores, que luego él utiliza. Pues no es así. Él solo es el que elabora sus numerosísimos trabajos escritos, llenos de erudición y de citas de todo tipo de libros y artículos de cualquier época y autor.

– Una rapidez de lectura impresionante. Pude comprobar en varias ocasiones, con cierta incredulidad, el poco tiempo que tardaba en la lectura de los informes que le presentábamos. Pero la incredulidad se tornaba en admiración cuando comprobábamos que había captado los más mínimos detalles y había introducido correcciones que así lo demostraban.

– Una enorme voluntad y capacidad de trabajo. No sé si lo he leído o me lo han dicho, pero alguien afirmaba que no había conocido a nadie que fuera más feliz que él en el trabajo. En los veinte años que he sido colaborador suyo, no recuerdo ninguno en que se tomase unas vacaciones homologables con las de la generalidad de la gente. Sus jornadas laborales eran de muchísimas horas diurnas y nocturnas.

– Una gran lealtad institucional y personal, no abandonada nunca por los vaivenes y cambios políticos, sociales o ideológicos que se producen a lo largo de una larga e intensa vida, y un respeto total por las personas y su valía, con independencia de sus ideas y de las causas que defiendan, siempre que estas sean nobles y busquen el bien común. Siempre he considerado esto como una gran cualidad de Juan Velarde.

– Una extraordinaria valentía para defender lo que considera verdadero y justo, sea en el plano científico, sea en el plano humano. A lo largo de su vida ha tenido por este motivo algunos enfrentamientos²⁵ y he sido testigo de su frontal rechazo cuando alguien ha querido condicionarle en la rigurosa aplicación de esa pauta de conducta. Esta valentía le ha conducido a ejercer siempre su libertad de cátedra y de expresión, al margen de las consecuencias.

²⁵ Entre otras, es conocida y analizada (por ejemplo en las páginas 59 y 60 del libro de la profesora Rocío Sánchez Lissen *Los economistas de la Escuela de Madrid*, ya aludido anteriormente) la polémica que en 1949 (con 22 años) mantuvo en la revista *De economía* con Gual Villalbí, profesor universitario y dirigente de Fomento del Trabajo Nacional, que comenzó con una dura crítica de Velarde a la obra de aquel *Política de la producción*, publicada en 1948, en la que Gual defendía un proteccionismo a ultranza.

– Y, finalmente, aunque la enumeración podría ser más larga, una gran bondad, generosidad y exquisita caballerosidad, que se manifiesta en sus relaciones con todo tipo de personas y tanto en el ámbito público como en el privado. Ello no impide que, a veces, como escribe el profesor Teodoro López-Cuesta, tenga «gestos de rechazo total y absoluto, ante la pedantería ignorante», y añade: «En materia intelectual es absolutamente intransigente y lo demuestra de manera inmediata, tan pronto como se vislumbra, y con voz tonante y rotunda, cuando el hecho se produce en público. Lo que sucede es que en ocasiones, rarísimas, es cierto, su destemplanza puede ser demasiado abrupta. Pero tiene la capacidad de reconocer el exceso, una vez pasada la tormenta» (L.A. 2007, pág. 138). Yo que también conozco este rasgo de su personalidad, debo añadir que en estos rarísimos casos su rectificación es rapidísima y acaba pidiendo todas las disculpas del mundo a las personas que considera que ha podido ofender. En esto también demuestra su sabiduría («rectificar es de sabios») y su bondad.

Lo que he expuesto sobre Juan Velarde, que refleja mi sincera y fundamentada opinión sobre él, está refrendado por los testimonios de eminentes personalidades que lo han tratado a lo largo de su dilatada y fructífera vida. Seguidamente transcribo algunos de esos testimonios:

– «La amplitud y actualidad de su información, su prodigiosa memoria, la viveza de su pensamiento y su excepcional amabilidad hacen de Juan Velarde un verdadero sabio, un amigo entrañable, un verdadero maestro» (Fernando Sebastián Aguilar, Cardenal, Arzobispo emérito de Pamplona y Obispo emérito de Tudela, L.A. 2007, pág. 86).

– «Sus largos años en la cátedra, dejando huella para siempre en la Facultad de Económicas de la Complutense, pero también en Comillas, en el Ceu, en el Cisneros, en la Escuela Diplomática, en La Rábida, en La Granda, en la Menéndez Pelayo y en cualquier otro lugar donde se imparta ciencia desde el magisterio y la sabiduría» (Benigno Pendás, L.A. 2007, pág. 133).

– «¿Y cómo es Velarde con quien convivo tantos años en La Granda? Quiero ser sincero. Un trabajador enfebrecido que procura, no obstante, asistir a todas las reuniones que se celebran, leer cuanto cae en sus manos, escribir desesperadamente artículos, colaboraciones, memorias, etc., hasta tal punto que

causa fatiga a los demás el trabajo que es capaz de desarrollar. Al servicio de ese esfuerzo dispone de una cultura increíble y una memoria portentosa» (Teodoro López-Cuesta, L.A. pág. 137). Y luego concluye este profesor: «En definitiva, Juan Velarde es un caballero ejemplar, que adora a su familia, a sus amigos y a lo que hace, lo que le convierte en ese universitario modelo que todos quisiéramos ser, pero que no podemos resistir la comparación en la medida que su talento y su sabiduría lo sitúan tan por encima de nuestro mundo académico e intelectual. En éste, como en tantos otros aspectos, Velarde es realmente único» (L.A. 2007, pág. 139).

– «En este espíritu, agradezco la invitación para participar en este merecido homenaje a un gran economista, a una excepcional buena persona, y a proponerle como ejemplo de bondad, de seriedad y de servicio al bien común» (Manuel Fraga Iribarne, L.A. 2007, pág. 50).

– En nuestra vida pública, tensada con excesiva frecuencia, hay probablemente un solo español que puede expresarse con libertad absoluta sin generar las reacciones críticas o incluso virulentas que suelen abundar en muchos casos. Tirios y troyanos le respetan. Este singular compatriota nuestro se llama, como el lector ya habrá adivinado, Juan Velarde Fuertes. ¿Cuál es la razón, la causa última, de semejante privilegio? (...) La razón principal es la de que goza, como muy pocos compatriotas, de un atributo que los sabios latinos definieron con una sencilla palabra: *auctoritas*» (Carlos Robles Piquer, L.A. 2007, pág. 51).

Para terminar, un testimonio del Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, además de eximio y reconocido teólogo, Olegario González de Cardedal, testimonio al que me adhiero y hago mío: «Cuando uno vuelve la mirada a la propia vida se percata de quiénes le han enseñado a trabajar; quiénes a descubrir la pintura, la música o la poesía; quiénes a orar o a estudiar; quiénes a ejercer una profesión. Pero sobre todo se percata de quién le ha enseñado a vivir con dignidad, a ser un hombre a la altura del tiempo y a la medida de la fe; para decirlo con la frase de Unamuno, a ser, “nada menos que todo un hombre”. En el camino de mi vida yo he encontrado a Juan Velarde. Sin él no sería hoy como soy. A ese don sólo se puede corresponder con una palabra: “gracias”, y con la voluntad de ser bueno, de ser piadoso, de ser amigo» (L.A. 2007, pág. 28).

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE REFERENCIA

E. FUENTES QUINTANA y J. VELARDE FUERTES: *Política Económica*. Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS). Madrid, 2008.

JUAN VELARDE FUERTES y RAMIRO CAMPOS NORDMANN: *Lecciones de Estructura e Instituciones Económicas de España*. Madrid, 1969.

LUIS PERDICES DE BLAS y THOMAS BAUMERT (Coordinadores): *La hora de los economistas (Entrevistas a cuarenta economistas españoles que han contribuido a la modernización de la economía española)*. Eco-book-Editorial del Economista. Madrid, 2010.

ROCÍO SÁNCHEZ LISSEN: *Los economistas de la «Escuela de Madrid»*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 2007.

ROUCO VARELA, A.: *Los fundamentos de los derechos humanos: una cuestión urgente. Discurso de recepción del Académico de Número Emmo. y Rvdmo. Sr. D. Antonio Rouco Varela y contestación del Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2001.

VIARIOS: *Laudatio y discurso del doctorado «honoris causa» de los profesores Enrique Fuentes Quintana, Manuel Varela Parache y Juan Velarde Fuertes*. UNED, 2007.

VIARIOS: *La búsqueda del saber. Liber amicorum de Juan Velarde*. Editorial ACTAS, S. L. Madrid, 2007.

VIARIOS: *Sesión de investidura de doctores «honoris causa» de los Excmos. Sres. Dr. D. José María García Escudero y Dr. D. Juan Velarde Fuertes*. Universidad Pontificia Comillas, 1997.

VELARDE FUERTES, J.: *Tres sucesivos dirigentes políticos y la economía (Análisis de Cánovas del Castillo, Silvela y Maura)*. Fundación Universitaria Española. Madrid, 2007.

– *La economía iberoamericana como drama e ilusión*. Editorial Aranzadi, S.A., 2007.

– *El libertino y el nacimiento del capitalismo*. La Esfera de los Libros, S.L., 2006.

– *Del realismo moderado de Santo Tomás de Aquino a la evolución de la Doctrina Social de la Iglesia*. Universidad San Pablo-CEU, 2003.

www.amisalas.org

www.bolsasymercados.es

www.elpais.es

www.lne.es/asturias

www.racmyp.es

www.tcu.es

La rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo

Ramón Álvarez de Miranda García

Presidente del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

El artículo pretende poner de manifiesto dos aspectos relativamente novedosos y que pueden ser iniciadores de un nuevo devenir en el Tribunal de Cuentas español y en general en los Órganos de Control Externo. Por un lado se señala que la actividad de las Entidades Fiscalizadoras no debe limitarse a verificar la gestión de los recursos públicos, sino que también debe promover cambios en la organización y funcionamiento del sector público. Junto a ello se indica que las Instituciones de Control Externo se encuentran asimismo sujetas al «escrutinio social», a su propia rendición de cuentas.

Las dos ideas se desarrollan haciendo referencia a la buena gobernanza y la rendición de cuentas por las Instituciones de Control Externo, comentando el control entre pares que recientemente se ha realizado al Tribunal de Cuentas de España y el Marco de Medición de Desempeño y concluyendo con una referencia a la contribución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

PALABRAS CLAVE: Entidades Fiscalizadoras, rendición de cuentas, gobernanza, Marco de Medición del Desempeño, control entre pares, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ABSTRACT

The article aims to reveal two relatively new aspects and that can be initiators of a new becoming in the Spanish Court of Audit and generally, in External Audit Bodies. On the one hand it states that the activity of Audit Institutions must not be

limited to examining the management of public resources; on the other, it points out that they must also promote changes in the organisation and functioning of the public sector. Alongside, it is pointed out that External Audit Institutions are, likewise, subject to “social scrutiny”, to its own accountability.

Both ideas are developed making reference to good governance and accountability by External Audit Institutions, commenting the peer review that has recently been performed on the Spanish Court of Audit and the Performance Measurement Framework, and concluding with a reference to the contribution of Supreme Audit Institutions to achieving the United Nations Sustainable Development Goals.

KEYWORDS: *Audit Institutions, accountability, governance, Performance Measurement Framework, peer review, Sustainable Development Goals.*

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas –que se agrupan bajo el concepto, recientemente acuñado, de Instituciones de Control Externo– llevan a cabo una actividad de importancia crucial para el adecuado desarrollo de nuestro sistema democrático, como es el control de las cuentas y de la gestión económico-financiera del sector público, dirigido a evaluar la adecuada utilización de los fondos públicos.

Nuestra labor no debe limitarse a una verificación *a posteriori* sobre la gestión de tales recursos públicos, sino también tiene que estar dirigida a promover cambios en la organización y el funcionamiento de las Administraciones y del conjunto de Órganos y Entidades que conforman el sector público, es decir, las Instituciones de Control Externo deben asumir un papel proactivo en la mejora de la actividad económico-financiera pública.

Resulta pertinente citar, a este respecto, las palabras del Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, D. Vítor Caldeira, en la presentación del Informe Anual de la Institución comunitaria correspondiente al ejercicio 2014 ante la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo: «*La Unión Europea debe invertir mejor su dinero y velar por que las inversiones se ajusten más a sus prioridades, se elaboren normas más simples para lograr resultados y los recursos se gestionen de manera más eficiente*». No cabe, desde la perspectiva del Tribunal de Cuentas, sino compartir esta reflexión y propugnar su extensión, de forma general, a todos los ámbitos del sector público.

No obstante, las Instituciones de Control Externo también se encuentran sujetas al escrutinio social, tanto por lo que se refiere al ejercicio de su labor de control, sobre la que reposa en parte la confianza ciudadana en los Poderes Públicos, como por el hecho de ejercer una función de especial trascendencia y que requiere la utilización de fondos públicos, de cuya gestión tienen aquellas que rendir cuentas.

En efecto, dichas Instituciones no están exentas del cumplimiento del ordenamiento jurídico y de otros principios ordenadores de su actuación, a los que se hará referencia a continuación, incluido el de rendición de cuentas a la ciudadanía; y ello con el máximo rigor, dada la extraordinaria trascendencia de su papel en el funcionamiento de los órganos y las entidades públicas en las sociedades avanzadas.

2. LA BUENA GOBERNANZA

Los regímenes democráticos se caracterizan por un mayor control y exigencia de rendición de cuentas por los ya referidos Poderes Públicos, los cuales deben regir su actuación con arreglo a una serie de principios que se pueden englobar en torno a dos conceptos de gran relevancia, como son los de *gobernanza* y *buen gobierno*. Ambos aspectos, estrechamente relacionados, implican una forma de gestión que trata de promover la confianza de los ciudadanos hacia las Instituciones públicas y que ha permitido definir un nuevo concepto, más amplio, que se conoce como la *buena gobernanza*.

El Diccionario de la Lengua Española define el término *gobernanza*, en su primera acepción, como el «*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*». Esta forma de gobierno se basa en la existencia de una ciudadanía conocedora de sus derechos y con interés en ser informada de los resultados de la gestión pública, así como una sociedad civil organizada, que se implica activamente en el funcionamiento de las Instituciones y que trata de condicionar la acción del sector público.

Respecto al concepto de *buen gobierno*, el mismo incluye un conjunto de principios inspiradores de la actuación pública, dirigidos a promover la defensa del interés general, la aplicación de cri-

terios éticos, la eficacia y eficiencia en la gestión pública, la lucha contra la corrupción y, en definitiva, la responsabilidad por la actividad desempeñada. Es imposible efectuar un catálogo exhaustivo de tales principios, pero la cuestión más importante es que los mismos deben impregnar la gestión de los responsables públicos y es preciso que exista algún tipo de sanción o reproche hacia quienes omiten su cumplimiento en beneficio de otros intereses o motivaciones particulares.

Nos encontramos, por tanto, bajo un nuevo paradigma que rige la actividad de las Instituciones y de los servidores públicos, en el que unas y otros se encuentran sometidos a unas mayores exigencias de información y de actuación por parte de los ciudadanos. Esta situación implica la necesidad de que los gestores públicos actúen conforme a una serie de principios, entre los que cabe citar los de transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, economía, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, comportamiento ético, igualdad y no discriminación.

Este conjunto de principios son exigibles no solo a los órganos que conforman el Poder Ejecutivo y las Administraciones Públicas, en sus distintos niveles, sino también al resto de Instituciones que garantizan la vigencia del Estado de Derecho, mediante una auténtica división de Poderes y un sistema de contrapesos, propios del sistema democrático. Entre tales Instituciones se encuentran incluidas las Entidades Fiscalizadoras Superiores y, en general, los Órganos de control.

En efecto, el creciente interés de la ciudadanía en conocer y, en la medida de lo posible, participar en la gestión pública, se extiende a las Instituciones de Control Externo, a las que también resultan de aplicación los referidos principios de buena gobernanza. Como consecuencia de ello, aquellas se encuentran sujetas a nuevas obligaciones, como las relativas a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, con arreglo a lo previsto en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

Al mismo tiempo, lo anterior va acompañado del reforzamiento de las competencias y el otorgamiento de nuevas funciones, como ocurre, por ejemplo, con la atribución al Tribunal de Cuentas de una función consultiva, introducida por la *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*, limitada a lo relativo a su propio régimen

jurídico y al ejercicio de sus funciones, fiscalizadora y jurisdiccional, con arreglo a lo previsto en la nueva disposición adicional undécima de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por su parte, la *Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos* ha modificado, entre otras normas, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y, en el ámbito de las formaciones políticas, las Leyes Orgánicas de Partidos Políticos, de 2002, y sobre financiación de los Partidos Políticos, de 2007.

Asimismo, en los últimos años han sido adoptadas diversas modificaciones legislativas dirigidas al reforzamiento de las competencias y a la mejora de funcionamiento de varios de los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas.

Sin duda, todo ello obedece a una voluntad del Legislador de reforzar la eficacia y efectividad de las Instituciones de Control Externo en el cumplimiento de sus fines, acompañada de una mayor exigencia de que las mismas sean transparentes y, en definitiva, rindan cuentas de su gestión.

El Tribunal de Cuentas, al igual que se puede afirmar también para el resto de Órganos de Control Externo, comparte esa necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con su actuación, como lo demuestra el hecho de haber impulsado *motu proprio* distintas medidas dirigidas a esa finalidad, que incluso van más allá de las obligaciones impuestas por la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, a la que anteriormente se ha hecho referencia.

En los últimos años se han adoptado un conjunto de decisiones por el Tribunal de Cuentas en aras de una mejora de su transparencia y un cumplimiento más eficiente de sus funciones, bajo un propósito último de búsqueda de la excelencia; medidas que ha sido posible implantar gracias a la labor de los empleados al servicio de la Institución, a pesar de las dificultades y las limitaciones a las que, con frecuencia, se ha enfrentado la Institución, sus responsables y su personal.

Debemos ser conscientes de que se trata de un camino de largo recorrido, que requiere del cuestionamiento constante de su actuación y la adopción de nuevas medidas que redunden en un mejor desempeño de la misión que les ha sido encomendada.

3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO

Una vez sentado todo lo anterior, es preciso detenerse en un principio al que las Instituciones de Control Externo deben otorgar un carácter fundamental para la mejora de su desempeño en el cumplimiento de las funciones que tienen legalmente asignadas, así como para incrementar el prestigio entre los ciudadanos y la confianza en los Órganos de control. Dicho principio no es otro que el de la *rendición de cuentas*, sobre el que se basa tradicionalmente tanto la función fiscalizadora como la jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, como presupuesto para su ejercicio, hasta el punto de establecerse en el ordenamiento jurídico mecanismos coercitivos o sancionadores hacia aquellos sujetos obligados que incumplen su deber de rendir cuentas.

Es posible afirmar que, sin una adecuada rendición de cuentas, el control de la actividad económico-financiera pública pierde una parte de su efectividad. A este respecto, cabe destacar que la ya mencionada Ley de Transparencia ha tipificado como infracción administrativa, dentro de su título dedicado al «*Buen Gobierno*», el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en la normativa presupuestaria que sea aplicable. Por su parte, en el ámbito del sector público local, la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* ha modificado la Ley de Economía Sostenible estableciendo la posibilidad de retener a las entidades locales que no rindan sus cuentas generales al Tribunal el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión.

Sin embargo, esta rendición de cuentas –que, como ya se ha dicho, constituye un principio esencial para el adecuado ejercicio de sus funciones por parte de los Órganos de control– no debe predicarse exclusivamente como un deber legal que incumbe a las entidades públicas objeto del citado control, sino que es exigible a los Poderes Públicos, incluidas las Instituciones de Control Externo. Únicamente de esta manera los ciudadanos pueden valorar el resultado de la gestión efectuada por el conjunto de las Instituciones públicas y conocer el grado de cumplimiento de sus fines y sus objetivos.

Así se ha entendido por parte de distintas instancias internacionales relevantes, como las Naciones Unidas, cuya Resolución A/66/209,

de la Asamblea General, señala que se *«alienta a los Estados Miembros y a las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas a que continúen e intensifiquen su cooperación con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a fin de promover la buena gobernanza garantizando la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores»*.

La propia INTOSAI ha destacado la importancia de la rendición de cuentas en varias de sus Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). En concreto, la ISSAI 12 establece, por un lado, la necesidad de realizar fiscalizaciones o auditorías para garantizar que el Gobierno y las Entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos; y, asimismo, bajo el propósito general de ser una organización modelo a través del ejemplo, se recoge también como principio el de *«garantizar la apropiada transparencia y rendición de cuentas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores»*.

Por otra parte, la ISSAI 20 efectúa un amplio desarrollo de los principios de transparencia y de rendición de cuentas, que se encuentran intrínsecamente relacionados. Dicha norma contiene un elenco de principios inspiradores de la actuación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, entre los cuales se encuentran la necesidad de cumplir con sus deberes en un marco jurídico que prevea, entre otros aspectos: la obligación de transparencia; la aplicación de altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal; y la obligación de informar públicamente de su gestión y de sus resultados de fiscalización.

Asimismo, la *Declaración de Asunción* de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), relativa a los *Principios sobre Rendición de Cuentas*, constituye una guía para los miembros de la referida Organización con el fin de promover el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas. Dentro de ese conjunto de principios, por su interés, es preciso enunciar el primero (*«la rendición de cuentas es la base para un buen gobierno»*) y el octavo y último (*«las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas»*).

La *Declaración de Asunción* se complementa con la *Guía para la rendición pública de cuentas de la gestión institucional de las EFS a la ciudadanía* y con la *Guía para la implementación de los principios sobre rendición de cuentas*, aprobadas ambas por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de OLACEFS.

Llegados a este punto, cabe hacer especial referencia a dos instrumentos de gran utilidad para la evaluación de la actividad desarrollada por las Instituciones de Control Externo, cuestión necesaria para llevar a cabo la adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía. Tales instrumentos son los procedimientos de revisión externa independiente, mediante las denominadas *Revisiones entre Pares* (o *Peer Review*, según la terminología anglosajona); y la evaluación voluntaria, a través del modelo conocido como *Marco de Medición del Desempeño* (PMF, en sus siglas en inglés).

Ambos procedimientos, las Revisiones entre Pares y el Marco de Medición del Desempeño, presentan finalidades y características comunes, pero parten de un planteamiento diferente. En efecto, las primeras constituyen un instrumento con que cuentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores para ser evaluadas voluntariamente por una o varias Instituciones de Control Externo análogas, que garanticen el cumplimiento de las condiciones necesarias de independencia, experiencia y profesionalidad. En cambio, el segundo es un modelo de autoevaluación de cada Órgano de Control Externo, también de carácter voluntario, basado en la medición objetiva del desempeño de la Entidad a partir de una serie de indicadores.

Una y otra metodologías constituyen una herramienta idónea para la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las Instituciones de Control Externo, bien sea a través de la evaluación realizada por un tercero o par, bien a partir de la propia autorrevisión con arreglo a parámetros homogéneos y estandarizados.

3.1. Revisiones entre Pares

Los procedimientos de Revisión entre Pares deben ser considerados no solo como un instrumento de fiscalización o de evaluación pública, sino también como una ayuda a las propias Entidades revisadas para cumplir con las normas legales y profesionales que rigen su actuación, así como para la mejora de su organización, procedimientos y resultados.

A mediados del año 2014, el Tribunal de Cuentas decidió someterse voluntariamente a una Revisión entre Pares, cuya realización fue encomendada a dos Instituciones de experiencia contrastada en este tipo de evaluaciones: el *Tribunal de Contas* de Portugal y el Tribunal de Cuentas Europeo. La mencionada revisión se llevó a cabo durante el primer semestre de 2015 y ha consistido en una

evaluación sobre el ejercicio de las funciones propias de la Institución, tanto fiscalizadora como jurisdiccional, y también sobre otros aspectos esenciales relativos a la buena gobernanza, como la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas, así como de diferentes ámbitos que integran la gestión interna del Tribunal: recursos humanos, gestión presupuestaria, control interno, contratación y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Sin pretender extendernos en su contenido, que puede consultarse íntegramente en el portal web del Tribunal de Cuentas, resulta pertinente citar las siguientes consideraciones generales del informe final de la Revisión entre Pares:

- *El Tribunal de Cuentas de España es una institución sólida, que contiene dentro de sí mismo las fortalezas y herramientas requeridas para hacer de ella una Entidad Fiscalizadora Superior moderna, transparente, independiente y eficaz.*
- *En los últimos años, el Tribunal ha dedicado esfuerzos a la tarea de modernizar y adoptar buenas prácticas, con vistas a perfeccionar y mejorar la calidad de su trabajo.*
- *Esta tarea no está terminada, por lo que se alienta el Tribunal de Cuentas a mantenerse en esta senda y a dar curso a las recomendaciones de mejora detalladas en el informe de la revisión, que nos parecen cruciales para lograr un desempeño marcado por la excelencia.*

La mencionada Revisión entre Pares, primera a la que se ha sometido la Institución, ha supuesto un instrumento esencial para la evaluación del cambio que se ha llevado en el Tribunal de Cuentas durante los últimos años y, al mismo tiempo, un impulso a las transformaciones que resultan imprescindibles para conseguir ser una organización moderna, transparente, eficiente y útil para la sociedad. En efecto, nos encontramos inmersos en un proceso de modernización de la Institución, en todos los ámbitos de su funcionamiento, que implica considerables sacrificios y el compromiso de todos cuantos estamos interesados en contribuir de forma responsable a mejorar su prestigio. Es indudable que la mejora en la rendición de cuentas a la ciudadanía debe repercutir en un mayor conocimiento de la importancia de nuestra labor y en una valoración de la utilidad de los resultados de la misma.

El resultado de la Revisión entre Pares, como se indicaba con anterioridad, debe servir de ayuda para la mejora de nuestro desempeño, señalando no solo los aspectos que constituyen auténticas

fortalezas de la organización, sino también aquellos otros susceptibles de ser mejorados, junto con las recomendaciones que deben conducir al Tribunal de Cuentas a ser una Institución caracterizada por la excelencia.

No obstante, dicha Revisión entre Pares también puede ser concebida como un mecanismo de rendición de cuentas a los ciudadanos. Las Instituciones de Control Externo deben evaluar la actividad económico-financiera desarrollada por el conjunto de Órganos y Entidades que configuran el sector público, procurando que se exijan las correspondientes responsabilidades que se deduzcan del control, pero también nos encontramos compelidos a rendir cuentas de nuestra actuación. No somos organizaciones ajenas al control social y a la crítica de los medios de comunicación, dado que estamos sujetos a un deber público de transparencia y rendición de cuentas, especialmente reforzado en estos últimos tiempos. Resulta pertinente recordar, a este respecto, la famosa cita del Juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Louis Brandeis: *«La luz del sol es el mejor de los desinfectantes»*.

3.2. Marco de Medición del Desempeño

El segundo de los instrumentos de evaluación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como elemento de apoyo para la rendición de cuentas, es el modelo denominado Marco de Medición del Desempeño. Su origen se encuentra en el Congreso de INTOSAI de Sudáfrica (XX INCOSAI), en el que se encargó al *Grupo de trabajo sobre Valor y Beneficios de las EFS*, en colaboración con el *Comité de Creación de Capacidades* y la *Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI*, la elaboración de una herramienta de evaluación de las Instituciones de Control Externo.

Tras la elaboración de sucesivos borradores, la realización de pruebas piloto en Entidades Fiscalizadoras de todo el mundo y la celebración de cursos de capacitación, está prevista la adopción del Marco de Medición del Desempeño en el próximo INCOSAI, que se celebrará en 2016. Su finalidad es proporcionar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores una referencia que permita, de forma voluntaria, la evaluación de su funcionamiento y de los resultados de su actividad, con arreglo a lo previsto en las ISSAI y en otros códigos de buenas prácticas de fiscalización pública. Se trata, en definitiva, de establecer un modelo homogéneo y válido para toda la comunidad internacional de Instituciones de Control Externo, basado en la autoevaluación periódica con arreglo a parámetros objetivos.

Al igual que en el caso de las Revisiones entre Pares, este nuevo instrumento de evaluación permite, por una parte, identificar fortalezas y debilidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores relativas a su funcionamiento y organización; y, en segundo lugar, facilita la rendición de cuentas, mostrando el valor y el beneficio para el interés general que proporcionan dichas Instituciones.

El Marco de Medición del Desempeño incluye dos clases de actuaciones: un Informe de desempeño de la EFS y de su entorno, con un carácter esencialmente cualitativo, que constituye el resultado final de la evaluación a partir de la evidencia obtenida; y un conjunto de indicadores, que sirven de base para la elaboración del mencionado informe y permiten llevar a cabo un seguimiento de su evolución a lo largo del tiempo. Se han identificado un total de veintidós indicadores, más otros dos adicionales para las Instituciones de Control Externo que tengan atribuida una función jurisdiccional. Cada uno de los indicadores se estructura entre una y cuatro dimensiones y estas últimas, a su vez, en criterios tomados directamente de las ISSAIs o de otras buenas prácticas internacionales reconocidas de fiscalización pública.

La estructura del Marco de Medición del Desempeño se organiza en torno a los siguientes siete ámbitos o dominios:

- la elaboración de informes;
- la independencia y el marco legal;
- la estrategia para el desarrollo de la organización;
- las normas y metodologías de fiscalización;
- las estructuras de gestión y apoyo;
- recursos humanos y liderazgo; y
- la comunicación y gestión de los terceros interesados.

En definitiva, este modelo constituye un instrumento de extraordinaria relevancia para la evaluación y rendición de cuentas por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que puede utilizarse de manera complementaria a las Revisiones entre Pares, al proporcionar estas últimas la opinión de un tercero independiente. De hecho, en el informe de la Revisión entre Pares sobre el Tribunal de Cuentas se tuvo en cuenta, para su realización, la versión piloto del Marco de Medición del Desempeño aprobada por el Grupo de trabajo para el Valor y Beneficios de las EFS de INTOSAI.

La utilización de uno u otro instrumento, tanto para la evaluación de las Instituciones de Control Externo como para rendir cuentas a la ciudadanía, dependerá de la decisión de cada Entidad,

pudiendo incluso plantearse la utilización de ambos procedimientos, de forma complementaria, a lo largo del tiempo. En todo caso, resulta fundamental llevar a cabo el seguimiento periódico de los resultados de las Revisiones entre Pares y de las evaluaciones realizadas conforme al Marco de Medición del Desempeño, labor que permitirá analizar la evolución de los resultados.

4. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Resulta oportuno concluir haciendo una breve referencia a un aspecto muy relevante, en el que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben asumir un rol activo en el futuro, y del que también deberán dar cuenta a la sociedad, como es el de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, resultado de la conocida como *Agenda de Desarrollo Post-2015* de las Naciones Unidas.

En la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en el mes de septiembre de 2015 se aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que comprende un total de diecisiete Objetivos Mundiales, basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000. El propósito último de aquellos Objetivos de Desarrollo Sostenible se dirige a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. A este respecto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen un papel significativo en el desarrollo y cumplimiento del Objetivo de Desarrollo número 16, bajo el título de «*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*». En definitiva, se trata de contribuir a la mejora de la buena gobernanza y a la rendición de cuentas por parte de las Instituciones públicas.

En concreto, y así se abordará en el próximo INCOSAI de 2016, las Instituciones de Control Externo deben asumir un compromiso en contribuir a la implementación, entre otros, de los siguientes Objetivos:

- 16.5: *Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.*
- 16.6: *Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.*
- 16.10: *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.*

Es indudable que el próximo Plan Estratégico de INTOSAI, que está en proceso de elaboración, incluirá entre sus prioridades estratégicas la contribución de las Instituciones de Control Externo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, es preciso hacer referencia a la denominada *Agenda de Acción de Addis Abeba* de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, documento que fue aprobado mediante Resolución 69/313, de 27 de julio de 2015, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que incluye la voluntad relativa al reforzamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como órganos independientes, y el propósito dirigido a un aumento de la transparencia y a una participación igualitaria en el proceso de elaboración de presupuestos.

El reconocimiento explícito del papel de las Instituciones de Control Externo, como órganos independientes, así como el compromiso de las Naciones Unidas relativo a su fortalecimiento, va a implicar que esta cuestión formará parte de la agenda de la comunidad internacional a lo largo de los próximos años.

5. CONCLUSIÓN

Como se ha señalado a lo largo de la exposición anterior, el marco de actuación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ha cambiado sustancialmente en los últimos años. No somos organizaciones al margen del control y la supervisión característicos de las sociedades democráticas avanzadas, en las que los ciudadanos, los agentes sociales, los medios de comunicación y otras instancias de participación pública asumen un papel activo en la exigencia de máxima transparencia y rendición de cuentas por parte de todas las Instituciones públicas. Ello redundará, indudablemente, en una mejora progresiva de nuestra actuación y contribuirá al cumplimiento de los fines que tenemos asignados y, en última instancia, al interés general.

Debemos asumir un papel como promotores del cambio, no podemos conformarnos con lo realizado en el pasado ni limitarnos al ejercicio de nuestra actividad tradicional como Instituciones Supremas de Control. Los ciudadanos tienen derecho a exigir una actuación diligente y eficaz de los responsables públicos y la máxima transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; principios que resultan aplicables, asimismo, a las Instituciones de Control Externo.

En la medida que seamos capaces de responder a las expectativas sociales, tanto en relación con el resultado de nuestra labor de control como respecto a nuestra propia gestión, gozaremos de un reconocimiento y prestigio que, en última instancia, favorecerá el cumplimiento de la misión que tenemos encomendada.

Madrid, 30 de septiembre de 2015

El Tribunal de Cuentas. El largo periodo de ajuste tras la Guerra Civil¹

Milagros García Crespo

Presidenta Emérita del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

Durante los ciento setenta años transcurridos desde la Constitución de Cádiz hasta 1982, el Tribunal de Cuentas cumplió sus funciones con grandes dificultades. La etapa que transcurre entre 1936 y 1947 fue de práctica inactividad en la fiscalización de las cuentas del Estado. El estudio analiza el trienio de la Guerra Civil y los primeros años de postguerra e incluye una revisión somera de las vicisitudes que afectaron a la institución desde 1812 y particularmente durante los años de vigencia de la II República anteriores a 1936. En 1947 la institución contó con una nueva organización dirigida a resolver los retrasos acumulados. Sin embargo, la conformidad de las Cuentas no llegó al Congreso hasta 1964 después de que el Ministerio de Hacienda realizara su propio ajuste con la reconstrucción de sus principales cometidos, como la formación de presupuestos anuales, la adaptación del sistema tributario y de las funciones de recaudación, contabilidad e intervención. La primera Cuenta General del periodo de postguerra no se recibió en el Tribunal de Cuentas hasta 1959. Ante la carencia de muchas cuentas parciales, su tarea se limitó a contrastar la Cuenta General con los libros remitidos desde la Intervención General de la Administración del

¹ El 20 de octubre de 2002, en su discurso de investidura Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valladolid, Juan Velarde disertó sobre «Nacimiento, vida y muerte de la peseta. La historia de un sueño a otro, 1868-2002». En él expuso las vicisitudes del Banco de España durante la Guerra Civil. Mi aportación al número que la Revista Española de Control Externo dedica al Doctor Velarde trata, precisamente, de la incidencia de la Guerra Civil en el Tribunal de Cuentas como afectuoso recuerdo de aquel acto.

Estado. Una Memoria extraordinaria del Tribunal de Cuentas de 1964, comprensiva de las cuentas desde 1935 hasta 1960, ha permitido analizar el procedimiento seguido en los años estudiados para solucionar el gran vacío en la tarea fiscalizadora.

PALABRAS CLAVE: Normativa, Actas, Memorias, Retrasos, Actualización.

ABSTRACT

During the one hundred and seventy years since the Constitution of Cadiz until 1982, the Spanish Court of Audit fulfilled its duties with great difficulty. The period between 1936 and 1947 was of practical inactivity on the auditing of the accounts of the State. The study analyses the three years of the Civil War and the early postwar years and it includes a brief review of the events that affected the institution since 1812 and particularly during the years of the second Republic prior to 1936. In 1947 the institution had a new organisation aimed at solving the accumulated delays. The opinion of the Court of Audit did not reach the Congress (Lower Chamber of the Parliament) until 1964, when the Ministry of Finance made its own adjustment with the reconstruction of its main tasks, such as the formation of the annual budget and the adaptation of the functions of taxation, collection, accounting and intervention. The first General Account of the postwar period was not received at the Court until 1950 and due to the low existence of partial accounts, its task was limited to contrast the General Account with the books sent from the General Comptroller of the State Administration. An extraordinary report of the Court of Audit of 1964, that included the accounts from 1935 to 1960, has allowed us to analyse the procedure followed in the years studied to address the huge gap in the supervisory task.

KEYWORDS: Legislation, Proceedings, Reports, Delays, Update.

1. ANTECEDENTES

El camino seguido en España con la regulación de las normas rectoras del Tribunal de Cuentas hasta llegar a la Ley Orgánica de 1982 no ha sido precisamente el de la línea recta. Hasta entonces, el cometido del Tribunal de Cuentas fue básicamente judicial, dirigido a velar por el cumplimiento de la normativa financiera. Además, a lo largo de 170 años, su carácter constitucional ha sido reconocido únicamente en tres constituciones: las de 1812, 1931 y la actual de 1978.

La Constitución de Cádiz, en el Título VII, al regular las *contribuciones* dispuso que hubiese una Contaduría Mayor de Cuentas para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos, las cuales debían rendirse a las Cortes, no al Rey. Su organización debería plasmarse en una Ley especial (Art. 350). Tal Ley nunca fue realidad puesto que la Constitución, como es sabido, fue derogada

por Fernando VII a su regreso a España en 1814. No obstante tuvo otros periodos de vigencia, el primero como consecuencia del pronunciamiento de Riego, que llevó al Rey a prestar juramento a la Constitución en 1820, estando vigente hasta 1823². La instrucción de 1820 sobre el Tribunal puede considerarse la primera regulación contemporánea, que consagra la institución con una doble función: por una parte el enjuiciamiento de las cuentas y cobro de los alcances a favor de la Hacienda y por otra, como entidad de control para la formación de los estados contables para su remisión a las Cortes. Es decir, reconoce una función tradicional, judicial y otra revisora. Pero la norma no llegó a desarrollarse.

Todavía durante el reinado de Fernando VII, por Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas, institución colegiada que unificaba las funciones judiciales y revisoras, con jurisdicción especial ejercida por delegación del Rey. Sus disposiciones estuvieron vigentes hasta 1851.

Dos leyes importantes contribuyeron a desarrollar la modernización del Tribunal. La Ley Orgánica de 25 de agosto de 1851 y la de 25 de junio de 1870. Las normas de ambas leyes sirvieron de guía durante largo tiempo ya que aunque la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934 actualizó y amplió las competencias del Tribunal, mantuvo la orientación de la Ley de 1870.

La Ley Orgánica de 1851 denomina por primera vez a la institución «Tribunal de Cuentas del Reino» y le asigna la «fiscalización financiera de la Administración Pública». Es la primera ley completa sobre la organización y atribuciones del Tribunal ya que «señala con gran exactitud la jurisdicción del Organismo» (Mendizábal Allende, 1965) y por primera vez concede al Tribunal el atributo de *supremo* siguiendo el modelo francés de corte napoleónico; no obstante, estaba incardinado en la Dirección General de lo Contencioso, una de las ocho direcciones generales del Ministerio de Hacienda. Señalaba la Ley un nuevo ámbito jurisdiccional para el Tribunal de Cuentas excluyendo las causas criminales, residenciando en él los actos de funcionarios cuentadantes, con capacidad de exigencia del reintegro por alcances y ampliando su esfera a los juicios de cuentas de Corporaciones Locales. Pero a pesar de su referencia al carácter de *supremo*, encomendó al Consejo Real los recursos de

² Volvió a regir durante un breve periodo entre 1836 y 1837.

casación frente a sus sentencias. (Mendizábal Allende, 2000). Efectivamente, la categoría de supremo indicada en los art. 2 y 14 era solo un título honorífico dada su subordinación al Consejo de Hacienda. Supuso un importante avance respecto a la Real Cédula de 1928, ya que en aquella los miembros de la institución eran nombrados directamente por el Rey mientras que la Ley de 1851 abre camino para los futuros Tribunales de Cuentas españoles al producirse el nombramiento por acuerdo del Consejo de Ministros y ser aprobado posteriormente por Real Decreto.

Fue la segunda Ley Orgánica de 25 de junio de 1870, conforme a la Constitución de 6 de junio de 1869, la que residenció en las Cortes la facultad de nombrar y separar a Presidente y Ministros de la Institución. Fijó indubitablemente la categoría de *supremo* al Tribunal, que se le venía atribuyendo con mayor o menor fortuna desde 1812. Así, la Ley le facultó para resolver los recursos que procedían de las sentencias de los Tribunales Territoriales de Cuentas de Cuba y Filipinas; con ello la jurisdicción del Tribunal se consideró inapelable.³

El camino hacia la modernización del control del sector público se fue recorriendo en la lenta adaptación de las normas, pero en su funcionamiento es necesario hablar de un Tribunal que no juzga, que no presenta memorias sobre las cuentas públicas. La Ley de 1870 en su artículo 16 instituyó la obligación del Tribunal de Cuentas de presentar en el Congreso una Memoria anual sobre el juicio que le merece la Cuenta del Estado y en el artículo 142 reconoce que está pendiente la revisión de las cuentas del periodo 1829-1870⁴. Preocupaba la ocultación de los posibles defraudadores, que se sospechaban muy numerosos. Es más que probable que la inacción del Tribunal de Cuentas se pueda explicar por la desafortunada situación de la Hacienda Pública española a lo largo de todo el siglo XIX.

La Memoria anual derivaba del examen de las cuentas parciales de ingresos y gastos públicos; en el caso de que dicho examen fuera desfavorable, se iniciaba el procedimiento jurisdiccional que a su vez podía ser absolutorio o condenatorio, en este último caso sin apelación posible. Se prestaba especial atención a la malversación

³ En 1878, con la Primera República, los Tribunales de Cuentas Territoriales de Cuba y Filipinas se residenciaron en el Tribunal mediante la creación de la Sala de Ultramar.

⁴ Recordemos que el primer Presupuesto del Estado es de 1828.

de fondos o reintegros al Tesoro por pagos indebidos así como a los sobrantes de mandamientos de pagos a justificar. Las cantidades más significativas se debían a alcances y desfalcos. Con todo ello se llegaba al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (CGE), resumen de las cuentas parciales. Era a partir de este punto cuando el Tribunal debía emitir el documento más importante, la Memoria, que estaba orientada a la formulación de doctrina sobre la adecuación de la norma. Ésta se presentaba en las Cortes junto a la CGE con la certificación de conformidad de la misma con las cuentas parciales.

Entre 1870 y 1899 el Tribunal de Cuentas no publicó memorias ordinarias sobre la gestión de la Hacienda Pública precisamente porque la Administración no confeccionó las CGE. Sí hubo memorias extraordinarias, sobre contratos de adquisición de fondos por distintos Gobiernos o sobre la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito en periodos de inactividad parlamentaria (Martínez Pérez, A., 2008). Sin entrar en el análisis de su contenido más o menos pobre, las Memorias o no se realizaron o se presentaron con tanto retraso respecto a sus presupuestos respectivos que resultaban carentes de interés. Los retrasos se debían a los plazos muy dilatados de la formación de las cuentas con origen en los distintos ministerios, de manera que la IGAE no podía redactar las cuentas generales en tiempo. Solo con el nuevo siglo, en 1901, comenzó la presentación en las Cortes de las memorias anuales hasta su interrupción con la correspondiente a 1935, pero siempre con grandes retrasos. Por ejemplo, la Cuenta General de 1905 se aprobó con 17 años de retraso y en distintos momentos se acumularon por ley las cuentas generales de varios ejercicios⁵.

Estos eran los principales problemas que preocupaban –o debían preocupar– entre 1870 y 1924 al Tribunal de Cuentas del Reino:

1) La contratación. Desde la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, correspondía al Tribunal de Cuentas la revisión de todos los contratos administrativos del Estado por importes superiores a 250.000 pesetas. Se limitaba su tarea a analizar el cumplimiento de la normativa, a informar en su caso sobre la existencia de responsabilidades y a emitir juicio sobre contratos públicos. Pese a los frecuentes pronunciamientos desde el Tribunal sobre la necesidad de controlar la contratación

⁵ Como ejemplo, catorce ejercicios comprendidos entre 1906 y 1919.

pública en su totalidad, sus posibilidades no respondían a las exigencias de control; por distintas causas su labor crítica estaba limitada a una pequeña parte de los contratos celebrados por la administración; así, entre 1899 y 1929 se pronunciaron dictámenes sobre ocho contratos (Martínez Pérez, 2008). Los reparos fueron reiterativos y referidos a la infracción de la normativa vigente.

2) La Deuda Pública. Su tratamiento por el Tribunal careció de continuidad, contenido y homogeneidad suficientes como para considerar que hubo aportación doctrinal. En todas las memorias se acusa el excesivo crecimiento de la Deuda pero no se llega a analizar sus causas y sus efectos ni mucho menos a probar estas afirmaciones, se limitan a repetir un consenso generalizado en la época.

3) La contabilidad. Eran frecuentes las cajas especiales, con la correspondiente descentralización y la presencia de Organismos con autonomía financiera y por lo tanto no sujetos a control presupuestario. En la Memoria del ejercicio de los años 1920-21 se dice respecto a la escasa rendición de cuentas: «Dentro del régimen solo dos instituciones están exentas de rendirlas, son aquellas en que reside la soberanía: las Cortes y el Rey». Fue más tarde, en el informe de 1932, cuando el Tribunal abogó por la unidad de caja, de gestión y de presupuesto, recomendando la integración contable de todas las operaciones que afectaran a la Hacienda Pública. Puede afirmarse que en este punto la doctrina del Tribunal fue unificadora.

4) Los funcionarios. El Tribunal de Cuentas se quejó de manera constante de la escasez de personal; no solo porque su número se consideraba insuficiente sino sobre todo porque en distintos momentos disminuyó. Parece que las plantillas funcionariales no se ampliaron ni una sola vez entre 1870 y 1934, año este en el número de funcionarios fue 194.⁶ No existe ninguna referencia sobre la especialización o la cualificación profesional de los integrantes de la plantilla en una situación en la que los esquemas orgánicos y funcionales eran rígidos, sin adecuación a las nuevas necesidades de control, que por otra parte no sufrió ninguna variación. Con predominio de la rutina, las formas de control del siglo XIX continuaron en el XX.

⁶ Libro de Actas el Pleno del TC de 1934, Acta de 20 de septiembre, de aprobación del Presupuesto para 1935.

2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

Con el Estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 1924 se rompió con la línea histórica seguida hasta entonces al unir las funciones fiscalizadoras previas confiadas a la Administración, con las jurisdiccionales, consuntivas, propias del Tribunal de Cuentas que, como consecuencia, perdió su autonomía funcional. El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública estuvo vigente más de cinco años, desde el Real Decreto Ley de 19 de junio de 1924. Durante su vigencia, el Presidente de ese Tribunal Supremo reunía en su persona dos funciones tan opuestas como la de «Fiscal Interventor» y la de «Censor». Inmediatamente a la caída de Primo de Rivera, por Real Decreto Ley de 4 de febrero de 1930 se restablecieron las funciones del Tribunal de Cuentas y de la IGAE.

Apenas un año después, sin que los nuevos responsables del control externo tuvieran tiempo de mejorar su funcionamiento, las Cortes de la recién proclamada República, con fecha de 7 de mayo de 1931 aceptaron la dimisión del Presidente del Tribunal de Cuentas para nombrar siete días después a Pedro Gómez Chaix⁷.

La Constitución de 1931 cambia la anterior denominación de Tribunal de Cuentas del Reino e indica que «las cuentas se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República que informará a las Cortes de cualquier infracción». Al recoger este principio, la Ley Orgánica de 1934 define al Tribunal de Cuentas como «... el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica; corresponde a la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no hay recurso alguno».

El funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la República permite distinguir claramente dos periodos: el primero de 1931 a 1936, el segundo de 1936 a 1939, profundamente influenciado por la situación bélica.

Desde abril de 1931 Gómez Chaix ocupó el lugar trigésimo en la relación de presidentes del Tribunal de Cuentas y curiosamente, aunque cesó el 22 de agosto de 1933, hubo que esperar al verano

⁷ Gaceta de Madrid de 15 de mayo. Mientras que durante la Dictadura de Primo de Rivera las destituciones eran automáticas y simultáneas con el nuevo nombramiento mediante Decreto, en la II República se aceptaba la dimisión –cese– del miembro saliente para ser nombrado el nuevo en un breve plazo.

de 1936 para que las Cortes nombraran nuevo Presidente⁸. Durante tres años se sucedieron presidentes accidentales, recayendo la presidencia en todos los casos en el Ministro más antiguo.

En un intento de mantener los seis Ministros que la Ley asignaba al Tribunal, se produjeron entre 1931 y 1936 varios nombramientos para cubrir las vacantes e incluso en 1937 se nombraron tres Ministros. Por ejemplo, en Sesión Extraordinaria del Pleno de 28 de noviembre de 1931 se dio cuenta de un Decreto de la Presidencia de Gobierno por el que se disponía el cese de Don Luis Maffiotte como Ministro⁹ y simultáneamente, se nombraban dos nuevos Ministros mediante sendos Decretos¹⁰.

Durante el periodo 1931-1936 hubo un serio intento de puesta al día de las tareas de control propias del Tribunal y la entrega en las Cortes de las Memorias anuales:

- 1) En agosto de 1931 Gómez Chaix firmó la Memoria correspondiente a 1929; poco después, en febrero de 1932, la Memoria de 1930 y en agosto del mismo año, la correspondiente a 1931.
- 2) En febrero de 1934, Alberto López Selva, como Presidente accidental, envió al Congreso la Memoria de 1932.
- 3) Un año después, Arturo Valgañón, también Presidente accidental, suscribió la Memoria correspondiente al ejercicio de 1933.
- 4) Finalmente, en marzo de 1936, firmada por el Presidente accidental José Domínguez se presentó en las Cortes la Memoria correspondiente a 1934, publicada en la Gaceta de Madrid del 1 de abril.

⁸ Se recibió en el Tribunal una comunicación del Oficial Mayor del Congreso que dice «...las Cortes Constituyentes en su Sesión de 22 de agosto de dicho mes quedaron enteradas de la renuncia hecha por el Sr. Don Pedro Gómez Chaix del cargo de Presidente de ese Tribunal por ser incompatible con el cargo de Diputado». Así consta en el libro de Actas del año 1933, pág. 99.

⁹ Fue el primer depurado político; el cese se justificó por estar comprendido en lo señalado en el Decreto de 24 de noviembre, en aplicación del artículo 2.º del Decreto de 22 de abril.

¹⁰ Se trataba de los señores Centeno y Ramos. En el Acta de la Sesión extraordinaria citada, el Pleno acordó que «encontrándose en el local del Tribunal el Sr. Centeno, su posesión se verifique inmediatamente y convocados al efecto todos los funcionarios de este Organismo, a presencia de los que concurrieron, tuvo lugar el acto son las solemnidades acostumbradas».

Es evidente a la vista de estos datos que desde el Ministerio de Hacienda se cumplió la norma –tantas veces omitida– de remisión de las cuentas en plazo, e igualmente que desde el Tribunal se forzó la presentación de las memorias en el menor tiempo posible.

Apenas faltaban 20 días para el Alzamiento del 18 de julio de 1936, cuando la Gaceta de Madrid de 26 de junio publicaba el acuerdo del Congreso de los Diputados que nombraba Presidente del Tribunal de Cuentas a Emilio Palomo Aguado, dando fin a la larga etapa de presidentes accidentales¹¹.

Las Actas del Tribunal de esta época son una interesante fuente de información de cómo afrontó la institución las consecuencias del proceso bélico.

El Alzamiento se conoció por la Sala de Vacaciones que sustituía al Pleno ordinario todos los años desde el 15 de julio al 15 de septiembre. Reunida la Sala el día 30 de julio, manifestó su «condena enérgica por el execrable hecho de rebelión contra el Régimen» y dio cuenta de la recepción de un Decreto de Presidencia del Consejo de Ministros del día 21 que ordenaba la «cesantía de todos los empleados que hubieran tenido participación en el movimiento subversivo o fueran notoriamente enemigos del régimen». El decreto se completaba con una orden posterior que suspendía la concesión de permisos de verano y vacaciones reglamentarias a funcionarios públicos¹².

Pese a la urgencia que el cumplimiento de las disposiciones requería, el Pleno no tomó ninguna decisión hasta su reunión del 6 de agosto, cuando el Secretario General informó también sobre una Orden de Presidencia del Consejo de Ministros del día anterior requiriendo que, por los Habilitados del personal de los distintos Departamentos, «se formen relaciones comprensivas de quienes no se hubiesen presentado a hacer efectivos sus haberes en los tres primeros días de pago de nóminas con indicación de las causas que hayan

¹¹ Durante el resto del año y los primeros meses de 1937 Emilio Palomo figura como Presidente en el Libro de Actas. Curiosamente sigue firmando actas en 1938 pero intercaladas con las de dos Presidentes accidentales.

¹² El Presidente de la Sala de Vacaciones consideró que para resolver sobre esas cuestiones debían reunirse en Pleno. Así se hizo, pero ante la ausencia del Presidente se decidió retrasar cualquier decisión a un Pleno Extraordinario, fijado para el 1 de agosto. Al continuar la ausencia del Presidente se realizó una nueva convocatoria para el día 6. El Presidente Sr. Palomo justificó sus ausencias por encontrarse en Toledo «ocupado en asuntos relacionados con su cargo de Diputado por dicha circunscripción».

determinado la incomparecencia de los interesados, procediéndose al inmediato reintegro del importe de los sueldos no satisfechos y que para proceder al abono de los haberes no percibidos oportunamente será preciso que el funcionario lo solicite practicándose una información respecto a las causas de su ausencia y conducta observada durante la misma.» Se leyó la lista de funcionarios en tal situación y se reintegraron los sueldos íntegros de los mismos.

Había que decidir también acerca del Decreto de la Presidencia del Gobierno del 21 de julio sobre las cesantías de los funcionarios que hubieran tenido participación en el movimiento subversivo, sobre la caducidad de los permisos de vacaciones e incluso sobre la elaboración de un informe acerca del comportamiento del personal. Se dio un voto de confianza al Presidente para la fijar las decisiones a adoptar y se fijó la celebración de un nuevo Pleno Extraordinario para el día siguiente, 7 de agosto. Desde esa fecha dejaron de comparecer en Pleno dos miembros del mismo¹³. El Presidente señaló que para cumplir las órdenes que afectaban a los funcionarios, cada uno de ellos «dirija una instancia haciendo constar los pormenores de su personalidad política». Entre tanto quedaron todos apartados del servicio, dando un plazo de cuatro días para la admisión de solicitudes.

Días después, el 15 de agosto se celebró un nuevo Pleno extraordinario para conocer las instancias de los funcionarios que solicitaban el reingreso en el servicio activo. Eran 108¹⁴, se reintegraron otros 24 y se consideraron definitivas 56 bajas en el escalafón, con pérdida de todos sus derechos. Entre las bajas, la del que fue Ministro Rodrigo Díaz y el anterior Secretario General Alejandro Benito¹⁵. Se tomó un acuerdo que hoy produce extrañeza: «Se acordó fijar en el tablón de anuncios la lista definitiva de los funcionarios admitidos al servicio activo y proveerlos de un brazalete a los señores y de un lazo a las señoras con los colores de la bandera nacional, sellado con el del Tribunal y el número correspondiente en el escalafón».

¹³ Eran el Ministro Rodrigo Díaz y el Secretario General.

¹⁴ En una nueva reunión se separaron cuatro de la relación primitiva de 108, «por informaciones posteriores».

¹⁵ No obstante haberse fijado la pérdida de todos los derechos para estos funcionarios, la Diputación Permanente del Congreso reunida en Valencia el 15 de mayo de 1937, reconoció la jubilación por cumplir la edad reglamentaria a Rodrigo Díaz Gutiérrez. Años después, el 25 de septiembre de 1941 fue nombrado Presidente del Tribunal el Ministro defenestrado en 1936.

Debido al número tan elevado de funcionarios inhabilitados, el Pleno recurrió al nombramientos de interinos para cubrir las vacantes; entre estas, Secretario General, Jefe de Personal, Contadores Decanos de las Secciones 3^a 4^a 5^a y 6^a, tres Secretarios de Sala y Abogado Fiscal. Esta relación da una idea del nivel de los funcionarios separados.

En el Pleno de 12 de septiembre después de dos meses de grandes cambios y decisiones que afectaron al personal, se volvieron a despachar algunos asuntos de trámite sobre contratos y reclamación de cuentas pendientes de entrega por parte de varios organismos. Todavía una semana después se trató de la comunicación recibida del Ministerio de Hacienda disponiendo que el Tribunal, en el término de ocho días, formulase el proyecto de presupuesto para el cuarto trimestre del año e igualmente se remitiese el proyecto de presupuesto para el año 1937 en el mismo plazo. Además, el Ministro de «Justicia y Trabajo, Sanidad y Previsión» pedía la aprobación de un suplemento de crédito en el epígrafe «Prisiones-Alimentación» para «Manutención de los reclusos sanos y enfermos y de los hijos de las reclusas en su compañía» por 2,3 millones de pesetas, a la que el Tribunal dio su conformidad.

Aparte de la cuestión ciertamente excepcional de la inhabilitación de más de la cuarta parte de sus funcionarios por motivos políticos, el Tribunal continuó penosamente ejerciendo como tal en las tareas que tenía asignadas. La situación del Tribunal era confusa, como ocurría en el resto de organismos, sobre todo a raíz de los bombardeos sobre Madrid en el primer intento de las tropas nacionales de aislar la capital del resto de la España republicana. El 6 de noviembre de 1936 el Gobierno se refugió en Valencia dejando Madrid en manos de la Junta de Defensa al mando del General Miaja y el día 9 comenzó la evacuación del Tribunal de Cuentas dejando una Delegación en Madrid.

En Valencia la actividad del Tribunal se limitó a la aprobación de créditos extraordinarios para la financiación de la guerra. En las actas de los primeros meses se recoge un reproche: era escaso el número de funcionarios que se habían trasladado con sus familias. Habitualmente los Plenos eran semanales, pero su número se redujo en 1937¹⁶.

¹⁶ En el Libro de Actas figuran 52 en 1936 y solamente 26 en el momento del traslado de la sede del Tribunal a Barcelona el 25 de octubre de 1937.

En la Gaceta de Madrid de los años 37 y 38 se puede comprobar que durante esos años se sucedieron separaciones de servicio de funcionarios, jubilaciones forzosas e incluso las dimisiones de dos miembros del Pleno¹⁷. Necesariamente llegó el largo periodo de inactividad: el 1 de febrero de 1938 el Tribunal de Cuentas presentó en la Diputación Permanente del Congreso dos Memorias Extraordinarias sobre la «no recepción de la cuenta» de 1935 y 1936 y desde Barcelona, donde radicaba entonces el Gobierno, el 9 de abril de 1938 una Circular recuerda la obligatoriedad de rendir las cuentas, en respuesta a las dos Memorias Extraordinarias.

3. EL LARGO PROCESO DE AJUSTE

Nada fue fácil a partir de 1939. Tampoco lo fue en el Tribunal de Cuentas. De hecho, no existen actas de los años 1939 y 1940 y la nave no tuvo timonel hasta que en septiembre de 1941, con motivo de la creación de la «Sala Especial de Reintegros» el Gobierno, mostrando algún interés por el Tribunal de Cuentas, nombró Presidente a Rodrigo Díaz Gutiérrez. No se conoce la fecha de su cese y sí que continuaba presidiendo la institución en la última sesión del Pleno del Tribunal de 30 de diciembre de 1942, pero algo debió de ocurrir porque el Pleno no volvió a reunirse hasta marzo de 1945, fecha en la que se nombró un Presidente en funciones.¹⁸ La interinidad en la Presidencia acabó con el nombramiento de Eduardo Aunós en octubre de 1946. Presidió el Tribunal hasta su fallecimiento, ocurrido en septiembre de 1967. Durante su prolongada presidencia se pudieron superar los retrasos en la presentación al Parlamento de las CG pendientes.

El nuevo Régimen promulgó la «Ley de 10 de febrero de 1939 de depuración de funcionarios públicos» y a partir de entonces comenzó la etapa de inhabilitación de funcionarios del Tribunal, que continuó durante años¹⁹.

¹⁷ En todos los casos se cubrieron las vacantes de Ministros; dos de ellas por fallecimiento. Otra por dimisión remitida desde París.

¹⁸ En la primera Acta de la nueva etapa, fechada el 7 de marzo de 1945, se dice que no había un número de Ministros suficiente para formar Sala y mucho menos para constituirse en Pleno. Con la presencia de dos Ministros, y Fiscal y Secretario nombrados en funciones, se procedió a dar posesión a dos nuevos Ministros para así comenzar a ejercer las funciones del Pleno.

¹⁹ Con el comienzo de las inhabilitaciones, por Orden de 3 de mayo de 1940 se separó del cuerpo a Emilio Palomo Aguado «Presidente que fue del Tribunal de Cuentas». El goteo de ceses puede seguirse en la Gaceta de Madrid de aquellos años. En algunos casos se readmite a algún funcionario pero depurando su conduc-

La cuasi inactividad del Tribunal junto con la ausencia de Actas impide realizar un seguimiento de sus decisiones; a cambio existe una información inestimable de lo que ocurrió con la fiscalización de las cuentas públicas durante el largo periodo 1936-1960 contenida en la «Memoria» (Tribunal de Cuentas, 1964) que incluye 23 cuentas, ya que las correspondientes a los años 1936, 1937, 1938 y 1939 se integraron en una cuenta única. La superación de los retrasos en la rendición de cuentas llevó su tiempo, dieciocho años si la tarea, como cabría suponer, se hubiera iniciado en 1947. Pero el ajuste tuvo que comenzar más tarde, después de la reconstrucción de la Hacienda Pública en sus principales aspectos, como la vuelta a la práctica de Presupuestos anuales, las reformas imprescindibles en Tributación y la actualización en los procedimientos de Recaudación, Contabilidad e Intervención. La tarea fue ingente y fue también la causa principal que alegó el Tribunal en la presentación de la Memoria de 1964 para justificar el retraso; como causa adicional señaló la insuficiencia de personal.

Desde el Tribunal de Cuentas se distinguieron tres periodos: el primero desde el año 1936 hasta septiembre de 1941, fecha de constitución de la Sala Especial de Reintegros; el segundo desde aquella fecha hasta la reorganización del Tribunal por Decreto Ley de 25 de octubre de 1946 y el tercero desde 1947 hasta 1960.

Respecto al primer periodo, el propio Tribunal señala junto a la escasez de personal, que los funcionarios que quedaron en la Casa a partir de 1939 se dedicaron a buscar y ordenar la documentación, por estar en suspenso sus funciones específicas y además porque se facultó al Ministerio de Hacienda²⁰ para disponer provisionalmente del personal del Tribunal. Los pocos que continuaron en la institución únicamente tuvieron como cometido de obligada realización las compulsas y expedición de certificaciones para el reconocimiento de servicios a favor de familiares de funcionarios civiles y militares víctimas de la guerra. Es por lo tanto comprensible que el propio Tribunal reconociera la «completa inactividad sobre el examen y fallo de cuentas, expedientes de alcance y reintegro y fiscalización económica general»²¹.

ta –postergación del ascenso durante cinco años e inhabilitación para el desempeño de puestos de mando o de confianza en el caso de un Contador Decano–.

²⁰ El Decreto de 24/01/1941 fijó el traslado de funcionarios del Tribunal al Ministerio de Hacienda. Curiosamente, cuando se le asigna la función específica de la Sala de Reintegros, se nombra nuevo Presidente en la persona de Rodrigo Díaz.

²¹ Memoria, 1964, pág 12.

El segundo periodo se inició con el Decreto de 26 de septiembre de 1941 por el que se constituyó la Sala Especial de Reintegros con carácter provisional, con la misión de «entender y resolver los expedientes de alcance y reintegro así como la cancelación de finanzas y otros asuntos de trámite, con la finalidad de defender los intereses del Tesoro». Fue efectivamente una Sala Especial para una labor concreta sobre los expedientes demorados.

Durante su actividad de varios años, la Sala Especial del Tribunal tuvo muy en cuenta que el Decreto de su creación señalaba que «la Sala se ajustará en su cometido en *cuanto le sea posible* a lo preceptuado en el Reglamento orgánico en vigor», lo que le permitió «aplicar criterios propios en la resolución de gran número de expedientes, la mayoría de considerable antigüedad que obedecía en unos casos a interferencias políticas y en otros a la aplicación de unos procedimientos incompatibles modernamente con la amplitud y complejidad que alcanza la intervención del Tribunal para resarcir al Tesoro de daños...» (Tribunal de Cuentas, 1964).

El tercer período se inició normativamente con el Decreto Ley de 25 julio de 1946 que reorganizó el personal del Tribunal deslindando la función técnica, directiva y rectora de la meramente administrativa de ayuda y ejecución²² y especialmente con el Decreto Ley de 31 de enero de 1947 que fijó las normas transitorias para regular el trabajo, examinando y juzgando por un lado las cuentas pendientes anteriores a 1947 y por otro las posteriores, «... en forma de trabajo alternativo, consistente en examinar una del primer periodo y otra del segundo hasta conseguir para el 31 de diciembre de 1946 el enlace de todas las Cuentas Generales comprendidas entre los años 1935 y 1960» (Tribunal de Cuentas, 1964).

Las cuentas pendientes del periodo 1936-1946 se resolvieron conforme a la Ley del Tribunal de Cuentas de 1934 y Reglamento de 1935 que continuaban vigentes y las posteriores, desde el 1 de enero de 1947, según la nueva normativa. Por lo tanto, de acuerdo con el desarrollo de las normas transitorias puede considerarse

²² Para el nuevo cometido se decretó el regreso al Tribunal de los funcionarios desplazados al Ministerio de Hacienda y que todos los nuevos funcionarios deberían ingresar por oposición. En la escala de vacantes se contempló «el ascenso de los actuales oficiales varones a la escala Técnica de Jefes», lo que, se decía «beneficiaba también al personal femenino por las vacantes en las plazas administrativas al pasar los oficiales varones a la Técnica...» Inmediatamente se nombraron los seis Ministros y el Fiscal, que formaron el Pleno bajo la Presidencia de Eduardo Aunós.

que el periodo de ajuste concluyó con el fallo de las cuentas del año 1946 aunque temporalmente lo fuera en 1964, con la presentación de la Memoria en las Cortes

El Tribunal reconoció como «hecho cierto las destrucciones y desapariciones de documentos de ejercicios atrasados que impedían comprobar la necesaria correlación de los datos»; por esta razón recurrió a resolver las lagunas documentales existentes según su justo criterio, para lo que le había facultado la ley.

La primera CG incluida en la Memoria es la de 1935. Para dar su conformidad y ante la imposibilidad de reunir todas las cuentas parciales del año que debían servir de base para su comprobación, el Tribunal procedió a compulsar la Cuenta con los libros mayores y auxiliares remitidos por la IGAE apoyándose para ello en el art. 2.º del Decreto Ley de 31 de enero de 1946 que si bien señala que para su aprobación las cuentas anteriores a 1947 se ajustarán *en cuanto sea posible* a las normas de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1934 y Reglamento de 1935, «sin embargo la omisión o falta de documentación o requisitos no esenciales no serán obstáculo para el juicio favorable». Aunque este precepto fue concebido inicialmente para las cuentas parciales, se aplicó por analogía a la CG. Procedente de la IGAE, la CGE de 1935 se recibió en el Tribunal el 4 de noviembre de 1948 y el Pleno formuló una Declaración de Conformidad con los libros que le sirvieron de base.

Para el cuatrienio 1936-39 la IGAE formuló una Cuenta General única que se limitó a recoger el movimiento de ingresos y pagos. Por Decreto-Ley de 22 de octubre de 1936 se había declarado la suspensión de los preceptos contenidos en la Ley de Administración y Contabilidad y como consecuencia no hubo Presupuestos debidamente estructurados sino que los pagos se hacían por órdenes y previsiones mensuales de la Junta Técnica del Estado²³. La fiscalización del Tribunal de Cuentas de la CG cuatrianual consistió en recoger los datos «a posteriori», al igual que lo había hecho la IGAE y reconociendo la casi inexistencia de cuentas parciales, se limitó a contrastar esta Cuenta General *especial* con los libros en los que se apoyó para así emitir una Declaración de Conformidad con los libros remitidos por la IGAE. El magro resultado final de las cifras compulsadas de los cuatro ejercicios permitió: a) la elaboración de una Cuenta General de Tesorería; b) la liquidación

²³ Decreto Ley de 16/12/36 ratificado por Ley de 25/03/38.

del Presupuesto de Ingresos y c) una cuenta de Resultados teniendo en cuenta para su interpretación que se trataba de un resumen aproximado.

Con la CGE del año 1940, la primera del nuevo régimen político, se inicia la serie de las siete Cuentas anuales que cierran el periodo aquí estudiado. Durante aquel año entraron en vigor numerosas disposiciones que permitieron sustituir gradualmente el régimen presupuestario anterior. Las nuevas medidas legales iban dirigidas a «reestructurar el sistema presupuestario, quebrantado por las normas de emergencia del periodo de guerra»²⁴. Se fijaron normas de carácter general para mejor ordenación de los gastos al devolver a la Hacienda el régimen de Presupuesto corriente; por Ley de 30 de diciembre de 1939 se recurrió a la utilización de créditos anuales concedidos a las distintas Secciones, que fueron integrando el total del Presupuesto de Gastos de 1940. Otra Ley, de 9 de marzo de 1940 autorizó a los distintos Departamentos ministeriales a proceder al reconocimiento y liquidación de las *Obligaciones pendientes y transitorias procedentes de la etapa de guerra* para lo que se estableció un procedimiento sumario de habilitación de créditos que se fue liquidando anualmente de manera independiente del Presupuesto ordinario. También se estableció la obligación para la IGAE de rendir una Cuenta independiente para los Presupuestos extraordinarios

En el ámbito fiscal se hizo necesaria una Ley de reforma tributaria dirigida a elevar y unificar los tipos de imposición tanto de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria como de la Contribución General sobre la Renta, junto con la creación de la Contribución de Usos y Consumos que unificó gran parte de la imposición indirecta.

Para la elaboración de las Cuentas Generales de toda la etapa 1940-1946 no se contó con documentos probatorios suficientes que permitieran mejorar el procedimiento seguido por la IGAE para los años 1936-1940. Por lo tanto, para sus sucesivas «declaración de conformidad» el Tribunal se limitó a compulsar las Cuentas rendidas con los libros mayores y auxiliares recibidos de la IGAE²⁵.

Cada Cuenta General incluye siete documentos: la Cuenta de Tesorería, la Liquidación del Presupuesto de Ingresos, la Liquida-

²⁴ Tribunal de Cuentas, 1964. Memoria, pág. 31.

²⁵ Idéntico procedimiento continuó durante varios ejercicios posteriores a 1946.

ción del Presupuesto de Gastos, los Resultados de la liquidación del Presupuesto Ordinario, la Liquidación de la «Cuenta especial de atrasos y obligaciones pendientes y transitorias procedentes de la etapa de guerra», la Liquidación del Presupuesto Extraordinario y finalmente, el Movimiento de capitales de la Deuda Pública. Desde 1942 el Ministerio de Hacienda restableció la política de presupuesto anual en sustitución del recurso a las prórrogas presupuestarias de los dos ejercicios precedentes. No obstante se continuó con la prórroga del presupuesto extraordinario.

Puesto que necesariamente se debieron de producir deficiencias al elaborar *ex post* las cuentas, no parece conveniente analizar su evolución y contenido. Sin embargo, algunos de sus datos pueden ser fiables, como las cifras de pagos de la «Cuenta de los atrasos y obligaciones pendientes de la etapa de guerra» y los «Movimientos de la Deuda Pública».

La liquidación de la Cuenta especial de atrasos y obligaciones pendientes concluyó en 1946 evitando que sus efectos siguieran repercutiendo en los gastos del Estado durante más tiempo; los pagos totales sumaron 8.552 millones de pesetas, cifra equivalente a los ingresos líquidos anuales de los Presupuestos entre 1940 y 1942.

Las cuentas de «Movimientos de Deuda Pública» registraron saldos positivos salvo en el año 1940, con una reducción de 3.400 millones de pesetas por amortización de las «Deudas del Ejército». Más tarde, entre 1941 y 1946, el volumen de Deuda en circulación aumentó aproximadamente en 200.000 millones²⁶. La cifra es considerable y contrasta con la tendencia de años posteriores en los que se evitaron presupuestos deficitarios financiados con Deuda Pública. El aumento de la Deuda de los primeros años del franquismo sirvió para pagar parte de los atrasos de guerra y la devolución de créditos. Los déficits totales se financiaron con recursos al Banco de España y con emisiones de Deuda pignorable que alimentaron la inflación de los años cuarenta, en los que la liquidez bancaria fue casi ilimitada.

Las fechas de remisión de las Cuentas Generales al Tribunal desde la IGAE tienen relevancia porque justifican los retrasos de la

²⁶ Las cifras anuales están calculadas a precios corrientes. Para hacer alguna consideración de su importancia, habría que relacionarlas con las tasas de inflación, y con el PIB deflacionado, ejercicio que se aleja de la orientación de este trabajo.

entrada en el Congreso de la Opinión del organismo fiscalizador. Pues bien, fue el año 1950 cuando se recibieron las Cuentas de 1940; las de 1941 entraron en el Tribunal en 1953; las de 1942 en 1955; las de 1943 en 1959, lo mismo que las correspondientes al año siguiente; las correspondientes a 1945 en 1961 y las de 1946 en 1962.

Según el Decreto ya citado de 31 de enero de 1947, a partir de aquel ejercicio las cuentas pendientes debían alternarse con las posteriores, confeccionando una del primer periodo seguida de otra del segundo. Conforme con ello, las cuentas de 1947 se remitieron al Tribunal en 1951 siguiendo el ritmo marcado por la norma, pero las de 1948 entraron en 1958 sin que se tenga alguna explicación de este hecho. Por otra parte, cabe pensar que el enlace de los resultados de la Cuenta General de 1946 (liquidada en 1962) con los datos correspondientes a la de 1947 que se había rendido once años antes, debió forzarse para ajustar las cifras.

En la Memoria de 1964, el Tribunal de Cuentas incluyó algunos aspectos que consideraba necesarios para mejorar los métodos de la Administración.

- 1) Pagos a justificar. Constató una generalización excesiva de este procedimiento, recomendando reducirlo a sus verdaderos límites.
- 2) Resultas. Señala que frecuentemente incluían reservas o retenciones de créditos, trasladando así a años siguiente recursos de los anteriores.
- 3) Fraccionamiento de gastos. Esta práctica permitía reducir la cuantía global de los expedientes para evitar los trámites que la ley exige para gastos cuantiosos.
- 4) Créditos de personal. En ocasiones se rebasaban las autorizaciones consignadas en los presupuestos porque las oficinas encargadas de los asuntos de personal actuaban al margen de las Secciones de Contabilidad y de las de Ordenaciones de Pagos.
- 5) Inversiones en obras por administración. La justificación de las inversiones para la realización de obras por este procedimiento presentaba lagunas: en la adquisición de materiales no era raro que la autorización para que una obra se hiciera por administración equivaliera a eliminar todos los trámites a las adquisiciones; lo mismo ocurría con la ausencia de justificación de gastos de personal que permitía pagar en forma de «jornales» gastos que no lo eran.

6) Facultad ordenadora de gastos. Señalaba el Tribunal la falta de concordancia entre la naturaleza de las obras o adquisiciones y las necesidades a atender y recomendaba examinar la posibilidad de restringir las facultades discrecionales de los Ordenadores de Pagos.

Es evidente que el Tribunal detectó importantes lagunas en la justificación de las cuentas y que las puso de manifiesto, aunque su tarea fiscalizadora se limitase a formular una «Declaración de Conformidad» entre las CGE y los libros remitidos por la IGAE. Además, completó la Memoria de 1964 pronunciándose sobre la necesidad de actualizar la legislación existente sobre Administración y Contabilidad del Estado por una parte y sobre la Ordenación y Justificación de Gastos por otra, manifestando expresamente la necesidad de actualizar las normas de la Contratación Administrativa²⁷.

4. CONCLUSIÓN

Las páginas precedentes constituyen un intento de proporcionar alguna luz sobre una de las etapas más oscuras de la historia del Tribunal de Cuentas que justifica esta dura afirmación: «*La historia del Tribunal de Cuentas, de nuestro Tribunal de Cuentas es, sin duda alguna, la historia de una frustración, la historia de un lamento permanente por lo que pudo ser y no fue, por lo que pudo significar en nuestra vida colectiva sin que realmente haya significado nada*» (Tomás Ramón Fernández, 1982). Sin embargo, quienes conocemos la historia posterior del Tribunal y la tarea que viene desarrollando desde la aprobación de la Ley Orgánica de 1982 sabemos que a partir de aquella fecha se dio un giro completo hacia la normalización.

Identificada la institución con los principios de control externo seguidos internacionalmente, el Art. 136 de la Constitución Española de 1978 define el Tribunal de Cuentas como «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público». Le sitúa en dependencia directa del Parlamento y reconoce su jurisdicción propia.

La innovación definitiva en el control público se produjo con la superación de los controles de legalidad y financiero para asumir

²⁷ La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública vigente era de 1911 y la ordenación y justificación de gastos públicos se hacía por Decreto aprobado en 1891, aunque sustancialmente modificado en 1924 al establecerse la fiscalización previa.

el control de la gestión. Hoy, sin dejar de ejercer su función tradicional de vigilancia del cumplimiento de la legalidad, la tarea del Tribunal se orienta preferentemente hacia la supervisión de aspectos relacionados con la gestión pública.

5. BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás R.: «Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas». *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. I-IFE, Madrid, 1982, pág. 19.

GACETA DE MADRID. Disposiciones referidas al Tribunal de Cuentas. Años 1931-1947.

MARTÍNEZ PÉREZ, Alicia: *El Tribunal de Cuentas en España: Análisis de sus Memorias (1874-1934)*. Aranzadi, 2008. Pág. 319.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». *Revista de Administración Pública* n.º 46, enero-abril 1965, pág. 16.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: «El Tribunal de Cuentas y el Renacimiento de la Administración Contemporánea», Instituto de Estudios Fiscales, 2000.

TRIBUNAL DE CUENTAS, Libros de Actas de distintos años.

TRIBUNAL DE CUENTAS, «Memoria relativa a las Cuentas Generales del Estado 1935 a 1960». Madrid, 1964.

Agencias de la regulación y la competencia. La independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado¹

Juan R. Cuadrado Roura

Catedrático de Economía Aplicada, UAH
y Director del programa de Doctorado de la UCJ Ceta

Marta Carrillo Neff

Asesora del CCP

«Desde antiguo, los economistas han proclamado las virtudes de los mercados: la libre competencia protege a los consumidores de la influencia política de los lobbies y obliga a los productores a ofrecer productos y servicios a un precio igual al coste. Pero, por desgracia, la competencia rara vez es perfecta, los mercados adolecen de fallos y el poder de mercado –la capacidad de las empresas para aumentar sustancialmente el precio por encima del coste o para ofrecer un nivel de calidad bajo– requiere ser objeto de control».

JEAN TIROLE - Premio Nobel de Economía 2014
Conferencia pronunciada el 8 de diciembre de 2014, Estocolmo.

RESUMEN

El artículo parte de la idea de que existe un consenso en la Ciencia Económica sobre la afirmación de que la competencia es buena para el mercado, puesto que favorece la innovación, la reducción de precios y los esfuerzos de las empresas para rebajar sus costes de producción. Asimismo, existe un consenso acerca del hecho de que para proteger esa competencia deben establecerse regulaciones que eviten y corrijan prácticas contrarias a la libre competencia: prácticas no competitivas o anticompetitivas y concentraciones de empresas que pueden poner en práctica su poder en los mercados. El consenso desaparece, sin embar-

¹ En sincero homenaje al Profesor Juan Velarde Fuertes, ejemplo de académico y también de ciudadano ejemplar, preocupado siempre por el bien de España, por la mejora de sus instituciones y por el progreso de la economía nacional.

go, al tratar de establecer quién debe ser el órgano encargado de desarrollar tales funciones reguladoras y/o de defensa de la competencia y qué características organizativas y funcionales deben tener tales organismos. El objetivo del artículo es tratar cuatro cuestiones básicas relativas a las Agencias de Regulaciones y Comisiones de Defensa de la Competencia: la razón que justifica su existencia; la necesidad de que gocen de la máxima independencia y credibilidad; la cuestión de si deben tener carácter sectorial o multisectorial; y, finalmente, si se justifica la fusión de las funciones de regulación y competencia en un único organismo, como ha ocurrido en España.

PALABRAS CLAVE: competencia, regulación, independencia, agencias.

ABSTRACT

The article starts by assuming that, in Economic Science, there is some consensus about the statement “competition is good for the market” given that encourages innovation, price reduction, and the efforts of companies to cut their production costs. Moreover, there is a consensus about the fact that, in order to protect competition, regulations that prevent and correct practices against free competition must be established: non-competitive or anti-competitive practices and concentrations of companies that can exercise their power in the market. This consensus disappears when trying to establish who should be the body to develop such regulatory and/or competition functions and what organizational and functional characteristics must have. The main aim of this article is to deal with four basic questions referred to Regulation and/or Competition Agencies: the reason that justifies their existence; the need to enjoy the maximum level of independence and credibility; whether or not they should have a sectorial or multisectorial nature; and finally, if the decision of merger regulation and competition functions in a single agency, as has happened in Spain with the creation of the CNMC, is justified.

KEYWORDS: Competition, regulation, independence, agencies.

1. INTRODUCCIÓN. EL CONSENSO EN TORNO A LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

En todas las ciencias sociales las discrepancias entre quienes investigan y escriben en cualquiera de sus distintos ámbitos –sea la Sociología, la Ciencia Política, la Economía, la Antropología,...– constituye un hecho innegable. En no pocos casos dichas discrepancias tienen su punto de partida en cuestiones estrictamente teóricas o de carácter analítico, donde es evidente que pueden existir, y existen, distintas aproximaciones a un mismo problema, que dan lugar a teorías y modelos no siempre coincidentes. Pero, las diferencias de posición se incrementan claramente cuando los investigadores de cualquiera de los campos citados deciden entrar en el terreno de las recomendaciones. La ideología y los juicios de valor

del analista sesgan entonces claramente sus opiniones, a pesar de que éstas puedan sustentarse en las investigaciones realizadas y en determinadas pruebas empíricas.

En el caso de la Economía, lo que acabo de exponer es tan evidente o más que en otras ciencias sociales. Tanto en el ámbito teórico como en cuanto a las políticas a aplicar, las discrepancias entre los economistas han sido y son un hecho innegable. Es cierto que sobre muchas cuestiones de la Micro y la Macroeconomía existe ahora un mayor grado de consenso que en el pasado (Cuadrado-Roura, 2015). Los avances hacia un mayor consenso teórico se han visto impulsados por varias causas. Una de ellas es, sin duda, el cada vez más fácil acceso a una amplia información estadística (y su mayor calidad), que permiten realizar investigaciones más profundas y empíricamente contrastadas. Otro avance importante ha sido el desarrollo de métodos y técnicas cada vez más refinadas y fiables. Por último, aunque sin agotar esta breve relación, se ha producido un extraordinario crecimiento de las investigaciones económicas en muchos campos y sus resultados muestran, con frecuencia, notables coincidencias a pesar de referirse a ámbitos y entornos diferentes.

Sin embargo, sigue siendo cierto que cuando lo que se analiza son temas como el crecimiento económico y sus factores clave, la distribución de la renta, el comercio internacional o el papel del Estado en la economía, por referirnos sólo a algunos ejemplos, las diferencias entre los distintos planteamientos persisten. Y si esto es así en las aproximaciones de carácter más teórico, las diferencias sobre las posibles propuestas de política económica se amplían mucho más. Lo cual se explica, por un lado, porque no puede negarse que una gran parte de las teorías no sólo se basan en unos supuestos de partida –que se explicitan o no de forma clara– sino que también juegan su papel las preferencias y/o juicios de valor que los analistas incorporan en sus investigaciones. Preferencias y juicios de valor que, por otra parte, están presentes de forma mucho más clara cuando se proponen políticas para resolver los problemas económicos.

Lo anterior no excluye un hecho bastante evidente. Hay cuestiones en las que los economistas muestran un alto grado de consenso y una de ellas es el tema de la «competencia» y las ventajas que comporta su existencia entre las empresas que operan en los mercados. Cuestión que está íntimamente relacionada, por otra parte, con otro tema en el que también hay una amplia coincidencia: el papel que debe jugar el mercado (A. Schotter, 1990) –o los mercados– y la aceptación de que existen «fallos» en su funciona-

miento que deben tratar de corregirse mediante la vigilancia y el establecimiento de reglas que las empresas deben cumplir.

Por supuesto que un liberal extremo argumentará siempre que las regulaciones tienen que reducirse al mínimo puesto que la intervención en los mercados acabará determinando distorsiones, un mal funcionamiento de los mismos y, en definitiva, una inadecuada asignación de recursos. Por el contrario, quienes creen que los mercados reales no responden a lo que teóricamente se espera de ellos, apostarán por la intervención de las autoridades –del Estado– en la economía, puesto que los mercados pueden ser objeto de manipulación por parte de quienes tienen capacidad para impedir que funcionen, o bien para que una empresa o un grupo de ellas puedan sacar provecho del poder que les otorga su dimensión.

A pesar de que esta contraposición de posturas existe, hay una amplia coincidencia en postular que un objetivo muy importante de las políticas públicas debe ser la defensa de la competencia. La razón básica que se esgrime al respecto es bien conocida: *la competencia en los mercados*, tanto de bienes como de servicios, favorece la innovación, la reducción de los precios y los esfuerzos de las empresas por rebajar sus costes de producción, todo lo cual está en línea con el logro de un mayor grado de satisfacción y de bienestar para los consumidores. A esto se suma, además, algo realmente importante en los procesos económicos: lograr la mejor asignación de unos recursos que siempre son escasos, e incentivar la creatividad y la innovación, que también se ven impulsadas por la competencia.

Pero, lo cierto es que no existen garantías de que los mercados sean tan eficientes como pueden pregonar las teorías. De hecho, la realidad suministra pruebas y ejemplos muy abundantes de prácticas no competitivas (o anti-competitivas) y concentraciones de empresas que detentan o pueden poner en práctica su poder en los mercados. Este es el argumento que justifica la conveniencia de diseñar y poner en práctica determinadas «regulaciones» –a cuyos argumentos de apoyo nos referiremos más tarde– que eviten y corrijan tales prácticas, y es, asimismo, la razón que sustenta la necesidad de aplicar *políticas de «defensa de la competencia»*, orientadas en una doble vertiente. Por una parte, a favorecer que la competencia reine en los mercados; y, en segundo lugar, para evitar que las empresas pongan en práctica acciones de signo contrario, abusando de posiciones dominantes, acuerdos sobre precios y distribución de áreas de mercados, o acciones que impidan la incorporación de nuevos competidores.

No tendría lógica, por supuesto, que un simple artículo tratase de abordar y analizar cuestiones tan complejas como las que acabamos de apuntar. La abundantísima bibliografía que existe sobre los distintos temas que han quedado apuntados –los mercados, la defensa y el favorecimiento de la competencia, la puesta en práctica de regulaciones, las políticas de apoyo a la competencia y la competencia, etc.– prueban que intentarlo no sólo estaría fuera de lugar, sino que constituiría una puerilidad. El objetivo que aquí nos proponemos es bastante más modesto. Nos centramos en cuatro cuestiones básicas relativas a las Agencias o Comisiones de Defensa de la Competencia: lo que justifica su existencia; la necesidad de que gocen de la máxima independencia; la cuestión de si deben tener carácter sectorial o multisectorial; y, finalmente, si tales agencias deben tener un papel sancionador claramente definido.

2. EL MERCADO, LAS REGULACIONES Y LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El principal argumento que se ha esgrimido para justificar la intervención del sector público en los mercados ha sido el reconocimiento de que existen los llamados «fallos» del mercado. La ordenación más aceptada de los ámbitos en los que dichos «fallos» pueden darse diferencia entre aquellos que se relacionan con la estructura de dichos mercados; los debidos a la existencia de información imperfecta; y, por último, los originados por la presencia de externalidades (González Moreno, 1997; Kay y Vickers, 1988; Noll, 1989).

En lo que se refiere a la *estructura de los mercados* hay que referirse tanto al caso de los monopolios naturales –cada vez más cuestionados–, como a la posible formación o existencia de estructuras oligopolísticas. En el primer caso, la regulación se orienta generalmente hacia la protección del consumidor, para evitar la posición de dominio que puede conferir un monopolio (ya sea una empresa pública o una concesionaria). Las regulaciones suelen referirse, así, a la seguridad de aprovisionamiento, los precios, la calidad del producto y las garantías para el suministro de un determinado servicio, pero también hay que contemplar si el ejercicio de dicho monopolio colisiona más o menos directamente con la libre competencia. En el caso de las estructuras de mercado de carácter oligopolístico las regulaciones buscan evitar que la falta de competencia derive hacia una posición real de monopolio o la práctica de

abusos en términos de precios o de la calidad del servicio debido a la falta de competencia. Se persigue, en definitiva, fomentar la competencia, eliminar las barreras de entrada, los acuerdos colusivos y los abusos de poder en los mercados.

La *falta de información*, o su carácter limitado por parte de los demandantes de un bien o de numerosos servicios constituye también un fallo que dificulta, o que llega a impedir, el buen funcionamiento del mercado y sus posibles efectos positivos. La carencia o limitación de la información reduce claramente la supuesta eficacia del mercado en términos de asignación, confiriendo a quien produce o suministra determinados bienes y servicios una posición de dominio sobre quienes los demandan. La realidad muestra que efectivamente existe una distribución asimétrica de la información entre los agentes económicos, que puede derivar en que los productores o suministradores establezcan precios alejados de lo que determinaría un alto grado de información y de competencia. Lo cual puede provocar, asimismo, procesos de selección adversa, bien sea como consecuencia de que el oferente/productor no puede diferenciar entre distintos tipos o grupos de consumidores, o bien porque el demandante o usuario no tiene conocimiento de los productores que operan en el mercado, ni de las diferencias entre lo que ofrecen y sus precios.

Finalmente, *las externalidades* se generan, como es sabido, cuando la actividad de una empresa productora produce efectos externos que no son (o no pueden ser) atribuidos claramente al productor. En unos casos cabe hablar de externalidades negativas y en otros de carácter positivo. En las primeras, la empresa productora no asume los daños generados a la sociedad al desarrollar su actividad como productora. En las segundas, los efectos redundan en beneficio de la sociedad en su conjunto, o de determinados grupos o áreas, sin que el mercado valore estas posibles aportaciones al bienestar o beneficios más o menos difusos. En este sentido, las regulaciones suelen establecerse para controlar las externalidades negativas y hacer que se incorporen a los costes de producción, o bien para fomentar/estimular aquellas actividades que producen externalidades positivas de las que se benefician todos o parte de los ciudadanos.

Por supuesto que hay *otras «razones»* que pueden servir de justificación para establecer determinadas regulaciones a las que deberán atenerse las empresas oferentes, los productos y los servicios ofrecidos, como tales, o los precios. Entre ellas figuran las basadas en argumentos relacionados con la justicia social o con los objetivos de distribución de la riqueza y la renta que las autoridades político-

económicas pretendan conseguir. Conviene subrayar que en estos casos el establecimiento de regulaciones suele justificarse mediante argumentos que no son estrictamente económicos, sino políticos o sociales, pero cuyas consecuencias en cuanto al papel del mercado como «asignador de recursos» son evidentes. En este y en otros casos –p.ej. en las regulaciones basadas en la idea de proteger los intereses nacionales frente a otros países; o en la protección de sectores que se consideran estratégicos– no faltan críticas muy radicales debido a las distorsiones que dichas regulaciones introducen en el/los mercado/s y, en definitiva, contra el papel de la competencia como principio básico de su funcionamiento.

Pero, si existen y se aplican un conjunto de «regulaciones» y entre sus objetivos fundamentales figura impulsar y defender la competencia en los mercados, parece necesario disponer de un organismo que realice una serie de tareas muy importantes, como son: analizar las distorsiones a la competencia que puedan existir en los distintos mercados y tratar de eliminarlas; revisar las regulaciones y examinar su vigencia y conveniencia; y, por último, desempeñar un papel de vigilancia que se dirija tanto a los que regulan como a los regulados.

No hay que olvidar, por otra parte, que si bien la existencia de fallos de mercado constituye una condición necesaria para la posible intervención pública en la economía, no es una razón suficiente. Cuando las autoridades político-económicas deciden intervenir en cualquier parcela de la economía para corregir o prevenir los fallos del mercado, también hay que tener presente que suelen surgir los llamados «fallos del sector público», derivados de diversas causas. Entre ellas, las carencias que las autoridades suelen tener sobre el funcionamiento del sector que deciden «regular»; o la pervivencia de regulaciones que quedaron obsoletas por distintas razones (cambios en el entorno social y económico; desarrollos tecnológicos; etc.), cuyos efectos reales en beneficio de la sociedad son escasos o negativos, frente a los efectos positivos que podrían derivarse de un retorno a la libre competencia. No hay que olvidar, además, que algunas regulaciones nacieron o se pusieron en práctica como consecuencia de razones de carácter «político» que nada tienen que ver con la competencia ni con el papel de los mercados. A veces, incluso, pueden tener escasa o nula relación con el logro del máximo bienestar de los ciudadanos.

El profesor Stigler, en un artículo realmente importante sobre estos temas (Stigler, 1971), señaló hace ya varias décadas que los políticos necesitan contar con determinados grupos de apoyo para

lograr alcanzar el poder. Como consecuencia de ello, si el organismo responsable de la competencia depende directamente del Ejecutivo o de alguno de sus departamentos, existe la posibilidad de que sus actuaciones favorezcan a aquellos grupos privados que más les apoyan para el logro de sus objetivos, dejando a un lado la defensa del interés público. Se concluye, así y con otros ejemplos, que la intervención pública en las economías vía regulaciones no siempre juega realmente en favor del interés público. Lo cual supone, en definitiva que no se presta el necesario apoyo a la competencia en los mercados, o que incluso determinadas regulaciones se alejan de los objetivos que las justificaban y que, en lugar de solucionar o paliar los problemas de mercado que trataba de corregir, genera distorsiones y otros problemas. En definitiva, como señalaron Koedijk y Kremers (1997), las regulaciones no son, en principio, necesariamente positivas o negativas para la economía. Pueden determinar resultados favorables si incrementan el dinamismo del mercado y corrigen sus fallos, pero serán negativas si son rígidas y perjudiciales para el mismo.

A evitar estos claros riesgos se han orientado tanto las Agencias reguladoras como las Comisiones o Instituciones responsables de la Defensa de la Competencia que desde hace años se han creado en muchos países. Agencias, Instituciones o Comisiones sobre las que existe pleno acuerdo en que no pueden estar en las manos de quienes desde el Estado establecen las regulaciones o las medidas que afectan a los mercados, sino que deben gozar de un alto grado de independencia, tanto en el desarrollo de sus análisis y actuaciones, como en la aplicación de las sentencias y dictámenes que de ellos puedan derivarse.

La creación de Agencias o Comisiones del tipo al que nos estamos refiriendo plantea algunas cuestiones clave relacionadas con su funcionamiento y eficacia. Entre todas ellas hay al menos tres que son particularmente importantes: ¿qué significa el calificativo «independencia» aplicado a las Agencias o Comisiones responsables de velar por la competencia?; ¿deben estos organismos tener capacidad sancionadora y de obligatorio cumplimiento en relación con las conclusiones derivadas de los expedientes que lleven a cabo?; y, por último ¿es mejor disponer de agencias sectoriales o de una Agencia o Comisión multisectorial?

Es evidente que hay otras cuestiones que también merecerían ser analizadas, pero que dejamos a un lado porque no podrían tratarse en un artículo cuya dimensión está sujeta a las normas de esta

revista. Algunas de las referencias que se citarán en los próximos apartados pueden suplir –seguramente con ventaja– lo que podríamos aportar aquí, aparte de que existen libros y monografías dedicados *in extenso* al análisis de las agencias de defensa de la competencia, las regulaciones y los problemas con los que se enfrenta el propósito de «defender» la competencia.

3. LA INDEPENDENCIA COMO EXIGENCIA CLAVE Y LA CAPACIDAD SANCIONADORA COMO PRUEBA

Un conocido informe de la OCDE sugirió hace años algunas alternativas en cuanto a las posibles figuras que un país puede poner en funcionamiento para vigilar la aplicación de las regulaciones establecidas y velar por la competencia en los mercados (OECD, 2005).

Si dejamos a un lado la posibilidad de la llamada «autorregulación», es decir, que las regulaciones nazcan y sean objeto de vigilancia por parte de una organización que represente a un sector económico que es quien establece y supervisa un sistema de reglas, las opciones son cuatro: 1) que el regulador sea un Departamento ministerial; 2) que sea una Agencia ministerial; 3) que opere como un órgano «consultivo» independiente; o 4) que sea una Agencia independiente.

Al igual que otros posteriores de la OCDE y numerosos trabajos que han ido construyendo la doctrina dominante en este campo, el informe antes citado se pronunció claramente por la última de las figuras citadas. Es decir, la creación de Comisiones o Agencias no dependientes de las autoridades político-económicas, sino claramente independientes. La principal razón que apoya esta elección es que una Agencia *independiente* es la que puede garantizar el más alto nivel de transparencia y de autonomía en sus actuaciones, tanto respecto al gobierno o la autoridad ministerial más cercana a un determinado sector, como respecto a las empresas que operan en el sector del que se trate. Las demás opciones que se han citado son poco o nada deseables desde la óptica de su posible grado de independencia. Sobre todo porque todas implican, en mayor o menor grado, la vinculación de la Agencia o Comisión creada al Gobierno o al departamento ministerial que es el responsable de un sector (Transportes, Comercio, Energía...). Lo cual no garantiza su independencia de la esfera política del país, ni de los intereses de los máximos representantes a nivel político, ni –quizás– la independencia frente a las presiones de los grupos empresariales que siempre tratan no sólo de captar a los regula-

dores y a quienes realizan la supervisión, sino que persiguen las posibilidades de obtención de ayudas y protección realizando gestiones y presiones al más alto nivel político.

La independencia de una Agencia o Comisión de los Mercados y la Competencia debe ser clara en dos direcciones:

- *Respecto al poder político.* La experiencia muestra que los gobiernos pueden, y con frecuencia, quieren, influir en las actuaciones de las agencias reguladoras de forma que sus decisiones apoyen los objetivos que las autoridades persiguen o desean alcanzar. (Gilardi y Maggetti, 2010; OECD, 2014).
- *Frente a las empresas* que operan en los mercados, que pueden pretender influir –por muy diversas vías– en el regulador y en la agencia responsable de la defensa de la competencia, siempre en beneficio propio.

En todo caso, con respecto a este tema es importante señalar que no se puede pensar que una agencia de regulación (o de competencia) va a ser completamente independiente del poder político. Eso sería una utopía. Como señala Kovacic (2011), sobre cualquier regulador, tanto de nueva creación como preexistente, la presión de las ramas políticas del gobierno es omnipresente e implacable. La cuestión, por tanto, es cómo el regulador, incluso aquellos que hayan sido diseñados para garantizar el máximo nivel de independencia organizativa y financiera, puede desviar la presión política que pueda afectar negativamente a su funcionamiento e incluso anular sus decisiones. Es decir, la cuestión es asegurar que el regulador (o la agencia de competencia) pueda sortear la presión política y sectorial para tomar las decisiones de forma independiente.

Ahora bien, no estaríamos hablando de esa deseable independencia del regulador en términos absolutos, ya que indudablemente deben existir determinados mecanismos de control sobre el regulador de forma que sea posible corregir, si fuese necesario y siempre desde un punto de vista excepcional, las decisiones de tales órganos. Son mecanismos de control del regulador o de las agencias de competencia tanto la rendición de cuentas de tales órganos (o sus representantes) ante el Parlamento, como la posibilidad de impugnar una decisión de los mismos ante los tribunales, pero sin posibilidad de recurso administrativo (véase Virgala, 2014). Estos aspectos serán tratados con mayor profundidad en los apartados siguientes.

3.1. Designación de cargos e independencia organizativa

Lograr el doble objetivo que se acaba de mencionar implica que deben tomarse algunas decisiones importantes de carácter organizativo. De hecho, hay un buen número de decisiones que pueden condicionar el grado de independencia de una Agencia o Comisión reguladora y de defensa de la competencia. Entre ellas, el procedimiento para la elección de la presidencia y de los miembros de su Consejo; la duración de los mandatos; la posibilidad abierta o limitada de renovación de los cargos; y las incompatibilidades con otras funciones; constituyen elementos que garantizan o condicionan la independencia del organismo.

La experiencia internacional muestra que los nombramientos de personas cercanas al Ejecutivo o con afinidades hacia el partido mayoritario han sido un hecho, aunque en los últimos años hay tendencia a evitarlo. Wood y Waterman (1991) analizaron el caso de las siete agencias reguladoras norteamericanas durante el período 1970-80 y concluyeron que la designación de los responsables constituyó uno de los elementos de control más efectivo. En cinco de los siete casos las actuaciones de las agencias reguladoras registraron cambios drásticos como consecuencia de un cambio de liderazgo en las mismas. Otro ejemplo es el de Italia, donde el 23 por 100 de los miembros de los órganos reguladores en el período comprendido entre 1990 y 2001 ocuparon previamente un cargo político y el 73 por 100 eran personas afiliadas al partido en el gobierno. Por el contrario, en el Reino Unido, sólo el 3 por 100 de los máximos responsables de las agencias reguladoras durante un período similar habían desempeñado un cargo público y ninguna estaba afiliada a un partido, ya que la elección se basó esencialmente en el reconocido prestigio de los candidatos. Francia ofrece unos resultados similares a los del Reino Unido y en Alemania una gran parte de los miembros de las agencias reguladoras son funcionarios. España no ha sido ajena al sesgo político en la designación de los altos cargos de las agencias. Se ha tendido a nombrar a personas afines a los partidos políticos gobernantes en cada momento (Ariño, 2007) y a una composición de los consejos caracterizada por un reparto entre los partidos más representados en las Cortes, acompañados en algún caso por personas con experiencia en el respectivo sector. Ejemplo de ello fue la CMT (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones), cuyo Consejo lo constituían miembros propuestos por los partidos políticos más representados, lo que incluso obligó a ampliar su número para facilitar que todos ellos estuvieran representados.

El procedimiento para nombrar al Presidente y los miembros del Consejo de la(s) Agencia(s) reguladora(s) constituye, sin duda, un aspecto central que afecta al grado de independencia del organismo. Pero, no hay una propuesta única sobre el procedimiento para llevar a cabo los nombramientos, aunque hay algunas prácticas que pueden favorecer el objetivo de independencia. En primer lugar, tanto la actitud del gobierno como de la oposición en cuanto a la condición de independencia de la Agencia, y de quienes la dirigen, por tanto, constituye un elemento crucial. La capacidad técnica y una trayectoria profesional prestigiosa constituyen condiciones de partida para cualquier posible candidato. La propuesta debe provenir del Ejecutivo o de una Comisión de selección nombrada por el Legislativo, pero tanto el candidato a la Presidencia como los que formen su Consejo debería comparecer de forma obligada ante la cámara parlamentaria para exponer su experiencia y su programa de trabajo y decidir sobre su idoneidad para el puesto.

Las propuestas sobre los posibles máximos responsables de la(s) Agencia(s) han dado lugar a dos grandes alternativas: que sea el Ejecutivo quien realice la propuesta; o que sea el Legislativo, generalmente la cámara de diputados, quien la realice. Ambas han sido objeto de preferencias y de críticas. En el caso de que sea el Gobierno quien debe tomar la iniciativa se apunta que se evita una extensión de los plazos, pero que al propio tiempo no ofrece suficientes garantías de independencia. En el caso de la cámara de los diputados, el sesgo en las propuestas dependerá de la propia composición de la misma (con mayorías absolutas o mediante coaliciones), pero se afirma que la necesidad de acuerdos amplios garantiza una mayor valoración del nivel técnico de los candidatos.

Como alternativa a ambos sistemas, son numerosos los casos en los que se ha optado por un sistema en el que: a) el Gobierno toma la iniciativa de proponer a los candidatos; y b) el parlamento, generalmente la Cámara de los Diputados, con una mayoría reforzada de su pleno (por ejemplo, de tres quintos o de cuatro séptimos) examina a los candidatos y tiene derecho a vetar los nombramientos propuestos por el Gobierno.

En España, el sistema de nombramiento de los miembros de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) no ha seguido la opción anterior, sino que se ha inclinado por adoptar un claro sesgo político y, por tanto, un reducido nivel de independencia formal. El Consejo de Ministro procedió a nombrar al Presidente y

los consejeros a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, entre personas de alto prestigio y competencia profesional en su ámbito de actuación, previa comparecencia de los candidatos ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y siempre que el Congreso, por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, no vetase el nombramiento en el plazo de un mes. Transcurrido dicho plazo se considerarán aceptados los nombramientos si no existe manifestación expresa del Congreso en su contra.

El criterio básico a juzgar es, pues, el reconocido prestigio, lo cual deja prácticamente abierta la adecuación al puesto de cualquier posible candidato, aparte de que la participación efectiva de la Cámara en el proceso de selección –especialmente si un partido tiene mayoría absoluta– es muy limitada (Rallo, 2014; OECD, 2014b). Por tanto, aunque en la ley de creación de este nuevo organismo (CNMC) se ha tratado de garantizar, o cuidar, la imagen de independencia de los miembros de la Comisión, lo cierto es que se ha seguido manteniendo un fuerte componente político en la designación de sus responsables.

Junto a la designación de sus miembros, existen otros aspectos organizativos que, como se recogido ampliamente en la literatura especializada, serían determinantes también sobre el nivel de independencia final del regulador.

En primer lugar, hay coincidencia en afirmar que la Agencia conviene que sea gobernada por un Consejo multi-miembros. La formación de un consejo con varios miembros ofrece la ventaja de la diversificación de experiencias, una mayor resistencia a la captura y una legitimidad más elevada. Por otro lado, quienes dirigen la agencia (Kovacic, 2011) tienen que desempeñar el cargo por un tiempo determinado, previamente establecido, de forma que sólo puedan ser cambiados por una causa excepcional y muy bien fundada. Por último, desde la óptica de la duración de su nombramiento, es importante que éste no quede sujeto a los cambios políticos que puedan derivarse de los períodos electorales. Todas ellas son condiciones que están siendo incorporadas y respetadas en todos los países avanzados, desde EEUU hasta los principales países de la UE, aunque entre ellos existan diferencias y los hechos muestran que en el pasado tales condiciones no fueron observadas (Spyrelli, 2004).

La financiación también constituye una fuente de autonomía, sobre todo si la agencia puede obtener recursos fijados por el Parlamento y sin tener que recurrir a la aprobación de su uso por un

departamento o por el propio poder legislativo, lo que no excluye una rendición de cuentas de carácter periódico, generalmente anual. La independencia financiera es, desde luego, importante para la autonomía de la Agencia (García-Verdugo, 2015). Esta debería poder obtener, por otra parte, algunos recursos derivados de los servicios que preste a los usuarios, generalmente mediante tasas. La asignación presupuestaria no puede estar sujeta a que el Ejecutivo pueda recortarla como reacción a que la actuación o las decisiones de la Agencia no son de su conformidad. Tampoco debería verse influida por la aplicación de recortes vinculados a situaciones de crisis, ya que esto implicaría inestabilidad en su funcionamiento.

En el caso de la nueva CNMC la financiación depende de las asignaciones que se incluyan en los Presupuestos Generales del Estado, lo que, como señala García-Verdugo (2015), reduce en la práctica la independencia de la institución puesto que el Ejecutivo podría recortar la asignación si considera que la actividad de la Comisión no se ajusta a sus deseos, aspecto que subrayó la Comisión Europea al analizar los cambios introducidos al refundir en una sola las Comisiones y Agencias sectoriales que previamente existían.

3.2. La credibilidad de la Agencia y las relaciones con el Ejecutivo. La capacidad regulatoria y sancionadora

Se ha afirmado que un *rasgo esencial* que debe caracterizar a las Agencias o Comisiones reguladoras y de defensa de la competencia es que quienes acudan a ellas con motivo de algún conflicto de competencia o para valorar determinadas regulaciones deben tener la seguridad de que serán atendidas sin ningún tipo de sesgo o condicionamiento. En otras palabras, la *independencia* funcional del organismo, como complemento a la independencia organizativa de la que hemos hablado en el apartado anterior, constituye un aspecto esencial del mismo y el rasgo que garantiza la credibilidad de su funcionamiento. Esto implica que dichas instituciones deben ser vistas por parte de los sujetos afectados –empresas y agentes de todo tipo– como entidades que no están sujetas ni a las preferencias de quienes detentan el poder político, ni al poder o capacidad de influencia que puedan tener algunas empresas –bien sea individualmente o formando algún tipo de asociación– para influir a su favor o amoldar a sus preferencias las decisiones que el organismo pueda tomar.

Para ello, como subrayan Kovacic y Hyman (2012), al crear una agencia de la competencia deben definirse claramente cómo serán sus relaciones con el Ejecutivo del país. Idealmente, la agencia debería ser, a la vez, *autónoma y responsable*. Autónoma con respecto a las posibles presiones políticas para investigar a quienes cometan infracciones y para perseguir las violaciones que se produzcan; y responsable en cuanto al ejercicio de sus poderes y en el empleo de los recursos públicos que se le asignen. Y, por supuesto, para que una autoridad de la competencia logre un alto grado de autonomía es necesario que sea una agencia «independiente».

La definición de las funciones y de la capacidad de actuación de la Agencia constituye un aspecto claro en apoyo o en detrimento de su grado de independencia. Como señaló Ariño (2007) la Agencia o Comisión debe ser y actuar como una autoridad reguladora, no asesora, ni instructora, ni ejecutora, lo que dará lugar a una verdadera descentralización funcional dentro de la Administración. En otras palabras, se debe otorgar a la Agencia o Comisión suficientes competencias e independencia para el desarrollo de sus funciones, de forma que pueda considerarse como un verdadero regulador, con capacidad sancionadora frente a los agentes que puedan poner en práctica medidas oligopolísticas o de no respeto a las regulaciones establecidas. Sólo así se garantiza su condición de independencia. La situación contraria sería la de un mero supervisor del mercado cuyas funciones reguladoras podrían acabar siendo competencia del Departamento del ramo y, por tanto, del poder político.

Un primer aspecto crucial para asegurar dicha independencia en el funcionamiento y decisiones de la agencia es asegurar que no pueda recibir instrucciones ni directrices por parte del Gobierno y otros órganos públicos, ni por parte de las empresas y organizaciones privadas del mercado. Esto, que puede parecer una obviedad, adquiere una gran importancia desde el punto de vista de la imagen de independencia y credibilidad del regulador y responde, además, a una exigencia de las directrices europeas en la materia.

En la ley de creación de la nueva CNMC en España este tema ha quedado claramente establecido al preverse explícitamente, en su artículo 3, que «en el desempeño de la funciones que le asigna la legislación, y sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección política general del Gobierno ejercidas a través de su capacidad normativa, ni el perso-

nal ni los miembros de los órganos de la CNMC podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada». Es indudable que esta declaración no impide en ningún caso que tanto el Gobierno como las empresas vinculadas al regulador (o al órgano de competencia) puedan tratar de influir en sus decisiones en su propio beneficio pero, en todo caso, la aceptación de tales instrucciones supondría un incumplimiento de la Ley (Virdala, 2014).

Otra posible limitación a la autonomía e independencia de la Agencia reguladora y que vela por la competencia existiría si el Gobierno se reservase la posibilidad de revocar las decisiones y sanciones adoptadas en un expediente. Como se ha subrayado en numerosos trabajos, las decisiones de la autoridad reguladora deberían poner fin a la vía administrativa, de forma que sólo cupiera recurrirlas por vía judicial.

En España, el recurso de alzada sólo estuvo presente hasta el año 2011 en la Comisión Nacional de la Energía, que permitía plantearlo ante el Ministerio de Industria y Energía. La Ley de constitución de la nueva CNMC señala (art. 36) que los actos «dictados en el ejercicio de sus funciones públicas pondrán fin a la vía administrativa y no serán susceptibles de recurso de reposición, siendo únicamente recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

En opinión de Kovacic (2011), existen decisiones concretas que deben quedar fuera de toda injerencia política, y una de ellas es la capacidad de imponer sanciones. El gobierno no debe tener capacidad para establecer qué entidades o empresas deben ser investigadas, determinar si el regulador o la agencia de competencia enjuiciará o no a las partes, o influir en la resolución de un determinado conflicto, en particular estableciendo las sanciones por incumplimiento a los presuntos infractores. Sobre este punto, el respaldo jurídico sería la principal herramienta del regulador para desarrollar tales funciones sin verse influido por el gobierno u otros órganos tanto públicos como sectoriales.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, que el regulador sea independiente no significa que no deba preverse la existencia de mecanismos de control sobre su funcionamiento. Se incluirían aquí como formas de control el ejercido por el Parlamento a través de las comparecencias de sus miembros y la remisión de los informes anuales, y el control jurídico ejercido por los tribunales,

ya que las decisiones del regulador pueden ser recurridas por vía contencioso-administrativa.

4. ¿AGENCIAS REGULADORAS SECTORIALES O MULTISECTORIALES? ¿UNA SOLA AGENCIA RESPONSABLE DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETENCIA?

Estas dos preguntas han sido objeto de debate en numerosos países y, por supuesto, por parte de bastantes analistas (Córdova y Hanlon, 2002; Spyrelli, 2004; Stern, 2010; OECD, 2014a). El debate ha sido especialmente importante desde la perspectiva de las Agencias de la Competencia cuando se les ha sumado ser también responsables de la regulación, de la vigilancia de su cumplimiento y de los problemas que pueden derivarse de la aplicación de normas reguladoras, casi siempre sectoriales.

Desde el punto de vista de las Agencias Reguladoras la cuestión radica únicamente en si es mejor optar por la creación de organismos especializados para algunas ramas de actividad (p.ej. el caso de los reguladores de las telecomunicaciones o el del transporte ferroviario), si es más adecuado hacerlo por grandes sectores (energía; comunicaciones; transportes), o si puede ser mejor aún crear un *organismo único de carácter multisectorial*, con secciones internas sectorialmente especializadas. Desde la perspectiva de la Defensa de la Competencia, la principal cuestión reside en si dicha responsabilidad debe corresponder a un organismo diferente de las comisiones reguladoras o si es mejor que forme con ellos una sola y única Comisión o Agencia.

Atendiendo únicamente a la organización de los reguladores sectoriales, la realidad internacional refleja la adopción de dos soluciones distintas. Por un lado, encontramos el modelo favorable a la creación de varios organismos sectoriales, que fue el que se siguió durante muchos años en la mayor parte de los países europeos (entre ellos España hasta la reforma de 2013) y que todavía está vigente en bastantes de ellos. También fue el que se puso en práctica desde un principio en EEUU. El segundo modelo, por el contrario, supone la opción de un organismo único multisectorial que aglutina las competencias reguladoras de distintos sectores, fundamentalmente de red, y que fue el elegido por países como Canadá, Australia y algunos Estados dentro de Estados Unidos. En los últimos años, diversos países de nuestro entorno han mostrado una clara tendencia hacia la fusión de las competencias de regulación de distintos sectores en un solo órgano. Sirvan los ejemplos de Reino Unido y Alemania.

Sin duda, ambos modelos muestran ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas atribuidas a los reguladores multisectoriales, es decir, un único organismo de regulación, una de las que se suele citar en primer lugar es que puede garantizar una mayor independencia y neutralidad al hacer más difícil la posibilidad de captura por parte de una industria o un operador. Se subraya, asimismo, que este modelo puede implicar unos menores costes al reducir las duplicidades y solapamientos que sí suelen producirse cuando existe una diversidad de organismos. De hecho, la multiplicidad de instituciones se asocia a ineficiencias derivadas de la duplicación, a contradicciones y a un ámbito de competencia que puede acabar siendo demasiado estrecho. Se aduce, igualmente, que la existencia de un solo organismo regulador puede generar sinergias, ya que la experiencia y los procedimientos en un sector ante determinados problemas pueden trasladarse fácilmente a lo que sucede en otros sectores. «Un regulador multisectorial facilita que se compartan las experiencias y los aprendizajes entre las distintas áreas de actuación del organismo, y genera sinergias en las actividades de supervisión y control del cumplimiento de la normativa...» (Cordova y Hanlon, 2002, p. 100). Son las ganancias en términos de *know-how* que derivan de una actuación que cubre sectores y mercados, como señala Spyrelli (2003). Finalmente, se subraya también que la existencia de un regulador multisectorial conduce o facilita la aplicación de criterios uniformes, lo cual es importante en el caso de algunos servicios convergentes.

Pero, un solo organismo multisectorial puede tener también algunos inconvenientes, dependiendo de cómo se organice y estructure. Si además se integran las funciones relativas a la vigilancia y promoción de la competencia, la propia complejidad del organismo parece que puede impulsar los inconvenientes.

El regulador único puede dar lugar a una pérdida de conocimientos específicos relativos a los sectores que supervisa, que tienen generalmente características bastante diferenciadas (por ejemplo, entre los operadores en el sector energético y los que lo hacen en el transporte aéreo). Por otra parte, la existencia de un único organismo de regulación puede comportar la desventaja de que cualquier decisión tomada en relación con una rama de actividad puede sentar precedente para las demás, al estar todas ellas integradas en las competencias de un solo regulador. En todo caso, no cabe menospreciar tampoco la ventaja que supone el hecho de tratar de forma similar a todos los sectores y la uniformidad de las normas de procedimiento, un aspecto esencial para evitar las dis-

torsiones de mercado derivadas de la aplicación de reglas diferentes en mercados que compiten.

Pero, el debate sobre las ventajas e inconvenientes de ambos modelos se incrementa cuando a la posible fusión de las competencias regulatorias en un único organismo se suman además las funciones de competencia, tradicionalmente encomendadas a un órgano especializado e independiente. Es decir, esta opción supone un paso más allá en lo que a la creación de órganos multisectoriales se refiere y, aunque hasta la fecha la experiencia internacional extraíble de la aplicación de este modelo es escasa exceptuando el caso de Holanda y España en la UE o de México y Australia a nivel internacional, el debate sobre su idoneidad no ha hecho más que incrementarse.

4.1. Panorama internacional: la diversidad de «modelos» como rasgo esencial

El análisis de las experiencias internacionales muestra que no existe acuerdo, como ya se ha anticipado, en cuanto al modelo organizativo óptimo para los órganos de regulación y competencia. Son bastantes los países donde funcionan simultáneamente varias agencias o reguladores sectoriales, junto a un órgano independiente responsable de la defensa de la competencia. Tenemos varios ejemplos en nuestro entorno más cercano –Reino Unido, Francia, o Alemania– donde las telecomunicaciones y la energía cuentan con reguladores específicos, que conviven con una autoridad responsable de la defensa y promoción de la competencia que opera separadamente. En Holanda, sin embargo, el modelo elegido integra tanto a los reguladores como a la Comisión o Agencia de Defensa de la Competencia.

También hay diferencias entre los países en cuanto a si la agencia responsable de la competencia debe tener un ámbito limitado o más amplio (Kovacic y Hyman, 2012). Una concepción más limitada del papel de esta agencia supone que debe ceñirse a vigilar, investigar y perseguir lo que se haya establecido legalmente. Una concepción más amplia significa que a las funciones anteriores se una también el promover y activar la competencia en la economía, lo cual implica realizar estudios y remitir propuestas al gobierno o a otros organismos gubernamentales para mostrar lo que ocurre y la necesidad de que se adopten políticas que promuevan la competencia o que se eliminen restricciones que la impiden o dificultan.

CUADRO I.**DOS MODELOS: ALEMANIA Y HOLANDA****ALEMANIA: REGULADOR MULTISECTORIAL Y AUTORIDAD DE LA COMPETENCIA**

Alemania optó hace años por un organismo independiente encargado que regular los sectores de electricidad, gas, telecomunicaciones, correos y transporte ferroviario a escala nacional. Dentro de dicho organismo (el BNetzA) existen divisiones especializadas en cada uno de los sectores que regula y las decisiones se adoptan en nueve cámaras especializadas por sector y tipo de asunto. El organismo cuenta con un presidente, dos vicepresidentes y un consejo asesor de 16 miembros, entre cuyas competencias entra realizar la propuesta para los nombramientos de la presidencia y dos vicepresidencias, que más tarde efectúa el Gobierno. Los cargos de Presidente y Vicepresidentes se nombran por 5 años, con posibilidad de renovación. Los miembros del consejo asesor son nombrados por la cámara alta y la cámara baja. Las 9 cámaras especializadas sectorialmente están formadas por un presidente y dos asesores, nombrados por el presidente del organismo. Las decisiones finales de dichas cámaras sólo pueden ser impugnadas ante los tribunales. El «modelo» alemán muestra que, como regulador multisectorial, es posible obtener ventajas en términos de costes y otros y que, al propio tiempo, se puede preservar el conocimiento sectorial mediante órganos de decisión y divisiones especializadas.

Alemania no ha unificado la regulación y la competencia. Se mantiene aparte una Agencia –la CC BKartA– que ejerce como autoridad de la competencia.

HOLANDA: UN MODELO INTEGRADO

En abril de 2013 Holanda optó por un modelo integrado que se caracteriza por la fusión en un mismo organismo de las funciones de regulación y competencia. En concreto, la nueva Authority for Consumers and Markets (ACM), surge de la fusión de la autoridad de competencia (NMa), el regulador postal y de telecomunicaciones (OPTA) y la autoridad de protección del consumidor (CA). Se convirtió así en el único país europeo, junto con España, que ha aplicado hasta la fecha este modelo integrado. Según algunos autores, como Otow (2014), la decisión de combinar tales funciones en un único órgano fue fundamentalmente de carácter político, y estuvo ligada a un programa de recortes presupuestarios presentado en el Parlamento unos meses antes. Paralelamente a tales objetivos se añadieron otros como la mejora de la eficiencia y la eficacia en la supervisión de las funciones encomendadas al nuevo órgano. La ACM se estructura en torno a un consejo de administración de tres miembros, cuyas decisiones se aprueban por mayoría, y cuenta con 600 empleados. Por su parte, se crea un departamento en el que se reúnen todas las funciones relativas a la protección del consumidor que hasta la fecha desarrollaban los órganos preexistentes. Las tareas regulatorias se desarrollan en dos departamentos: energía y telecomunicaciones, por un lado, y postal y transporte, por otro. Por último, la protección de la competencia y el fomento de la misma corresponde a un departamento independiente. El departamento de asuntos jurídicos es el encargado de las sanciones entre otros aspectos, así como el asesoramiento a otras áreas de la organización. Finalmente, existen dos áreas de apoyo a toda la estructura, en concreto, la oficina del economista-jefe y la de asuntos corporativos y comunicación.

Fuentes: PWC (2012) y Otow (2014).

Como señalan los autores antes citados, optar por una agencia o comisión reguladora multisectorial que, además, tenga que velar e impulsar la competencia implica que su campo de actuación se amplía muy sustancialmente, «lo cual puede tener consecuencias políticas importantes» (p. 9). Una Comisión o Agencia de este tipo puede ser vista desde el gobierno, o desde algunos de sus ministerios, como un poder paralelo, lo que quizás pueda conducir a tratar de limitar su actuación o a influir en los propios objetivos de la agencia, sus prioridades y hasta en su financiación.

Pero, con independencia de esta última cuestión –que no es irrelevante, antes al contrario– persiste el problema de si una Comisión o Agencia de la Competencia debe integrarse con la/las Agencias reguladoras sectoriales. Por supuesto que ambas tienen algunas fronteras y espacios que pueden llegar a ser comunes. Pero, mientras la primera tiene unos objetivos que van bastante más allá de las normas establecidas para el funcionamiento de las empresas que operan en la economía, puesto que su objetivo es promover la competencia y actuar contra cualquier práctica que sea contraria a la misma en toda la economía (incluyendo tanto a los productores como a los consumidores), las agencias reguladoras tienen una misión que generalmente se ajusta a velar por el respeto a las regulaciones establecidas, penalizar su incumplimiento y, en todo caso, proponer cambios regulatorios a la vista de la evolución de la economía o de los avances tecnológicos.

Esta diferencia esencial es lo que ha conducido a que algunos países sigan disponiendo de agencias reguladoras de los sectores básicos y especialmente sensibles para la sociedad y la economía, como la energía, las telecomunicaciones o los transportes, y que, al propio tiempo, dispongan de una Comisión (o Agencia) responsable de la defensa y promoción de la competencia. Esto es lo que ha hecho, por ejemplo, Alemania (ver cuadro). Sólo muy pocos países –como Holanda y España– han optado por integrar ambas funciones en una sola Comisión o Agencia.

Las distintas combinaciones y modelos adoptados en el ámbito internacional permiten clasificar las tipologías de las agencias en cuatro grupos atendiendo al tipo de funciones que asumen:

1. *Regulador multisectorial*. En este grupo se encuentran, por ejemplo, el BNetzA alemán, que regula los sectores de electricidad, gas, telecomunicaciones, postal y ferrocarril, o el ILR de Luxemburgo que une a los anteriores los mercados de transporte en general.

2. *Agencia de competencia + protección del consumidor*. En este grupo se incluyen aquellos casos en los que la fusión se produce, únicamente, entre órganos de competencia, como ha ocurrido en Dinamarca, Francia, Finlandia, Reino Unido o EEUU.

3. *Agencia de competencia + regulador multisectorial*. En el que se sitúa el caso de Holanda, país en el que el órgano de competencia se ha unido con el regulador de energía y transporte (que estaba operativo hasta abril de 2013), y también modelo implantado España a partir de 2013, al crear la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que integra la vertiente reguladora con las funciones de la competencia.

4. *Agencia de competencia + protección del consumidor + regulador multisectorial*. Realmente en este modelo se sitúa el ACM holandés, que regula los mercados de energía, transporte y telecomunicaciones, así como la competencia y la protección de los consumidores. Otro ejemplo de este tipo es el que existe en Australia, donde el ACCC abarca los sectores de telecomunicaciones, agua y postal.

TABLA I

SÍNTESIS DE LOS MODELOS ELEGIDOS POR ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

País	Agencia	Competencia	Regulación	Prot. consumidor	Tipo de agencia
Australia	ACCC	Sí	Sí	Sí	4
Dinamarca	KFST	Sí	–	Sí	2
Finlandia	KKV	Sí	–	Sí	2
Francia	DGRCCF	Sí	–	Sí	2
Alemania	BNetzA	–	Sí	–	1
Luxemburgo	ILR	–	Sí	–	1
Holanda	ACM	Sí	Sí	Sí	4
España	CNMC	Sí	Sí	–	3
EEUU	FTC	Sí	–	Sí	2
Reino Unido	CMA	Sí	–	Sí	2

Fuente: (Otow 2014).

Con todo, y a la vista de la variedad de modelos existentes, tanto desde el punto de vista teórico como en la práctica (ver tabla 1), la pregunta que cabe hacerse es ¿cuál es el modelo óptimo o, al menos, el aparentemente más conveniente?

Las opiniones al respecto son, como cabría esperar, diversas y encontradas. Otow (2014) se plantea la cuestión de si es preferible coordinar las funciones de agencias independientes o si, por el contrario, los resultados son mejores cuando se opta por la integración bajo una misma entidad de distintas funciones. Mientras algunos defienden la idea de que la superposición de agencias les obliga a rivalizar en poder y credibilidad en el desarrollo de sus funciones, otros consideran que lo que sucede es que lo que se provocan son problemas de coordinación y de solapamiento de funciones, así como la duplicación de costes innecesarios. Al mismo tiempo, surge el temor de la pérdida de peso de un tipo de función frente a la otra dentro de un mismo organismo, mientras que – como ya hemos señalado– algunos autores defienden que –al menos teóricamente– la integración de las Comisiones, tanto reguladoras como de competencia, permiten el aprovechamiento de sinergias y conocimientos entre los distintos ámbitos, lo cual tendría que repercutir positivamente en el funcionamiento de un órgano multifuncional. El debate sigue, en todo caso, muy abierto, en especial en el caso de España, donde como veremos en el apartado siguiente, se mantiene de plena actualidad.

4.2. El caso de España

No vamos a detallar aquí los antecedentes de las distintas instituciones que se fueron creando en España como agencias o comisiones reguladoras o como entidades responsables de la competencia. Diversas fuentes ofrecen dicha información y muchas cuestiones de detalle en las que aquí no vamos a entrar. Baste con una breve síntesis antes de comentar el «modelo» que actualmente está vigente en nuestro país: la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Esta Comisión, creada en 2013, supuso la integración de seis organismos que ya existían: la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), la Comisión Nacional de la Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la C.N. del Sector Postal, el Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria² y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

² En 2003, la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario había creado ya el Comité de Regulación Ferroviaria, integrado básicamente por funcionarios dentro del Departamento responsable de RENFE. En 2011 el RD-Ley 11/2011 estableció la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, cuyas funciones fueron asumidas –en principio temporalmente– por el Comité de Regulación Ferroviaria y

Algunos de estos organismos tenían un origen bastante lejano, aunque habían experimentado varios cambios posteriores hasta alcanzar una posición de notable prestigio. Por ejemplo, la Comisión Nacional de la Competencia tenía como antecedente el Tribunal de Defensa de la Competencia, creado en 1963 y fortalecido en 1989 mediante la Ley de Competencia, y el Servicio (ministerial) de Defensa de la Competencia. Las restantes Comisiones que se han citado se crearon en fechas más recientes con objeto de responder a las necesidades reguladoras de algunos sectores productivos. Así, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT) se creó en 1996; la Comisión Nacional de la Energía (CNE) en 1998, aunque absorbió la preexistente C.N. del Sistema Eléctrico, de 1994. Y, por último, tres comisiones reguladoras –que realmente figuraban dentro de la estructura de sus respectivos departamentos ministeriales– se crearon en 2010; este es el caso de la del Servicio Postal; la de la Industria Audiovisual; y la del Transporte Ferroviario³. Además de estos organismos España contaba, y cuenta todavía, con otros órganos reguladores que por el ámbito en el que operan se han mantenido como tales, como el Consejo de Seguridad Nuclear (1980) y, por supuesto, el Banco de España y la C.N. del Mercado de Valores.

La decisión de fusionar en un solo organismo (la CNMC) los organismos reguladores de los sectores antes indicados y la Comisión Nacional de la Competencia ha abierto, sin duda, una nueva etapa en la defensa de la competencia y la supervisión regulatoria en España (Marín, 2014). Para justificar la creación de la nueva Comisión y la desaparición de los organismos citados se utilizaron tres argumentos básicos: 1) «alcanzar una supervisión más eficaz, bajo un prisma más coherente e integrado, con autoridades de supervisión ex - ante y ex - post menos estancas, permitiendo combinar el conocimiento y los instrumentos para mejorar la supervisión»; 2) simplificar un marco institucional demasiado complejo con el fin de que ello «redunde en la eliminación de posibles duplicidades y, con ello, de quiebras en la seguridad jurídica e institucional»; y 3) beneficiarse del ahorro económico que debía producir la fusión, tanto en términos de personal y demás gastos, como en cuanto a lograr una mayor agilidad y economías de escala.

Aeroportuaria, que acabó integrándose en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en 2013.

³ Se aprovechó también la oportunidad para integrar en la nueva Comisión las responsabilidades relativas a los Aeropuertos y la Comisión Estatal de medios Audiovisuales (CEMA).

Tampoco han faltado en algunos documentos y comentarios alusiones a que la existencia de un solo Consejo como el que se creaba podría contribuir a garantizar la propia independencia del organismo y evitar, al propio tiempo, las posibilidades de captación por parte de las empresas reguladas. Esto último por dos motivos: por el hecho de que la nueva Comisión funciona –al menos en principio– con criterios que son comunes para todos los sectores regulados; y, por otra parte, por la propia dificultad de acceso a los responsables directos de cada sector, al operar en forma de subcomisiones internas orientadas a varios sectores.

Pero, el nuevo organismo ha sido también objeto de bastantes críticas. Algunas se han centrado estrictamente en una cuestión política, no revelada, que subraya que lo que perseguía era cesar a los presidentes y consejeros de las Comisiones refundidas, los cuales habían sido nombradas por el gobierno anterior (PSOE) y tenían un mandato que estaba vigente, que podía prolongarse varios años más⁴. El grueso de las críticas se ha centrado, sin embargo, en aspectos técnicos e institucionales. Entre ellas el hecho de que la existencia de un «macroregulador» multisectorial, al que además se sumaba la responsabilidad de la Competencia, no constituía un modelo bien asentado en Europa, ni recomendado por la OCDE.

Como hemos señalado, el único paralelismo que puede encontrarse entre la CNMC creada en España en 2013 y lo que funciona en otros países es el caso de Holanda, donde quizás dicho modelo puede tener mayor sentido al tratarse de un país y una economía con una dimensión considerablemente inferior. Además, la decisión holandesa ha sido bastante reciente ya que fue en abril de 2013 cuando en este país se fusionó la autoridad de la competencia (NMa) con el regulador postal y de telecomunicaciones (OPTA) y la autoridad de protección al consumidor (CA) en la nueva ACM. No existe, por tanto, una experiencia clara sobre las ventajas del modelo holandés y, de hecho, España está experimentándolo casi al mismo tiempo. En Alemania se planteó dicha alternativa, pero fue desechada al enumerar los múltiples riesgos y problemas que podrían derivarse de una «Macro»-Comisión con funciones que se consideraron muy dispares. Lo cual condujo a mantener el modelo

⁴ Hay que recordar aquí que los nuevos miembros del Consejo de la Comisión y su Presidente fueron propuestos por el PP, con excepción de dos de ellos representando, respectivamente, al PNV y a CiU, por la negativa del PSOE a participar debido a que no estaba de acuerdo con el modelo elegido y por la supresión de algunos de los organismos que pasaron a integrarse en la CNMC.

que hemos descrito anteriormente, donde existe una Comisión Reguladora, una Agencia de la Competencia y otra de Protección del Consumidor.

En el caso español también se ha criticado el hecho de que desapareciera una entidad que venía funcionando muy bien y que había alcanzado un notable prestigio, como la Comisión Nacional de la Competencia, dando paso a un organismo muy complejo, con dos grandes ámbitos de responsabilidad: Competencia y Regulación, con una muy probable pérdida de especialización en el desarrollo de sus funciones si se comparan con algunos de los organismos desaparecidos. En particular, la C.N. de la Energía y la C.N. de las Telecomunicaciones. Además, a la CNMC se le asignaron algunas funciones que extienden al máximo sus responsabilidades y la necesidad de disponer de expertos, como es la función de supervisión de los contenidos audiovisuales en cuanto a «protección del menor», y la de atender y velar por el propósito de una «cuota de cine español». En este último caso, el objetivo parece incluso contradictorio con lo que debe perseguir la autoridad de defensa de la competencia, y supone, además, asignar a la CNMC funciones que guardan escasa o nula relación con las de un regulador de sectores con economías de red.

Desde una óptica más positiva, García-Verdugo (2015) sugiere que existen aspectos de la legislación relativa a la competencia y la regulación que presentan importantes complementariedades cuando pasan a ser aplicadas por una misma institucional funcional. Así, las investigaciones de competencia pueden verse beneficiadas del conocimiento sectorial derivado de la supervisión regulatoria. Además, el recurso a la competencia es un instrumento más dentro de las estrategias regulatorias disponibles. Y, finalmente, la unión de ambas tareas en una misma autoridad permite evitar conflictos jurisdiccionales en materias que potencialmente pueden afectar a ambos tipos de organismos. En definitiva, la presencia de complementariedades debería permitir el aprovechamiento de sinergias y la flexibilidad en el uso de los recursos. Marín Quemada (2014) ha subrayado, asimismo, que la unión de ambas funciones en un mismo organismo facilita la coordinación entre la regulación sectorial y las políticas de competencia y solo de esa manera se garantiza que la competencia pueda actuar de forma transversal sobre el conjunto de la economía.

Las opiniones contrarias a la fusión de los organismos reguladores y la autoridad que vela por la competencia han sido, sin

embargo, bastante numerosas. Ariño y de la Cuétara (2012) califican cuanto menos de «arriesgado» el proyecto de fusión de ambos tipos de funciones que, en su opinión «encierra un enorme peligro» puesto que a la hora de tomar esta decisión –refiriéndose al caso español– sólo se habría atendido a aspectos competenciales y presupuestarios, dejando a un lado los temas regulatorios. Antes de la última reforma se había señalado con frecuencia que la existencia de numerosos organismos reguladores en España era innecesaria y que resultaba conveniente reducir su número, pero esto únicamente desde un punto de vista de ahorro de costes y organizativo. Por ello, en su opinión, sería más razonable optar por integraciones parciales de organismos que permitan conseguir los objetivos ampliamente aludidos de ahorro de costes y reducción de órganos sin provocar, sin embargo, los peligros y riesgos derivados de la fusión general de órganos de regulación y competencia.

Similar es la opinión, por ejemplo, de Saz Carranza (2013), para el que el argumento económico esgrimido por el Gobierno para implantar el nuevo modelo no parece razonable para justificar la fusión de todos los organismos en uno solo. La reducción del número de agencias y, por tanto, de sus órganos de gobierno, así como la necesidad de una mejor coordinación entre tales organismos, no requería de la fusión total de los mismos. El hecho de que ningún país europeo de talla media o grande haya optado por este modelo supone, para este autor, evidencia suficiente de que no es el modelo óptimo, y hubiese sido más lógico optar por un diseño institucional similar al alemán, ya que dicha opción es capaz de conjugar especialización y volumen.

Por otro lado, dicha fusión une organismos o comisiones que actúan en situaciones y con objetivos diferentes. Mientras uno actúa *ex-post* para la defensa de la competencia, otros lo hacen en gran medida *ex-ante* para la regulación sectorial. Además, la autoridad de defensa de la competencia actúa en mercados donde la libre iniciativa y la competencia ya están implantadas. Los reguladores, por el contrario, actúan en mercados donde la competencia es insuficiente, por la existencia de fallos de mercado, monopolios naturales, economías de red, etc., que requieren medidas estructurales correctoras para crear la competencia⁵.

⁵ Estos argumentos fueron señalados por la CMT en su informe de 15 de marzo de 2012 «sobre el anteproyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia».

Ortiz Laverde (2014) considera, por su parte, que no existe constancia de que haya disminuido el riesgo de captura o que haya habido un ahorro real de costes con este tipo de fusión. Y Meloni (2010) ya señaló en un interesante trabajo, que los conflictos entre las tareas de ambos tipos de organismos, es decir, las de regulación y las relativas a la competencia, no desaparecen por el hecho de unirlos en una misma entidad⁶.

A esta misma conclusión llegan Delgado y Mariscal (2014) quienes señalan que para que las sinergias entre ambas competencias sean efectivas es necesario prestar especial atención al diseño institucional y organizativo del organismo fusionado. La existencia de una estrategia y directrices únicas y claras es fundamental para su funcionamiento, si no se caería en el riesgo de que se mantengan como divisiones independientes sin un mandato unificado, al tiempo que el gobierno debe asumir, desde el inicio, que se trata de una institución independiente.

En relación con los aspectos organizativos, estos mismos autores destacan los riesgos, por ejemplo, de establecer un consejo con pocos miembros y enormes responsabilidades sobre un amplio número de sectores –la CNMC tiene un Consejo con 10 miembros y dos grandes Comisiones, la de Competencia y la de Regulaciones, lo que puede actuar como un cuello de botella para el funcionamiento de la institución. Al propio tiempo resulta crucial la adecuación de los miembros a la hora de la selección. En este sentido, no será solo importante tener un buen conocimiento técnico de un sector, sino también su capacidad de relacionar y conocer otros sectores relacionados. Es precisamente en la aplicación práctica de determinados aspectos institucionales donde falla, en opinión de García-Verdugo (2015) el modelo español de la CNMC.

⁶ Marín Quemada (2014), actual Presidente de la CNMC, ha defendido lo que son las tres características esenciales del modelo adoptado en España. En primer lugar, la independencia: en primer lugar respecto al Gobierno para aislar las decisiones regulatorias del ciclo electoral; y, por otra parte, independencia respecto a las empresas, para generar la confianza en que el mercado se desarrollará en condiciones competitivas, no supeditadas a intereses de parte. La segunda característica es la coordinación e integración rigurosa de las funciones de regulación y supervisión con la aplicación de la normativa de defensa de la competencia en toda la economía. Y, en tercer lugar, la transparencia ante los mercados y los ciudadanos, y de manera especial ante el Parlamento que es ante quien debe rendir cuentas la CNMC. Pero, subraya que la segunda de estas características (o exigencias) es sin duda la más compleja.

5. NOTAS FINALES

El tema que hemos tratado en este artículo es suficientemente complejo para exigir, sin duda, una mayor extensión, dando entrada a algunas cuestiones generales que han quedado al margen, y abordando también algunas cuestiones de detalle que suelen ser y son relevantes, como las que acabamos de mencionar sobre los aspectos organizativos.

En cualquier caso, hay algunas ideas que nos gustaría subrayar como síntesis del trabajo. Son las siguientes:

- Si hay un frente en el que los economistas están de acuerdo es en el de las ventajas de la competencia en el funcionamiento de una economía.
- Los fallos que muestra el mercado y la posibilidad de que algunas empresas utilicen su posición de dominio para imponer condiciones –en términos de precio, calidad, suministro, etc.– justifica que los estados establezcan regulaciones.
- La vigilancia y aplicación de las normas regulatorias por parte de los regulados implica la necesidad de que existan Comisiones o agencias que velen por su cumplimiento y también por la realización de sugerencias sobre su reforma cuando las condiciones de los mercados o del sistema productivo evolucionan.
- Una condición esencial que debe cumplir cualquier comisión o agencia reguladora, así como el organismo responsable de impulsar la competencia, es su independencia. En dos direcciones: frente al Gobierno y en relación con las empresas que operan en la economía.
- A escala internacional se observa que existen diversos modelos de Comisiones o Agencias.
- En España se fue creando un número bastante amplio de Comisiones reguladoras de carácter sectorial y se disponía de una Comisión Nacional de la Competencia (CNC) separada de las anteriores sustentada en una trayectoria histórica relativamente larga.
- En 2013 (Ley 3/2013) se decidió fundir los organismos reguladores sectoriales y la Comisión Nacional de la Competencia en un solo organismo: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), justificando la decisión en razones de lograr

una mayor independencia, generar ahorros y evitar solapamientos y, en definitiva, simplificar el marco institucional anterior.

- Este modelo de organismo único para la regulación y la competencia no existe en los países de nuestro entorno, salvo en el caso de Holanda cuyas condiciones –como país– parecen diferentes de las de España.
- La creación de la CNMC ha sido objeto de bastantes críticas, tanto de carácter político como en cuanto a la complejidad interna que supone su funcionamiento.
- La experiencia es todavía muy corta para emitir un juicio. En sus actuaciones la Comisión ha mostrado un alto grado de autonomía, a pesar de la composición de su Consejo. También han surgido problemas vinculados a la propia complejidad de la fusión realizada.
- El modelo alemán, donde se mantiene la separación entre unos pocos organismos reguladores de carácter sectorial y una entidad responsable de defender e impulsar la competencia, cuya experiencia es muy positiva, posiblemente hubiera sido más acorde en el caso de una economía de la dimensión de la española.

6. REFERENCIAS

- ARIÑO, G. (2007) Sobre la naturaleza y razón de ser de los entes reguladores y el alcance de su poder reglamentario. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Económico*.
- ARIÑO, G. y J.M. DE LA CUÉTARA (2012). Reguladores sectoriales y defensa de la competencia. Una aportación al debate de su fusión. *Working Paper*, CNMC.
- CÓRDOVA, C. y D. HANLON (2002): Regulatory governance: improving the institutional basis for sectoral regulators. *OECD Journal on Budgeting*, vol 2, n. 3.
- CUADRADO ROURA, J.R. (2015) (dir.): *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, Ed. Mc. Graw-Hill, 5.^a edición.
- DELGADO, J. y E. MARISCAL (2014): Integrating regulatory and antitrust powers: Does it Works? Case Study from Spain and Mexico. *Competition Policy International Journal*, 10 (1), pp. 135-139.

- GARCÍA-VERDUGO, J. (2015). El diseño institucional de la CNMV. Análisis crítico y propuestas de reforma. *Papeles de Economía Española*, 145, pp. 32-46.
- GILARDI, F. y M. MAGGETTI (2010): The Independence of regulatory authorities; en: D. LEVI-FAUR (ed.), *Handbook on the politics of Regulation*. Cheltenham, UK, E. Elgar Publishing.
- GONZÁLEZ MORENO, M. (1997): *Los servicios en la economía española. Viejos problemas, nuevos retos*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- KAY, J.A. y VICKERS, J. (1988): «Regulatory reform in Britain»; *Economic Policy*, n. 3, pp. 286-351.
- KOEDIJK, K. y KREMERS, J. (1997): «Apertura de mercados, regulación y crecimiento en Europa»; en: A. Costas y G. Bel, eds.: *Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos*, Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona.
- KOVACIC, W. E. (2011): Competition agencies, Independence and the political process, en: *Competition Policy and the Economic Approach – Foundations and Limitations 291*, J. Drexl, W. Kerger & R. Podszun, eds.
- KOVACIC, W. E. y D.A. HYMAN (2012): Competition Agency Design: What's on the Menu?. *Legal Studies Research Paper*, n. 2012-135, George Washington University Law School. Puede obtenerse vía: <http://ssrn.com/abstract=2179279>.
- MARÍN QUEMADA, J.M. (2014): «La Comisión nacional de los Mercados y la Competencia: una nueva etapa para la competencia y la supervisión regulatoria en España»; *ICE, Revista de Economía*, n.º 876, pp. 7-15.
- MELONI, G. (2010). Enabling Regulatory Reform. *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Paris, OECD Publ.
- NOLL, R.G. (1989): «Economic perspectives on the politics of regulation»; en: SCHMALENSEE, R. y WILLIG, R. (eds.): *Handbook in industrial organization*, vol. 2, cap. 22, Amsterdam.
- OECD (2005): *The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators*, Paris. DAF/COMP/GF (2005)2.
- OECD (2014a): *The Governance of Regulators. OECD Best Practice; principles for Regulatory Policy*, Paris, OECD Publ.

- OECD (2014b): *Roundtable on Changes in Institutional Design of Competition Authorities*, Paris. DAF/COMP/WD (2014), Notes by several contributing countries.
- ORTIZ LAVERDE, S.M. (2014): Entre regulación y competencia: revisión institucional de la Comisión nacional de los Mercados y la Competencia. *WP. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo*. Madrid, Universidad Complutense.
- OTOW, A.T. (2014). Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies. A Dutch case study; *Journal of Antitrust Enforcement*, 2 (1), pp. 25-43.
- PWC (2012). *Modelo organizativo de las autoridades nacionales de regulación y competencia en España*. Informe. Madrid. Policop.
- RALLO, A. (2014): La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Los reparos de las instituciones europeas sobre la independencia del regulador. *Teoría y Realidad constitucional*, 34, pp. 193-234.
- SAZ CARRANZA, A. (2013). El regulador único: Un paso atrás, *Esade Crea Opinión*.
- SPYRELLI, C. (2003): Regulating the regulators? An Assesment of institutional structures and procedural rules of national regulatory authorities. *International Journal of Communications Law and Policy*, n. 8, 2004.
- SHOTTER, A. (1990): *Free Market Economics*, B. Blackwell, Inc., Cambridge, Mass. 2.^a edición.
- SPYRELLI, C. (2004): Regulating the Regulators? An Assesment of Institutional Structures and Procedural Rules of National Regulatory Authorities; *International Journal of Communications Law and Policy*, 8, pp. 1-65, policop.
- STERN, J. (2010): The Evaluation of Regulatory Agencies; en: BALDWIN et l (eds.) *The Oxford Handbook of Regulation*, pp. 223-258.
- STIGLER, G. (1971): «The theory of economic regulation»; *Bell Journal of Economics*, vol. 2, pp. 3-21.
- VIRGALA FOURIA, E. (2014): «Los Organismos Reguladores en el Estado constitucional del siglo XXI: su independencia (especial referencia al caso español)», *Fundamentos* n.º 8, pp. 161-212.
- WOOD, B. y R. WATERMAN (1991): The dynamics of political control of the bureaucracy; *American Political Science Review*, 85.

Hacia la Unión Económica y Monetaria: una aproximación asintótica

Jaime Requeijo

Catedrático Emérito de Economía Aplicada
Instituto de Estudios Bursátiles (IEB)

RESUMEN

El euro debía iniciar el camino conducente a crear, con el paso de unos años, una sólida Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, los impulsores de la moneda única pasaron por alto las notables diferencias reales existentes entre los países miembros y sobre todo, el gran problema que podía derivarse de contar con una moneda única frente a políticas fiscales nacionales.

La crisis financiera que se desató en 2010 puso de relieve las consecuencias de ese olvido.

Este artículo analiza ese tema y subraya la necesidad de construir, sin dilaciones, una verdadera Unión Económica y Monetaria que permita superar esa debilidad.

PALABRAS CLAVE: moneda única, crisis financiera, políticas fiscales, contraposición de las políticas.

ABSTRACT

EMU was built on the assumption that the common currency would pave the way for the setting up of a solid Economic and Monetary Union. But the founding fathers oversaw the great real differences existing among the member countries and, most important of all, the difficult marriage between the euro and the budgetary goals of the member countries.

The financial upheaval initiated in 2010 brought to the fore the consequences of that contradiction. This brief paper aims at underlining the urgency of giving the Economic and Monetary Union its definite shape so that the contradiction fades away.

KEY WORDS: *Common currency, financial upheaval, budgetary goals contradiction.*

1. DESEOS Y REALIDADES

El 22 de Junio de 2015 se publicó un nuevo informe sobre la Unión Monetaria Europea –«*Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*»– firmado por los cinco presidentes de las principales instituciones europeas: Jean Claude Juncker (Comisión Europea), Donald Tusk (Cumbre Europea), Jeroen Dijsselbloem (Eurogrupo), Mario Draghi (Banco Central Europeo) y Martin Schultz (Parlamento Europeo)¹. De nuevo se insiste en la necesidad de consolidar la Unión Monetaria y se vuelven a enumerar las propuestas para conseguirlo. Propuestas que se incluyen en dos fases.

En la primera, que terminaría el 30 de Junio de 2017, deberían haberse logrado una serie de objetivos.

En primer lugar la Unión Económica, entendiendo por tal la búsqueda de una convergencia más acentuada de las distintas economías;

En segundo lugar, la Unión Financiera, lo que significaría, en última instancia, que el sistema financiero de la Unión fuese el mismo para todos sus ciudadanos;

En tercer lugar, la Unión Presupuestaria, en virtud de la cual los presupuestos de los países miembros se atuviesen a lo dispuesto en las decisiones adoptadas por la Comisión. Razón por la cual se sugiere crear un Consejo Fiscal Consultivo y todo ello en un marco de responsabilidad y legitimidad democráticas.

En la fase segunda, que debería finalizar antes de 2025, lo que se pretende es acentuar la convergencia de las economías, introducir un esquema de estabilización macroeconómica para reforzar la Unión Presupuestaria y crear un Tesoro de la zona euro que pueda exigir responsabilidades a escala europea.

No es la primera vez que se publica un informe sobre la conveniencia de completar la Unión Monetaria puesto que, en 2014, ya se publicó «*Hacia una auténtica unión económica y monetaria*», avalado por cuatro de los presidentes ya mencionados –no figuraba el de la Cumbre Europea– y con propuestas similares a las de este último informe.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf

¿Cuál es la razón última de estos informes y propuestas? Sin duda la diferencia existente entre lo que se esperaba de la Unión Monetaria, iniciada en 1999, y lo que ha venido sucediendo hasta el momento, en especial desde la crisis griega de 2010. Se confiaba, al iniciarse el proceso, en lograr una integración profunda de las economías, que insuflase capacidad dinámica al conjunto, y lo que ha sucedido, hasta ahora, no ha respondido a esas expectativas: el área euro incluye a un conjunto de países de trayectoria económica distinta y con tendencia a experimentar perturbaciones financieras de intensidad desigual. Tal vez porque las urgencias políticas difuminaron los posibles problemas que surgirían al introducir una única moneda en un conjunto dispar.

2. ¿QUÉ SE BUSCABA AL CREAR LA UNIÓN MONETARIA?

Cuando, en 1986, se firma el Acta Única, en virtud de la cual se establece la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, el primer gran paso hacia la integración completa se ha dado ya y el gran mercado, formado, por entonces, por doce países –España y Portugal se incorporaron ese mismo año–, se había convertido en un único mercado. Ahora bien, un mercado sin trabas, pero con monedas distintas, se enfrenta al gran problema que plantea la oscilación de los tipos de cambio: si una moneda se deprecia con relación a las demás, los precios relativos del conjunto variarán también y también lo harán los flujos comerciales y financieros-intrabloque, amén de las expectativas empresariales en cada uno de los países.

Ese problema no se suscitaba por entonces porque el Sistema Monetario Europeo, establecido en 1979, mantenía una cierta estabilidad cambiaria pero se hizo patente en 1993, cuando el acuerdo se rompe y la oscilación de las monedas se acentúa.

Varios años antes de que eso ocurriera, el Informe Delors, de 1989, ya había indicado cuáles podían ser las etapas en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria², un estudio que, más tarde, llevaría a la firma del Tratado de Maastrich de 1992, en el que se enumeran las condiciones que deberían cumplir los países miembros que desearan incorporarse a la moneda única.³

² Committee for the Study of EMU (1989): «*Report on Economic and Monetary Union in the European Community*» (The Delors Report), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

³ Tratado de la Unión Europea (https://www.boe.es/legislacion/enlaces/union_europea.php)

Un somero repaso a las condiciones de convergencia de Maastrich revela que lo que se busca, a su través, es la convergencia nominal de las economías: similaridad de las tasas de inflación de los tipos de interés y límite a los desequilibrios presupuestarios, en suma. Se suponía, por tanto, que la moneda única iba a acercar las economías de unos países que presentaban notables disparidades reales.

Aún transcurrirían siete años hasta que once países miembros –España entre ellos– decidieran adoptar el euro. En realidad Alemania no había manifestado gran interés por la moneda única porque el marco se había convertido en la moneda-ancla del mercado comunitario; era Francia la que deseaba la aparición de una única moneda porque, para no experimentar tensiones en el tipo de cambio del franco, se veía obligada a seguir de cerca la política monetaria alemana. Tanto es así que, para una parte de la opinión pública francesa, la política económica de su país se decidía no en París sino en Bonn.

Fue un acontecimiento político de notable trascendencia el que hizo cambiar de opinión al gobierno alemán: la caída del muro de Berlín, ocurrida en 1989, y la posterior reunificación alemana de 1990. Una reunificación que convertía a Alemania en un gigante europeo, situación que despertaba recelos en Francia y que, por tanto, haría que el gobierno alemán, con Köhl, su canciller, al frente, decidiese mostrar su decidido europeísmo y apoyar la creación de la moneda única.

Ocurría, sin embargo, que los objetivos políticos pasaban por alto lado tres debilidades sustanciales de la Unión Monetaria, Unión que comenzaría su andadura en 1999 con once países, a los que un año más tarde se sumaría Grecia tras cumplir, o aparentar cumplir, los requisitos de convergencia nominal. Esas tres debilidades eran la disparidad de las economías de los países miembros, el no cumplimiento de las condiciones de zona monetaria óptima y la inexistencia de una política fiscal común.

3. LA DISPARIDAD DE LAS ECONOMÍAS

El cuadro que sigue refleja la disparidad que separa a las doce economías que, en 2002, configuraban la zona euro, disparidad que, en 2007, antes de que estallase la crisis financiera mundial, no había disminuido; al contrario, había aumentado en algún caso.

CUADRO I
INDICADORES DE DISPARIDAD (2002 Y 2007)

Variable	Desviación típica	
	Año 2002	Año 2007
PIB per cápita (PPA)	7,5214	12,7577
Desempleo (% población activa)	2,9687	2,0024
Productividad laboral por hora trabajada (PPA)	29,3018	32,2084

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat y OCDE.

¿Qué nos indica el cuadro? Nos indica que, en ese período, el euro no había servido para sincronizar los ciclos y, por tanto, para lograr que la expansión de unos se reflejase en los otros. La misma conclusión a la que llega el estudio de D. Giannone et al. (2009)⁴. El trabajo, que examina el comportamiento de las economías de la Unión Monetaria en el período 1970-2006, llega a la siguiente conclusión: en el caso de países con niveles similares de PIB per cápita, se advierte una cierta sincronización anterior a la aparición del euro, sincronización que ha continuado tras la llegada de la moneda única; en el caso de países con diferencias importantes en esa variable, la sincronización no se advierte ni antes ni después de su incorporación al euro.

4. LA UNIÓN MONETARIA NO ES UNA ZONA MONETARIA ÓPTIMA

El concepto de zona monetaria óptima fue acuñado por Mundell en 1961 con el propósito de analizar si, en determinadas circunstancias, era posible implantar, en un conjunto de países o zonas con monedas diferentes, un sistema de cambios fijos⁵. Porque de lo que, en el fondo, se trataba en el artículo, era saber si un zona podía evitar ser presa de perturbaciones asimétricas, es decir convulsiones económicas, de oferta o demanda, que afectaran a uno o a varios miembros de la zona, pero no a todos.

Para Mundell el requisito necesario para evitarlas radica en que exista, en la zona, un grado elevado de movilidad laboral, de forma que los trabajadores de un área deprimida puedan trasladarse, con facilidad, a otra zona en expansión.

⁴ D. GIANNONE et al. (2009): Business Cycles in the Euro Area. ECB Working Paper 1010, 2009.

⁵ MUNDELL, R. (1961): «A Theory of Optimum Currency Areas», *The American Economic Review*, vol. 51, n.º 4, Septiembre 1961.

Ahondando en el mismo tema, Kenen sugiere que, además de la movilidad laboral, la zona debe contar con un mecanismo que permita llevar a cabo transferencias fiscales hacia el país que se encuentra bajo los efectos de la perturbación⁶.

¿Se dan esas dos condiciones en la Unión Monetaria? No se dan, por el momento. Es cierto que la movilidad laboral es una de las libertades instauradas en la Unión Europea y, por tanto, en la Unión Monetaria, pero esa movilidad se ve frenada por las diferencias idiomáticas y administrativas. Para un norteamericano es fácil desplazarse de un Estado a otro porque el idioma es el mismo y las condiciones administrativas –asistencia sanitaria o procedimiento de jubilación, por ejemplo– lo son también. Para un ciudadano de un país miembro de la Unión Monetaria, trasladarse a vivir y trabajar en otro país miembro resulta muchísimo más complicado porque, salvo casos excepcionales, el idioma será distinto y las condiciones administrativas también lo serán.

Más aún, la Unión Europea, y la Unión Monetaria, no cuentan con recursos para efectuar transferencias fiscales a un país miembro. Su presupuesto es un presupuesto de gestión destinado a cubrir los gastos corrientes. No es, por tanto, un presupuesto que tenga funciones estabilizadoras.

Las anteriores reflexiones conducen a una conclusión muy simple: hoy por hoy la Unión Monetaria Europea no presenta las características de una zona monetaria óptima y, en consecuencia, no está preparada para absorber perturbaciones asimétricas. Al que la crisis financiera iniciada en 2010 ha puesto claramente de relieve.

5. LA INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA FISCAL COMÚN

La política fiscal –las decisiones respecto al gasto y los ingresos públicos– es el instrumento que mejor refleja los objetivos políticos de los gobiernos y es, por tanto, el instrumento del que ningún gobierno quiere prescindir. Y más aún si la política monetaria, como ocurre en la Unión Monetaria, ya no es competencia suya, ni tampoco de su Banco Central, porque se ha transferido a una institución común, en este caso el Banco Central Europeo.

⁶ KENEN, P. (1969): «The Optimum Currency Areas: An Eclectic View» en Mundell and Swoboda (eds.) *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.

Pero seguir manteniendo la política fiscal en manos de cada uno de los gobiernos de la zona euro podía plantear, desde el comienzo de la Unión, algunos problemas graves. El primero de ellos es el posible conflicto que podría surgir entre la estabilidad, preconizada en el Estatuto del Banco Central Europeo, y el posible deseo de impulsar el crecimiento mediante aumentos del gasto público, amparándose, los gobiernos que así lo hicieran, en la idea de que el mayor crecimiento, derivado del impulso fiscal, terminaría por restablecer el equilibrio de sus cuentas públicas.

El segundo de los problemas, y quizás el más importante, son los posibles efectos desbordamiento –«spillover»– que pueden resultar de políticas fiscales descontroladas en el contexto de una Unión Monetaria; uno de los cuales es, sin duda, la aparición de déficit y deuda abultados en uno de los países miembros, lo que descompensaría al resto de los países.

El tercero de los problemas es el del polizone (free rider): algún país de la Unión podía caer en un simple espejismo: no respetar los límites de los acuerdos fiscales porque, al tratarse de un solo país, los efectos, en el conjunto, serían inapreciables.

Para evitar las consecuencias de los desbordamientos fiscales ya se firmó, en 1997, el Pacto de Estabilidad y crecimiento con los límites de 3% de déficit público y 60% de deuda y con el procedimiento de déficit excesivo como mecanismo corrector de los incumplimientos. Incumplimientos que se han producido en la mayoría de los países azotados por la crisis, y que, tras varias disposiciones limitativas de esos dos desequilibrios, han terminado por alumbrar el Pacto Fiscal de 2012. En virtud de ese acuerdo el límite de déficit estructural se fija en el 0,5% del PIB –su regla de oro– y la deuda en el 60%. Para tratar de hacer cumplir las reglas, el Pacto dispone que los estados miembros podrán interponer recursos, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, contra otros Estados que incumplan el Pacto y se establece, asimismo, que el Mecanismo Europeo de Estabilidad sólo estará disponible para los miembros que hayan firmado el Pacto Presupuestario.

Es decir, para procurar que se cumplieran los límites fiscales se le han ido poniendo puertas al campo, puertas cada vez más gruesas, pero sin que los resultados hayan sido muy alentadores porque son pocos los países euro que cumplen las limitaciones establecidas⁷.

⁷ Los datos pueden consultarse en: European Commission (2014): «*Report on Public Finances in EMU 2014*».

Con independencia de una cuestión no resuelta a la que ya se ha hecho referencia –no ha habido ni hay una política fiscal común– dos goznes de singular importancia abrieron las puertas de las incontinencias fiscales: la propia naturaleza del euro y la gran crisis mundial desatada a partir de 2007.

El euro nació como moneda fuerte, una moneda respaldada por la mayor parte de los países de la Unión Europea y sobre todo, con un compromiso de estabilidad que figura, como objetivo primero, en los Estatutos del propio Banco Central Europeo. Es, por tanto, una moneda en la que resulta fácil endeudarse, lo que explica, en parte, el notable crecimiento del mercado de bonos denominados en esa moneda. De ahí que, al 10 de Septiembre de 2015, el saldo de títulos de deuda, denominados en euros, ascienda a 14,29 billones de euros, correspondiendo el 46% de esa cifra a los gobiernos centrales⁸. De 2008 a 2014, la Unión Monetaria (18 miembros) experimentó una caída sustancial de su ritmo de crecimiento: menos de la mitad de lo que había crecido en el período 2004-2007⁹. El comportamiento recesivo varió de unos a otros países pero todos tuvieron que hacer frente a un déficit cíclico generado por la disminución de los ingresos fiscales en economías caracterizadas por la rigidez, a la baja, de su gasto público. Pero, a partir de 2010, y para los países considerados más débiles –España entre ellos– el panorama se ensombreció mucho más: la virtual suspensión de pagos de Grecia desató la desconfianza de los mercados financieros hacia esos países e hizo que su deuda pública aumentara velozmente por el efecto «bola de nieve»: el coste real de la deuda supera al ritmo de crecimiento real y la dilata de forma automática. A lo que hay que añadir que los mayores costes de financiación de los países más directamente afectados intensificaron, aún más, la caída de su actividad económica.

Para paliar tal situación se crearon, a partir de 2010, una serie de fondos de rescate, a los que los países en situación extrema podían acudir para obtener una financiación condicionada: debían adoptar una serie de medidas de ajuste que les permitieran recuperar la capacidad de crecimiento y devolver los fondos recibidos. Esos cortafuegos han logrado que algunos países superaran sus problemas financieros y volvieran a crecer –Irlanda y Portugal son los ejemplos

⁸ BANCO CENTRAL EUROPEO: Debt Securities (<https://www.ecb.europa.eu/stats/money/securities/debt/html/index.en.html>)

⁹ 1,3% de media en 2008-2014 frente a 3% en 2004-2007. Datos de Eurostat.

más claros, puesto que el crédito solicitado por España, en 2012, tenía por finalidad recapitalizar determinados intermediarios financieros– y que Grecia, el gran enfermo de la Unión Monetaria, pudiera, tras un período convulso, acceder al tercer rescate.

6. LOS TRANSMISORES PRINCIPALES DE LA GRAN CRISIS FINANCIERA DE LA UNIÓN MONETARIA

Han sido dos las palancas principales de transmisión: la desconfianza en la solidez de la deuda soberana de los países considerados más débiles –menores perspectivas de crecimiento, mayor endeudamiento– y el contagio.

No olvidemos que los grandes operadores en los mercados de deuda son los inversores institucionales –fondos, bancos, compañías de seguros, etc.– que siguen muy de cerca la trayectoria de los diferentes países y que son propensos a los efectos de contagio: si algún gran inversor se desprende de la deuda soberana de un país, porque no le parece un activo seguro, es muy probable que los demás hagan lo mismo; con lo cual los títulos se depreciarán en los mercados secundarios, la prima de riesgo del país se elevará y su coste de su financiación repuntará.

Ahora bien, ¿por qué los inversores institucionales consideran que la deuda soberana de un determinado país de la Unión Monetaria no es suficientemente sólida? La respuesta es simple: porque está respaldada por ese único país; es decir, porque el responsable del servicio de su deuda es, exclusivamente, el país que la emite. Por tanto, la desconfianza en la evolución económica, presente o futura del país, desencadenará el proceso porque, hoy por hoy, los mercados financieros no se fijan en la Unión Monetaria sino en el país emisor de los títulos.

Pero, ¿y si los títulos de deuda soberana estuvieran respaldados no por un país sino por el conjunto de países de la Unión Monetaria? Sucedería, a nuestro entender, que la desconfianza no tendría el mismo efecto demoledor de la pasada crisis porque el respaldo del activo sería del bloque y no del país emisor. Con lo cual hemos llegado al espinoso tema de los eurobonos, tema que, de entrada, tropieza con lo dispuesto en el artículo 125 del Tratado de Maastricht:

«Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, autoridades públicas. Organismo de Derecho público o empresas públicas de otro

Estado Miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.» El articulado, como puede advertirse, no presenta ninguna fisura.

Lo que hasta ahora se ha hecho, para resolver los problemas desencadenados por la desconfianza en la deuda soberana de algunos países, y para obviar cualquier forma de mutualización de deuda, es, ya lo hemos señalado, poner en pie varios cortafuegos –los fondos de rescate– condicionados al ajuste progresivo de las economías. Lo cual equivale, si bien se mira, a mutualizar no la deuda sino la financiación de los rescates. Porque los recursos de los fondos de rescate proceden, directa o indirectamente, de los países miembros, en general de los miembros de la Unión Europea.

Para tratar de evitar nuevas perturbaciones asimétricas –recordemos que la pasada crisis de la deuda soberana de países euro no afectó a todos los integrantes de la zona– y ante las dificultades que plantea la emisión de eurobonos, lo que viene haciendo la Comisión Europea es insistir en la necesidad de finalizar la construcción de la Unión Económica y Monetaria. De ahí que en el informe de los cinco presidentes, del que ya se ha hecho mención, se preste especial atención al aspecto presupuestario y se proponga la creación de un Consejo Fiscal Europeo consultivo y de una función de estabilización presupuestaria para la zona euro¹⁰.

El primero, de amplia composición y con la presencia de múltiples asesores, debería complementar los consejos fiscales nacionales ya existentes y facilitar una opinión, que se haría pública, sobre los presupuestos nacionales y su ejecución; porque, a través de esas opiniones se comprobaría si la política presupuestaria de los países miembros sigue las recomendaciones de la Unión Europea en ese terreno. Un Consejo que debería crearse antes del 30 de junio de 2017.

El objetivo del segundo es claro: evitar las grandes perturbaciones macroeconómicas. Lo que no está tan claro es su diseño porque aunque en el informe se indique que ese mecanismo podría basarse en el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, lo que no debe ser oscurece su funcionamiento. Porque no debe dar lugar a transferencias permanentes ni unidireccionales; ni

¹⁰ Todos los detalles pueden analizarse en el documento ya mencionado «*Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*».

debe eliminar los incentivos para que las políticas presupuestarias nacionales corrijan las deficiencias estructurales correspondientes; ni debe ser un instrumento de gestión de crisis. La creación de tan nebuloso esquema protector debería efectuarse antes de 2025.

Este nuevo informe, y esas nuevas propuestas ¿aventarán las crisis? No lo creemos. Si no se quiere, o no se puede, mutualizar la deuda, el mejor escudo contra las perturbaciones asimétricas radica en completar rápidamente la Unión Económica y Monetaria para que actúe como un bloque. En esa dirección van las propuestas del Consejo y los informes sobre la necesidad de completarla, pero los pasos son siempre muy lentos. Y los pasos lentos, esa aproximación asintótica a la solución del problema, equivalen, en el terreno que nos ocupa, a dejar puertas abiertas para la aparición de nuevas crisis.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEGG, Ian (2015): What does the Five Presidents report mean for the future of the euro? LSE Comment (<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/06/23/what-does-the-five-presidents-report-mean-for-the-future-of-the-euro/>).

Committee for the Study of EMU (1989): «*Report on Economic and Monetary Union in the European Community*» (The Delors Report), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

DAIANU, D. et al. «The Eurozone Crisis and the Future of Europe», *International Political Economy Series*, Junio 2014.

Banco Central Europeo: Debt Securities. (<https://www.ecb.europa.eu/stats/money/securities/debt/html/index.en.html>)

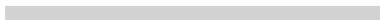
European Commission (2014): «*Report on Public Finances in EMU 2014*» (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/)

GIANNONE, D. et al. (2009): «*Business Cycles in the Euro Area*». ECB Working Paper 1010, 2009.

Jean Claude JUNCKER, Donald TUSK, Jeroen DIJSSELBLOEM, Mario DRAGHI y Martin SCHULTZ (2015): «*Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*», (http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf)

- KENEN, P. (1969): «The Optimum Currency Areas: An Eclectic View» en Mundell and Swoboda (eds.) *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- MUNDELL, R. (1961): «A Theory of Optimum Currency Areas», *The American Economic Review*, vol. 51, n.º 4, Septiembre 1961.
- VELARDE FUERTES, J.: «Economía española. 1975-2011», *Colegio de Economistas de Madrid*, 2014.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA



SEGUNDO CUATRIMESTRE DEL AÑO 2015

Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el segundo cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

En la primera parte «Legislación y otros aspectos» constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales, y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte «Jurisprudencia» recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes Estatales y disposiciones con valor de Ley

- REAL DECRETO-LEY 6/2015, de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas de carácter tributario. (BOE n.º 116, de 15 de mayo de 2015)
- LEY 9/2015, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia concursal. (BOE n.º 125, de 26 de mayo de 2015)
- LEY 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. (BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2015)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY ORGÁNICA 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE n.º 139, de 11 de junio de 2015)
- LEY ORGÁNICA 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE n.º 141, de 13 de junio de 2015)
- LEY 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015)
- LEY 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. (BOE n.º 151, de 25 de junio de 2015)
- LEY 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (BOE n.º 151, de 25 de junio de 2015)

- LEY 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. (BOE n.º 158, de 3 de julio de 2015)
- LEY 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. (BOE n.º 162, de 8 de julio de 2015)
- LEY 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2015)
- LEY 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2015)
- REAL DECRETO-LEY 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico. (BOE n.º 165, de 11 de julio de 2015)
- LEY 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. (BOE n.º 167, de 14 de julio de 2015)
- LEY 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. (BOE n.º 168, de 15 de julio de 2015)
- LEY 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. (BOE n.º 173, de 21 de julio de 2015)
- LEY 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas. (BOE n.º 173, de 21 de julio de 2015)
- LEY ORGÁNICA 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015)
- LEY 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015)

- LEY ORGÁNICA 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE n.º 175, de 23 de julio de 2015)
- LEY 24/2015, de 24 de julio, de Patentes (BOE n.º 177, de 25 de julio de 2015)
- LEY 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (BOE n.º 182, de 31 de julio de 2015)
- LEY 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil. (BOE n.º 182, de 31 de julio de 2015)

1.2. Leyes Autonómicas y disposiciones con valor de Ley

1.2.1. Comunidad Autónoma de Aragón

- LEY 4/2015, de 25 de marzo, de comercio de Aragón. (BOE n.º 115, de 14 de mayo de 2015)
- LEY 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. (BOE n.º 115, de 14 de mayo de 2015)
- LEY 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. (BOE n.º 115, de 14 de mayo de 2015)

1.2.2. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- LEY 5/2015, de 13 de marzo, de modificación de los artículos 74, 85 y 87 del texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios, aprobado por Decreto legislativo 1/2014, de 23 de julio. (BOE n.º 115, de 14 de mayo de 2015)
- LEY 7/2015, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas. (BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2015)
- LEY 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. (BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2015)
- LEY 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. (BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2015)

1.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

- LEY 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias. (BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2015)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2015)

1.2.4. Comunidad Autónoma de Cataluña

- LEY 4/2015, de 23 de ABRIL, de creación de la comarca del Moianès. (BOE n.º 120, de 20 de mayo de 2015)
- LEY 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. (BOE n.º 158, de 3 de julio de 2015)
- LEY 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia. (BOE n.º 158, de 3 de julio de 2015)
- LEY 11/2015, de 29 de junio, de modificación de la Ley 6/2003, de 22 de abril, del estatuto de los ex presidentes de la Generalidad. (BOE n.º 170, de 17 de julio de 2015)
- LEY 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas. (BOE n.º 194, de 14 de agosto de 2015)
- LEY 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña. (BOE n.º 194, de 14 de agosto de 2015)
- LEY 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. (BOE n.º 195, de 15 de agosto de 2015)
- LEY 15/2015, de 21 de julio, de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña. (BOE n.º 195, de 15 de agosto de 2015)

- LEY 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica. (BOE n.º 195, de 15 de agosto de 2015)
- Reforma parcial del Reglamento del Parlamento. (BOE n.º 196, de 17 de agosto de 2015)

1.2.5. Comunidad Autónoma de Extremadura

- LEY 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- LEY 11/2015, de 8 de abril, de Autoridad de profesionales del Sistema Sanitario Público y centros sociosanitarios de Extremadura. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- LEY 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- LEY 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- LEY 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. (BOE n.º 133, de 4 de junio de 2015)

1.2.6. Comunidad Autónoma de Galicia

- LEY 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración. (BOE n.º 123, de 23 de mayo de 2015)
- LEY 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. (BOE n.º 123, de 23 de mayo de 2015)
- LEY 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia (BOE n.º 196, de 17 de agosto de 2015)

1.2.7. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

- CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015)

1.2.8. Comunidad Foral de Navarra

- LEY FORAL 12/2015, de 10 de abril, por la que se prorrogan para el año 2015 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las pensiones de las clases pasivas de sus Montepíos. (BOE n.º 107, de 5 de mayo de 2015)

- LEY FORAL 13/2015, de 10 de abril, de modificación del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, en lo relativo al acceso al empleo público de las personas con discapacidad. (BOE n.º 107, de 5 de mayo de 2015)

- LEY FORAL 17/2015, de 10 de abril, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Navarra. (BOE n.º 107, de 5 de mayo de 2015)

1.2.9. Comunidad Autónoma del País Vasco

- LEY 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. (BOE n.º 166, de 13 de julio de 2015)

1.2.10. Comunitat Valenciana

- ACUERDO de 25 de marzo de 2015, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts. (BOE n.º 115, de 14 de mayo de 2015)

1.3. Reales Decretos

- REAL DECRETO 413/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo. (BOE n.º 129, de 30 de mayo de 2015)

- REAL DECRETO 378/2015, de 14 de mayo, por el que se crea la Academia de Psicología de España y se aprueban sus Estatutos. (BOE n.º 131, de 2 de junio de 2015)

- REAL DECRETO 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal. (BOE n.º 147, de 20 de junio de 2015)
- REAL DECRETO 633/2015, de 10 de julio, por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto 1776/2004, de 30 de julio. (BOE n.º 165, de 11 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. (BOE n.º 165, de 11 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 537/2015, de 26 de junio, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. (BOE n.º 167, de 14 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 664/2015, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Ferroviaria. (BOE n.º 171, de 18 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 668/2015, de 17 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. (BOE n.º 171, de 18 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. (BOE n.º 171, de 18 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo. (BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 638/2015, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2072/1999, de 30 de diciembre, sobre transferencias recíprocas de derechos entre el sistema de previsión social del personal de las Comunidades Europeas y los regímenes públicos de previsión social españoles. (BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 707/2015, de 24 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria (BOE n.º 177, de 25 de julio)

- REAL DECRETO 708/2015, DE 24 DE JULIO, por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para la aplicación y desarrollo de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y de otras disposiciones legales (BOE n.º 177, de 25 de julio de 2015)
- REAL DECRETO 772/2015, DE 28 DE AGOSTO, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey (BOE n.º 207, de 29 de agosto de 2015)

1.4. Órdenes Ministeriales y Circulares

- ORDEN ECC/813/2015, de 24 de abril, por la que se sustituyen vocales del Comité de Auditoría de Cuentas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. (BOE n.º 107, de 5 de mayo de 2015)
- ORDEN ECC/953/2015, de 14 de mayo, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España. (BOE n.º 125, de 26 de mayo de 2015)
- ORDEN HAP/1023/2015, de 29 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2016. (BOE n.º 132, de 3 de junio de 2015)
- ORDEN HAP/1098/2015, de 11 de junio, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada. (BOE n.º 141, de 13 de junio de 2015)
- ORDEN HAP/1162/2015, de 11 de junio, por la que se modifican la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado; y la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado. (BOE n.º 145, de 18 de junio de 2015)
- ORDEN HAP/1176/2015, de 15 de junio, por la que se aprueban los modelos de las declaraciones y comunicaciones a las que se refiere la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015)

- ORDEN HAP/1177/2015, de 17 de junio, por la que se regula el Registro de Vehículos del Sector Público Estatal. (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015)
- ORDEN IET/1178/2015, de 16 de junio, por la que se regula el proceso de extinción de la Comisión Liquidadora de la Oficina de Compensaciones de Energía Eléctrica. (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015)
- ORDEN ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. (BOE n.º 147, de 20 de junio de 2015)
- ORDEN HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (BOE n.º 156, de 1 de julio de 2015)
- ORDEN HAP/1431/2015, de 16 de julio, por la que se modifica la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias. (BOE n.º 170, de 17 de julio de 2015)
- ORDEN HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado. (BOE n.º 196, de 17 de agosto de 2015)
- ORDEN HAP/1741/2015, de 31 de julio, por la que se fija el sistema de compensación por gastos en concepto de dietas, desplazamientos y demás análogos, para los máximos responsables y directivos del sector público estatal con contratos mercantiles o de alta dirección. (BOE n.º 199, de 20 de agosto de 2015)

1.5. Acuerdos y Resoluciones

- RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de

Financiación a Comunidades Autónomas. (BOE n.º 111, de 9 de mayo de 2015)

- RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2015, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, por la que se conceden subvenciones para la realización de actividades en el marco del Plan Director de la Cooperación española a fundaciones y asociaciones dependientes de partidos políticos con representación parlamentaria en el ámbito estatal. (BOE n.º 120, de 20 de mayo de 2015)

- RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2015, del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión. (BOE n.º 135, de 6 de junio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo I incluido en la Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. (BOE n.º 139, de 11 de junio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2015, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se establece la remisión mediante medios electrónicos de la información establecida en el anexo al Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior. (BOE n.º 152, de 26 de junio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. (BOE n.º 158, de 3 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 7 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueban los procedimientos de solicitud por vía telemática de representante para los actos de comprobación material de la inversión, las comu-

nicaciones y los modelos normalizados de solicitud. (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 7 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a la operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 16 de julio de 2015, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 24 de marzo de 1992, sobre organización y atribución de funciones a la Inspección de los Tributos en el ámbito de la competencia del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria. (BOE n.º 170, de 17 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 10 de julio de 2015, de la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas, por la que se amplía el ámbito de funcionamiento del registro telemático a la recepción de cuentas anuales de sociedades mercantiles y consorcios, información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías en materia de ingresos, así como acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa. (BOE n.º 170, de 17 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa. (BOE n.º 170, de 17 de julio de 2015)

- RESOLUCIÓN de 14 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión. (BOE n.º 176, de 24 de julio de 2015)

- ACUERDO de 23 de julio de 2015, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se regula la exclusión de los datos de identidad personal en la publicación de las resoluciones jurisdiccionales. (BOE n.º 178, de 27 de julio de 2015)

- ACUERDO de 23 de julio de 2015, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional. (BOE n.º 178, de 27 de julio de 2015)
- RESOLUCIÓN de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE n.º 185, de 4 de agosto de 2015)
- RESOLUCIÓN de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente (BOE n.º 190, de 10 de agosto de 2015)
- RESOLUCIÓN de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública (BOE n.º 190, de 10 de agosto de 2015)

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y Resúmenes Doctrinales

- **SENTENCIA N.º 2/2015, de 26 de mayo. Recurso de apelación N.º 31/14, formulado contra la Sentencia de fecha 21 de mayo de 2014, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance N.º C-225/12-0, del ramo de entidades locales, Ayuntamiento de...Toledo. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez**

La Sala de Justicia desestima los recursos de apelación interpuestos contra la Sentencia de 21 de mayo de 2014, dictada por el Consejero de instancia, quedando ésta confirmada e imponiéndose las costas a los apelantes. Tras exponer los argumentos de las partes, analiza la alegación referida a la falta de concurrencia de negligencia grave, como requisito de la responsabilidad contable, establecido en el artículo 49 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Entiende la Sala que la atribución de negligencia grave que realiza la Sentencia apelada se ajusta a los criterios jurídicos de la propia Sala e insiste en que la participación del recurrente en los hechos no fue adecuada a la naturaleza de la obligación que le incumbía, supuso la omisión de las cautelas exigibles a una persona prudente para el ejercicio

de responsabilidades y el cumplimiento de deberes relevantes de gestión pública y no incluyó la necesaria previsión y prevención del menoscabo patrimonial que se iba a producir. Añade que la responsabilidad contable del recurrente no deriva de la relevancia jurídica e institucional de sus funciones, sino de la irregular forma de desarrollarlas en el caso enjuiciado. Indica que la circunstancia de que se trate de una entidad local con pocos habitantes no puede operar como causa de exclusión o moderación de la negligencia grave, ni tampoco el hecho de que el Alcalde careciera de estudios y formación adecuada para poder valorar la legalidad de los conceptos retributivos incluidos en las nóminas. Rechaza también la Sala el argumento referido a que la Secretaria-Interventora y un auxiliar administrativo participaban en la elaboración y revisión de las nóminas y en el asesoramiento respecto a las mismas, dado que entiende que cualesquiera que fuesen las atribuciones de dichos sujetos, tales cometidos no eximían al Alcalde de su deber de comprobar la legalidad de los pagos que ordenaba y de rendir cuentas de la ortodoxia jurídica del destino dado a los fondos a su cargo. Precisa además, la Sala, que la razón de exigencia de responsabilidad contable no es haber sido destinatario de los fondos irregularmente abonados sino haber sido el ordenante de los pagos a través de los que dichos fondos se transfirieron injustificadamente, causando un daño en el patrimonio municipal sujeto al deber de reparación. En cuanto a las implicaciones de que el que el Alcalde dejara un sello con su firma a disposición de otros, indica la Sala que, en aquellos casos en que la firma manuscrita es sustituida por firma digital, el titular debe adoptar las medidas necesarias para que el ámbito subjetivo de utilización de la firma esté circunscrito a personas concretas e identificadas, lo que resulta aplicable al caso de firma mediante sello, concluyendo que la posible disponibilidad de la misma por terceros, sin los adecuados controles, implica una forma negligente de administrar su utilización. Respecto al recurso interpuesto por la Secretaria-Interventora, frente a la alegación de ausencia de alcance, indica la Sala que de los hechos probados en la instancia se desprende que en el periodo que señala se pagaron incentivos a tres funcionarios en el Ayuntamiento que no respondían a los conceptos retributivos legalmente previstos, sin que constase acreditada la concurrencia de supuestos que justificasen tales pagos, así como cantidades excesivas en concepto de pagas extraordinarias que no correspondían a las previsiones legales e incrementos retributivos superiores a los límites fijados en las leyes de presupuestos. Frente a la alegación referida a la justificación, a partir de cierta fecha, de una parte de las percepciones cobradas y

consideradas constitutivas de alcance, en base a que la recurrente debería haber cobrado como funcionaria del grupo A y a que se le estaba retribuyendo un trienio de menos, indica la Sala que debe desestimarse por las razones fácticas y jurídicas que expone, entre ellas la competencia de la Jurisdicción Contable, que no incluye la de hacer una compensación entre la cifra que debe pagar el gestor condenado en vía contable a la Administración y las eventuales sumas que, en su caso, ésta le debiera por otros conceptos.

• **SENTENCIA N.º 3/2015, de 26 de mayo. Recurso de apelación n.º 7/15, interpuesto contra la sentencia de 25 de julio de 2014, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-18/13, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de... Cantabria. Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en la instancia, sin expresa condena en costas, al apreciarse circunstancias especiales que justifican un pronunciamiento negativo sobre la imposición de las mismas a la recurrente en esta apelación. Comienza recordando la naturaleza de este medio de impugnación como recurso ordinario que permite al Tribunal de apelación aplicar e interpretar normas jurídicas con un criterio diferenciado, tanto de las partes como del órgano juzgador de instancia y la de resolver confirmando, corrigiendo, enmendando o revocando lo decidido y recurrido, e incluso decidir lo mismo con fundamentación diferente, aunque siempre dentro del respeto al principio de congruencia y dentro del límite de las pretensiones de las partes. Recuerda que la fijación de los hechos y la valoración de los medios de prueba es competencia del juez de instancia, sin perjuicio de que el recurso de apelación permite un *novum iudicium*, pudiendo la Sala valorar las pruebas practicadas en la instancia y corregir la ponderación llevada a cabo por el juez a quo, pero sin que puedan prevalecer meras alegaciones de parte frente al juicio de apreciación de la prueba que contenga la sentencia de instancia. Se rebaten las alegaciones del recurrente, que denuncian un supuesto error en la valoración de la prueba practicada en la instancia, con vulneración de los arts. 49 y 72 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, tras repasar la Sala el material probatorio analizado y concluyendo que no cabe apreciar quiebra en el proceso lógico-deductivo conducente a dicha valoración, ni arbitrariedad o actuación contraria a las reglas de la sana crítica, ni discordancia entre la ingente prueba practicada y los resultados obtenidos. Rebate también las alegaciones referidas a la atribución subjetiva de la responsabilidad contable directa, a la

ruptura del nexo causal, a la imposibilidad de determinar su culpabilidad o negligencia y a la extensión a todo el ejercicio 2011 de dicha responsabilidad. Recoge para ello, la Sala, su doctrina consolidada sobre la «valoración o apreciación conjunta de la prueba» e indica que la Consejera de instancia llegó a la conclusión de que a la apelante le incumbía el control de los ingresos y salidas de dinero metálico durante el periodo litigioso, así como el de las facturas pendientes de cobro, que ostentaba funciones referidas a la recaudación y contabilidad. Rechaza la existencia de error alguno en los resultados obtenidos, confirma que la recurrente tenía a su cargo el manejo de caudales públicos de la sociedad y recuerda cuál es el contenido de las pretensiones de responsabilidad contable según se desprende de la normativa aplicable, así como los criterios delimitadores del concepto de «manejo de fondos públicos» a efectos del enjuiciamiento contable. Indica que la responsabilidad de la recurrente no puede ser enervada por el hecho de que otras personas ostentaran responsabilidades económicas sobre los fondos societarios o intervinieran en la confección del Diario de Caja, sin que se aprecie, por tanto, ruptura del nexo causal.

• **SENTENCIA N.º 4/2015, de 2 de julio. Recurso de apelación n.º 32/14 interpuesto contra la Sentencia de 11 de diciembre de 2013, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-130/11-10, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Málaga.** Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Se desestiman los recursos de apelación interpuestos contra la Sentencia de instancia, imponiéndose las costas a las recurrentes.

Entiende la Sala que la Junta de Gobierno Local aprobó, en contra de lo alegado por la recurrente, abonar la minuta presentada por el Letrado y el gasto correspondiente, y no un informe jurídico sobre dicho gasto.

Rechaza la alegación de desconocimiento del contenido del acuerdo de la Junta de Gobierno Local por la recurrente, indicando que ésta conocía que la minuta no era un gasto de naturaleza pública, que no estaba justificada y que el Interventor había informado desfavorablemente su aprobación y pago, siendo aquella responsable del perjuicio causado a los fondos públicos por la adopción de dicho acuerdo.

Recuerda el concepto de incongruencia que se desprende del art. 71.3 de la LFTCu, según el cual la Sentencia debe decidir todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimar o desesti-

mar, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable. Indica que, a efectos de determinar la congruencia, lo decisivo es la correlación entre las pretensiones y resistencias de las partes, reflejadas en el suplico de los escritos de demanda y contestación, y el fallo o parte dispositiva de la Sentencia, recogiendo a continuación la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que precisa cuándo la incongruencia puede entrañar una vulneración de la tutela judicial efectiva y señala que la parte dispositiva, para ser congruente, debe adecuarse a la causa de pedir y al resultado que la parte pretende conseguir. Se refiere al art. 60 LFTCu que recoge el principio de congruencia y, tras analizar las circunstancias del caso, concluye que procede desestimar la alegación de incongruencia y que no se aprecia indefensión material alguna, recordando el concepto de indefensión con relevancia constitucional.

Finalmente, se rebate la alegación de que el Informe del Interventor no establecía la irregularidad del servicio, la inexistencia de documentación acreditativa de los trabajos y la persecución de intereses particulares con el pago, exponiendo, por el contrario, la Sala que dicho documento sí especificaba tales cuestiones, informando desfavorablemente la aprobación y pago de la factura controvertida. Concluye, de todo lo anterior, que procede desestimar el recurso de apelación interpuesto por esta recurrente.

En cuanto a la impugnación planteada por la otra recurrente, la Sala rechaza la alegación de error en la valoración de la prueba, entendiéndolo que la declaración del alcance y la condena se han llevado a cabo tras una exhaustiva valoración de la prueba por el órgano de instancia.

Recuerda que los Informes de Fiscalización no son vinculantes para los Tribunales y coincide con el criterio de instancia según el cual la declaración de alcance y la condena de la recurrente se han producido al considerarse injustificados los pagos al Letrado, en ejecución del contrato que se cita, ya que esta falta de justificación ha originado el perjuicio a los fondos públicos. Coincide con la sentencia de instancia en que dichos pagos no detallaban los trabajos desempeñados, las actuaciones ejecutadas, la complejidad de los asuntos y el tiempo dedicado a ellos, sin que pueda servir de justificación el informe que alega la recurrente, al adolecer de defectos sustanciales que impiden valorar como justificados los servicios prestados.

Rechaza la Sala la alegación de indefensión derivada de una supuesta actitud obstruccionista del Ayuntamiento respecto de la

aportación de la prueba documental admitida, recordando, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que el derecho a la prueba es un derecho de configuración legal, por lo que su práctica debe ajustarse a las normas que la disciplinan.

Frente a la alegación de inexistencia, en la conducta de una de las apelantes, del elemento subjetivo –dolo, culpa o negligencia grave– necesario para que se le pueda atribuir responsabilidad contable por alcance, entiende la Sala que en este caso concurre negligencia grave en la conducta de la apelante, confirmando los argumentos de instancia, añadiendo que, en su condición de Alcaldesa, debía haber extremado su diligencia a fin de que el pago de los honorarios al Letrado se ajustara a las prescripciones estipuladas en el contrato correspondiente.

Rechaza, igualmente, la Sala, la alegación de falta de jurisdicción y confirma el criterio de instancia en cuanto a la existencia de alcance en los fondos públicos del Ayuntamiento.

2.2. Autos

• **AUTO N.º 12/2015. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 5/15. Actuaciones Previas n.º 186/13. Ramo: Administración del Estado... Melilla. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra la Providencia de requerimiento dictada en las Actuaciones Previas quedando confirmada la resolución recurrida. Comienza la Sala repasando la naturaleza jurídica, finalidad y motivos del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, que no pueden ser otros que los taxativamente establecidos en la Ley, es decir «que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren» o «que se causare indefensión». Recuerda además cuál es el objeto de las Actuaciones Previas y su carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable. Indica que solo la alegación relativa a la indefensión tiene encaje en este recurso, ofreciendo la Sala, no obstante, breve respuesta a todas las peticiones planteadas. Así, se opone a la alegación de falta de jurisdicción del Tribunal de Cuentas para el conocimiento de los hechos, por existir un procedimiento paralelo en la jurisdicción penal, indicando que, conforme a los artículos 18.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y 49.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funciona-

miento, ambas del Tribunal de Cuentas, y a la doctrina de la propia Sala, existe compatibilidad entre las dos jurisdicciones, dado el distinto tipo de responsabilidad que en cada una se analiza, sancionadora en la penal, resarcitoria en la contable. Analiza los citados preceptos, rechaza la falta de competencia del Tribunal de Cuentas para el conocimiento de los hechos y destaca la competencia exclusiva de los órganos de la jurisdicción contable para determinar la responsabilidad civil derivada del delito cuando los hechos sean constitutivos de responsabilidad contable. Señala que la limitación que opera en la jurisdicción contable por el enjuiciamiento de unos mismos hechos por la jurisdicción penal, viene dada por la necesidad de evitar un enriquecimiento injusto. Añade que la prejudicialidad penal no puede ser objeto de conocimiento y resolución en fase de Actuaciones Previas, ni a través de este recurso especial y sumario, y que no cabe acordar aquí la suspensión del procedimiento basada en dicha prejudicialidad. Frente a la alegación de indefensión, que el recurrente basa en la falta de traslado o notificación de informe pericial o pruebas que permitan determinar el importe del alcance, la Sala recuerda su doctrina según la cual el Delegado Instructor debe realizar solo las diligencias necesarias para preparar el procedimiento jurisdiccional. Recoge el concepto constitucional de indefensión, que requiere, en relación con la tutela judicial efectiva, que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado. Finalmente, respecto a la cuantía del presunto alcance, recuerda la Sala que el importe plasmado en la Providencia de requerimiento tiene carácter provisional y que será dentro del posterior proceso ante el órgano jurisdiccional competente donde las partes podrán presentar sus alegaciones y solicitar las pruebas que estimen pertinentes, sin que se incurra en vulneración de derechos del recurrente por existir discrepancia entre el importe fijado en el ámbito de la jurisdicción contable y la responsabilidad civil que se reclame en la jurisdicción penal.

• **AUTO N.º 13/2015. Recurso del Art. 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, n.º 8/15. Actuaciones Previas n.º 171/14 Ramo: Sector Público Local, Ayuntamiento de..., Madrid. Ponente: Excma. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Se desestiman los recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuestos contra el Acta de Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, dictadas en las Actuaciones Previas, considerando la Sala de Justicia que no se han denegado diligencias de prueba ni se ha producido indefensión, siendo estos los únicos motivos que permiten interponer este recurso. No se aprecia indefensión

derivada de la denegación de las diligencias solicitadas por uno de los recurrentes, al entender la Sala que la Delegada Instructora no accedió a realizarlas de forma justificada, respecto a una de dichas diligencias, por haberla practicado ya, y respecto a otra de ellas, por entender que aunque se hubiera reconocido extrajudicialmente el crédito que se indica, ni se eliminaría el presunto perjuicio a los fondos públicos, dado que ninguna de las facturas analizadas debieron ser pagadas con esos fondos, ni se modificaría la identificación de los presuntos responsables. Recuerda su doctrina según la cual en las Actuaciones Previas de los procedimientos de reintegro por alcance no se desarrolla una plena actividad probatoria, sino que únicamente se practican las diligencias de averiguación que el Delegado Instructor estima suficientes para fundamentar sus conclusiones, previas y provisionales, sobre la existencia de un alcance y las presuntas responsabilidades contables derivadas del mismo, pudiendo el recurrente proponer en la instancia todos los medios de prueba que estime necesarios para la defensa de sus derechos. Añade que no le está permitido a esta Sala, por vía de este recurso, entrar a conocer de cuestiones relativas al fondo del asunto, no pudiendo revisar la decisión de la Delegada Instructora sobre la existencia de alcance y la condición de los posibles responsables contables, debiendo las partes hacer valer su discrepancia con dichas conclusiones en el procedimiento jurisdiccional que, en su caso, se incoe. Frente a las alegaciones planteadas por otro de los recurrentes, recuerda la Sala los motivos tasados que permiten interponer el recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, e indica que, por vía del mismo, sólo cabe revisar las actuaciones del Delegado Instructor sin que sea posible el pronunciamiento sobre cuestiones que no han sido previamente valoradas y decididas en fase de Actuaciones Previas por no haber sido planteadas en debida forma, ya que con ello se invadirían las competencias que el Delegado Instructor tiene asignadas.

• **AUTO N.º 14/2015. Recurso n.º 3/15 del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y Providencia de requerimiento de pago, depósito o fianzamiento, dictadas en las Actuaciones Previas n.º 261/12. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de..., Sevilla. Ponente: Excmo. Sr. D, José Manuel Suárez Robledano.**

Comienza la Sala exponiendo la naturaleza de este medio de impugnación, especial y sumario por razón de la materia, de las resoluciones dictadas en fase de Actuaciones Previas, así como su finalidad y motivos tasados y recuerda también la naturaleza de dichas actuaciones.

Continúa indicando que los recurrentes se refieren a cuestiones de fondo, que exceden del ámbito material propio de este recurso, debiendo la Sala circunscribir su análisis a la alegación de indefensión que pretenden apoyar en la imposibilidad de acceso a la documentación para la formulación de alegaciones a la Liquidación Provisional, por falta de colaboración del Ayuntamiento, y por la invocación de documentos que no constan en el expediente, o en la apreciación errónea de los que sí constan. Rechaza la Sala que se haya producido indefensión derivada de la imposibilidad de acceso a la documentación, ya que ninguno de los recurrentes interesó del órgano instructor la documentación que no conseguían obtener del Ayuntamiento, por lo que el menoscabo del derecho de defensa no es imputable a la Delegada Instructora, considerando decisiva a este respecto, la actuación de los recurrentes en el expediente de Actuaciones Previas, pues no se personaron en el acto de la Liquidación Provisional, al que habían sido formalmente citados, y en el que habrían podido formular las alegaciones pertinentes.

Insiste la Sala en que la indefensión es una noción material que, para tener relevancia, ha de obedecer a las pautas interpretativas constitucionales que se indican y que, en este caso no concurren circunstancias determinantes de un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y defensa de los recurrentes, ni ha habido limitación de los medios de prueba de los que pudieran servirse, sin perjuicio de que puedan discrepar de las conclusiones motivadas de la Delegada Instructora, siendo legítima tal discrepancia.

Por último, rechaza la Sala su competencia para resolver mediante este recurso la alegación de indefensión derivada de falta de apreciación de la prescripción de la responsabilidad contable, que plantea otro de los recurrentes.

• **AUTO N.º 15/2015. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 10/15. Actuaciones Previas n.º 150/13. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de... Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

La Sala de Justicia acuerda inadmitir, por extemporáneo, el escrito por el que se solicita la nulidad parcial de la Liquidación Provisional practicada en las Actuaciones Previas y desestimar el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, interpuesto por el Letrado en su propio nombre y derecho, contra la correspondiente Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, decayen-

do, además, el recurso interpuesto por dicho Letrado, en lo que se refiere a su actuación en nombre y representación de otros, al existir un defecto de postulación, por no haberse acreditado dicha representación en el plazo de subsanación concedido al efecto, quedando, en consecuencia, confirmada la resolución recurrida.

Entrando a resolver el recurso interpuesto por el Letrado, en su propio nombre, contra la Providencia de requerimiento, entiende la Sala que, de conformidad con lo establecido por el Ministerio Fiscal, ninguno de los motivos alegados encaja en los previstos por el artículo 48.1 de la Ley 7/1988, ceñidos a la existencia de indefensión y a la denegación de diligencias, sino que se trata de cuestiones de fondo, que no pueden ser analizadas a través de este recurso, y habrán de ser resueltas, en su caso, por el órgano de instancia.

Recoge su doctrina consolidada, según la cual las Actuaciones Previas no constituyen un juicio contradictorio ni están orientadas a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable, sino a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, careciendo del carácter estrictamente judicial, y teniendo sus conclusiones carácter presuntivo, por lo que es en el seno del procedimiento jurisdiccional que, en su caso, se incoe, donde habrán de quedar acreditados los aspectos controvertidos aludidos (existencia del daño, efectividad del poder de administración y disposición sobre los fondos en el momento de producirse los hechos, relevancia de la fecha de cese en los cargos que ocuparon los presuntos responsables, intervención o ausencia de aportación documental por terceros).

Recuerda el concepto constitucional de indefensión, que requiere para apreciar su existencia, en relación con la tutela judicial efectiva (ex. art. 24 de la Constitución), que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado, considerando que, en este caso, no se ha producido tal perjuicio, ni se ha privado al recurrente de sus posibilidades de defensa.

• **AUTO N.º 16/2015. Recurso de queja n.º 13/15, interpuesto por DON J. L. M. A., contra el Auto de 29 de enero de 2015, que acordó inadmitir el recurso de apelación dictado en el Procedimiento de reintegro n.º C-279/95-0 del Ramo de Transportes... Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz**

Se estima el recurso de queja interpuesto contra el Auto de inadmisión por presentación extemporánea del recurso de apelación contra el Auto de 15 de octubre de 2014, dictado en el Procedi-

miento de reintegro de referencia, acordando la Sala de Justicia, en consecuencia, que continúe la tramitación del recurso de apelación formulado.

Respecto a la alegación de que el recurso fue presentado dentro del plazo de veinte días fijado en el artículo 458 de la LEC, indica la Sala que el citado Auto de 15 de octubre de 2014 se notificó a las partes advirtiéndole de la posibilidad de interponer recurso de apelación frente al mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.3 de la LEC, pero sin hacer referencia a la LJCA y añade que debe tenerse en cuenta que en el ámbito de la jurisdicción contable el recurso de apelación, según el art. 80.3 de la LFTCu, se sustancia y decide en la forma prevista para el recurso de apelación en la LJCA y, por tanto, el plazo de interposición de dicho recurso será el de quince días, establecido en el art. 85.1 de la LJCA. Considera la Sala que el recurso concedido por el Auto de 15 de octubre de 2014 pudo inducir a error al recurrente.

En cuanto a la alegación de que el Auto recurrido vulnera el artículo 248.4 de la LOPJ, que exige la indicación clara de los recursos que caben contra las resoluciones, los plazos y el órgano ante el que han de interponerse, la Sala establece que, efectivamente, la notificación del Auto de 15 de octubre de 2014 no contenía indicación del órgano «ad quem» ni del plazo de interposición del recurso. Recoge la jurisprudencia constitucional según la cual el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho de acceso a los recursos, previendo la concurrencia de circunstancias que pudieran hacer admisible la presentación de los mismos fuera de los plazos establecidos.

• **AUTO N.º 17/2015. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, N.º 14/15, Actuaciones Previas N.º 239/13, del ramo de Comunidades Autónomas, Valencia. Ponente: Excma. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, contra la Providencia de embargo de inmueble, posteriormente rectificadas, dictada por la Delegada Instructora en las Actuaciones Previas.

Examina, en primer lugar, la alegación relativa a la indefensión que el recurrente basa en la falta de resolución de los recursos que formuló contra las Providencias de 16 de diciembre de 2014 y 23 de enero de 2015, señalando que esta pretensión impugnatoria ha perdido su objeto al haber resuelto la Sala, por Auto de 13 de abril de 2015, desestimar dichos recursos.

Aborda, a continuación, la petición de suspensión de los efectos de las Providencias de 16 de enero de 2014 y de 12 de marzo de 2015, desestimándola en cuanto a la primera de ellas, al haber sido confirmada mediante el citado Auto de 13 de abril de 2015, y analizándola, en cuanto a la segunda de ellas, conforme a la doctrina de la propia Sala sobre los posibles efectos suspensivos de los recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Recuerda que su interposición no tiene carácter suspensivo salvo que concurren circunstancias excepcionales, circunstancias que no se aprecian en este caso.

Rechaza también la alegación según la cual el embargo decretado en las Actuaciones Previas constituye un gravamen duplicado y, por tanto, contrario a derecho, argumentando la Sala, en primer lugar, que el contenido de las medidas de aseguramiento, que incluye su fijación y modificación, corresponde decidirlo al Delegado Instructor por vía del art. 47 de la LFTCu o al Consejero de instancia por vía del art. 67 de dicha Ley, pero no a la Sala de Justicia a través de este recurso. Expone, en segundo lugar, que esta alegación es coincidente con la que el recurrente planteaba en sus anteriores escritos, debiendo desestimarse por los mismos motivos, los cuales aparecen recogidos en el Auto de 13 de abril de 2015, según el cual no cabe considerar improcedentes las medidas cautelares adoptadas en este procedimiento por haberse adoptado otras en un proceso distinto, ni siquiera si estas últimas fuesen excesivas, debiendo corregirse dicho exceso, en caso de que existiera, en el propio procedimiento en el que se cometió, mediante la oportuna reducción de la extensión de las medidas, sin que pueda servir para el aseguramiento de responsabilidades exigidas en otro procedimiento.

• **AUTO N.º 18/2015. Recurso de Apelación N.º 15/15, interpuesto contra el Auto de 6 de noviembre de 2014, dictado en el procedimiento de reintegro por alcance n.º C-206/13, de Entidades Locales, Ayuntamiento de..., León. Ponente: Excma. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Estima la Sala el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento, con la adhesión del Ministerio Fiscal, contra el Auto dictado en el procedimiento de reintegro por alcance, estimatorio de la excepción procesal de falta de capacidad del Ayuntamiento, dejando sin efecto dicha resolución y resolviendo en su lugar desestimar tal cuestión procesal, tener por debidamente personado al Ayuntamiento y por válidamente for-

mulada la demanda presentada por éste, y retrotraer las actuaciones a fin de que continúe su tramitación desde el momento procesal previo a aquel en que se apreció la falta.

Entiende la Sala que procede estimar el recurso al haberse subsanado el defecto en la representación procesal advertido en la audiencia previa, considerando que, a la vista del Acuerdo Plenario de subsanación, adoptado en sesión urgente y extraordinaria, no cabe duda de que el Pleno del Ayuntamiento es conocedor de la pretensión que se ejercita en el procedimiento de instancia; que el ejercicio de la acción se realiza con el preceptivo asesoramiento de la Secretaría municipal; y que ratifica, tanto lo actuado por la Junta de Gobierno Local en el procedimiento, como la designación y nombramiento de Procurador que represente a la Corporación y de Abogado que la asista.

Añade que el hecho de que el Acuerdo plenario sea posterior al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local acordando la interposición de la demanda, no impide que se pueda tener por ratificado o convalidado dicho Acuerdo, conforme a la abundante jurisprudencia que se ha pronunciado en el sentido de admitir no sólo la subsanación de la falta del documento acreditativo del acuerdo para el ejercicio de la acción, sino también su formal realización posterior, subsanándose la misma existencia del presupuesto. Indica que esta doctrina es consecuencia y exigencia ineludible del derecho a la tutela judicial efectiva, que presupone el derecho de acceso al proceso por parte de los entes públicos cuando la Ley les reconoce legitimación y exige una interpretación favorable al principio *pro actione*.

• **AUTO N.º 19/2015. Recurso de Apelación N.º 21/15, interpuesto contra el Auto de 22 de enero de 2015, dictado en el procedimiento de reintegro por alcance n.º C-192/13, de Comunidades Autónomas... Valencia. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Frente a la alegación de posible desproporción entre las medidas cautelares adoptadas y la pretensión procesal que pretenden garantizar, indica la Sala de Justicia que, según el artículo 67.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en conexión con los artículos 721 y 726 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), las medidas cautelares que se pueden adoptar en un proceso son únicamente las necesarias para asegurar la efectividad de la tutela judicial que pudiera otorgarse en una eventual sentencia estimatoria futura, lo cual su-

pone, en el ámbito de la Jurisdicción Contable, que deban ajustarse a la pretensión ejercitada por la parte actora. Entiende la Sala que dicho ajuste sí se ha producido, adaptándose las medidas cautelares acordadas al importe del presunto alcance y a la demanda interpuesta por la Letrada de la Generalitat Valenciana, sin que existan razones para estimar que pretenden garantizar la tutela judicial en otros procesos o actuaciones, ni que exista duplicidad de actuaciones preventivas.

Rebate, igualmente, la alegación de existencia de hechos nuevos con relevancia suficiente para justificar una modificación de las medidas cautelares acordadas en fase de Actuaciones Previas, recordando lo establecido al respecto por el artículo 743 de la LEC y considerando que, aun cuando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia es un hecho nuevo, por ser posterior a la adopción de las medidas, carece de relevancia jurídica para justificar la modificación, por los motivos que expone, entre los que se encuentra el que la Sentencia, en aplicación de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, así como del 49.3 de la Ley de Funcionamiento, se abstiene de decidir sobre la responsabilidad patrimonial de los gestores públicos condenados, entendiéndose que ello compete a esta Jurisdicción Contable.

Finalmente, ante la alegación de que las medidas cautelares se acordaron sin identificación de las responsabilidades contables que se pretendían asegurar, y sin resolución definitiva sobre la pretensión indemnizatoria, indica la Sala que en el momento en que el Delegado Instructor declara en su Liquidación Provisional la existencia de presunto alcance y los presuntos responsables, ello da lugar a una identificación provisional de la responsabilidad contable, bastando con ella para adoptar medidas cautelares, según los artículos 47.1 y 67.2 de la Ley 7/88. Añade que la coincidencia con las conclusiones adoptadas en vía penal resulta irrelevante a estos efectos, concluyendo que no cabe revocar o modificar las medidas cautelares.

• **AUTO N.º 20/2015. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88 n.º 23/15. Actuación Previa n.º 280/14. Ramo: Sector Público Local, Ayuntamiento de... Alicante. Ponente: Excma. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Se inadmite el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra la Liquidación Provisional practicada en las Actuaciones Previas, por extemporaneidad.

Recuerda la Sala que el plazo para la interposición de este tipo de recurso es de cinco días, siendo este plazo preclusivo, dada la improrrogabilidad de los plazos procesales según se establece en el artículo 128 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y conforme a la jurisprudencia constitucional al respecto.

Indica que, habiéndose acreditado el transcurso de un plazo superior al mencionado desde la notificación de la copia del Acta de Liquidación Provisional y la fecha de entrada del escrito de interposición del recurso en el Registro General de este Tribunal, procede inadmitir el recurso por extemporáneo.

• **AUTO N.º 21/2015. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, N.º 11/15, Actuaciones Previas N.º 117/13, del ramo de Comunidades Autónomas...Andalucía. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

La Sala de Justicia acuerda desestimar los recursos interpuestos al amparo del artículo 48.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, contra la Liquidación Provisional dictada en las Actuaciones Previas, quedando confirmada dicha resolución, y deducir el testimonio solicitado por el representante procesal de uno de los recurrentes, sin hacer pronunciamiento en cuanto a las costas.

Entiende que no puede prosperar la alegación de indefensión derivada de falta de notificación de las diligencias practicadas, dado que según doctrina reiterada y uniforme de la propia Sala, el Delegado Instructor no tiene obligación de dar intervención a nadie hasta el trámite de citación a Liquidación Provisional, que es cuando identifica a concretos interesados en el procedimiento, les da conocimiento y vista del mismo, y les concede un trámite alegatorio, habiéndose cumplido dichos requisitos.

Frente a la alegación de insuficiencia de la información de la que dispuso el órgano instructor para practicar la Liquidación Provisional, recuerda la Sala la postura que ha venido sosteniendo según la cual las diligencias que debe practicar el Delegado Instructor están limitadas por el propio objetivo que les atribuye el legislador, sin que puedan llegar a una exhaustividad o profundidad que las convierta en una anticipación de la fase probatoria que la ley prevé para la primera instancia procesal.

No comparte el criterio de uno de los recurrentes, que alega desigualdad de trato procesal derivado de que la Delegada Instructora habría dado mayor intervención en el procedimiento a la

Junta que al impugnante, pues conforme indica la Sala, las comunicaciones dirigidas a la Junta antes del trámite de citación a Liquidación Provisional, tienen la naturaleza de diligencias de averiguación del artículo 47.1,c) de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, siendo, por tanto, meros requerimientos de información y no trámites de intervención de dicha Administración Autónoma en defensa de sus derechos e intereses.

Rechaza la alegación de indefensión por no haberse suspendido la práctica de la Liquidación Provisional, lo que habría impedido al recurrente aportar la documentación necesaria, considerando la Sala que la petición de suspensión fue denegada de forma motivada.

Desestima igualmente la alegación relativa a la negativa a completar las diligencias instructoras con los extremos señalados por el recurrente, recogiendo la Sala su propia doctrina según la cual no debe confundirse la expresión «diligencia» del artículo 48.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con la «prueba de parte» dentro de un proceso jurisdiccional, pudiendo definirse tales «diligencias» como «actuaciones de investigación».

En cuanto a la solicitud de nulidad de actuaciones por no haberse respetado el plazo de alegaciones entre la fecha de citación a Liquidación Provisional y la práctica de la misma, indica la Sala que no se ha causado indefensión alguna ya que los plazos fueron cumplidos.

Respecto a la alegación de falta de concreción de las cantidades que conforman el alcance y de la fecha en que se produjo, indica la Sala que la base documental que enumera (Informe de Fiscalización de la Cámara de Cuentas y escritos de respuesta a requerimientos de información) constituye explicación suficiente para las conclusiones de la Delegada Instructora.

Rechaza también otras alegaciones de los recurrentes que por referirse a cuestiones de fondo, no pueden reconducirse a ninguno de los motivos del artículo 48.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por último, se admite la solicitud de que se deduzca testimonio de los hechos para su remisión al Juzgado por si fueran constitutivos de delito contra las instituciones del estado y, frente a la alegación relativa a la posible duplicidad de medidas cautelares por unos mismos hechos, derivada de la fijación de una cantidad por el juzgado de lo penal en concepto de responsabilidad civil, establece

que no procede realizar pronunciamiento alguno en este recurso, ya que la coordinación de las medidas cautelares adoptadas corresponde a la Delegada Instructora o la Consejera de Cuentas de primera instancia ex artículos 47.1, g) y 67 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Apreciándose circunstancias de complejidad jurídica y documental, de acuerdo con el artículo 139.1 LJCA, no se realiza pronunciamiento sobre las costas.

• **AUTO N.º 22/2015. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, n.º 12/15, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional de 5 de marzo de 2015 y la Providencia de la misma fecha, dictadas en las Actuaciones Previas n.º 203/2014, de Sector Público Local, Ayuntamiento de..., Álava. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Se acuerda desestimar el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, dictadas en las Actuaciones Previas.

Frente a la alegación de indefensión de la recurrente, basada en que en la citación para la práctica de la Liquidación Provisional no se le informó de las imputaciones, entiende la Sala de Justicia que la Delegada Instructora cumplió las previsiones del artículo 47 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, concretamente lo establecido en el apartado 1.e), al ordenar la citación de la recurrente a la Liquidación Provisional, en concepto de presunta responsable, quedando así asegurado su derecho de defensa. Expone que la Ley parte de que la información sobre los hechos atribuidos a los presuntos responsables y las oportunidades de defensa de estos se concentran en el acto de la Liquidación Provisional.

Aclara que la legislación penal y la propia del procedimiento sancionatorio de las administraciones públicas no resultan aplicables en esta jurisdicción contable, carente de naturaleza sancionadora, y advierte que, aun sin estar previsto en la Ley, fue concedido a la recurrente un trámite de audiencia del que no hizo uso por causas únicamente a ella imputables.

Rechaza también la Sala la petición subsidiaria de que se ordene la retroacción de actuaciones para que se incorpore a las mismas el documento que se acompaña al recurso y se practique nueva Liquidación Provisional, debido a que dicha petición no

encaja en el limitado objeto del recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88, señalando además que se trata de un documento ya obrante en autos. Indica que las discrepancias de fondo con el criterio de la Delegada Instructora no tienen cabida en este recurso, recuerda la naturaleza, finalidad y motivos del mismo y concluye que procede su desestimación al no haberse producido indefensión alguna.

• **AUTO N.º 23/2015. Recurso de apelación n.º 17/15 interpuesto por el Ayuntamiento de.....contra el Auto dictado, el 2 de diciembre de 2014, en el procedimiento de reintegro por alcance n.º C-44/13, del ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de..., Sevilla. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento contra el Auto dictado en primera instancia, estimatorio de la excepción de falta de representación de la parte actora, resolviendo tener por debidamente personado al Ayuntamiento y por válidamente interpuesta la demanda presentada por éste, retrotrayendo las actuaciones para que se continúe con la Audiencia Previa al juicio ordinario en los términos previstos en los artículos 426 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La Sala realiza un pronunciamiento previo sobre la documentación aportada por la parte apelante, a efectos probatorios, señalando que no puede ser tomada en consideración, recordando el carácter limitado de la prueba en esta segunda instancia y precisando que en el escrito de interposición del recurso no se solicitó el recibimiento a prueba previsto por el artículo 85.3 de la LRJCA.

Analiza qué órgano municipal es competente para el ejercicio de acciones judiciales en este procedimiento, recogiendo la normativa aplicable, entre la que se cita el artículo 21.1 de la LBRL, cuyo apartado k) atribuye al Alcalde dicha competencia; el artículo 41 del ROF; los artículos 186.1 y 212.1 del TRLRHL; el artículo 22.2 de la LBRL, que establece las materias de competencia plenaria y, entre ellas, en el apartado j), el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en tales materias. Entiende la Sala, tras analizar el objeto del procedimiento, y teniendo en cuenta el importe del alcance resultante del Acta de Liquidación Provisional, que el ejercicio de la acción correspondía al Alcalde y no al Pleno municipal. Estima que se daba la causa de abstención consistente en tener interés personal en el asunto o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado, que el Alcalde entendió

que concurría y motivó la delegación de éste en favor del Teniente de Alcalde. No obstante, considera que no se trata de una delegación de competencias propiamente dicha o de una sustitución de un órgano administrativo por otro, en sentido estricto, sino de una suplencia, en la medida en que se produce un mero cambio en la titularidad de la Alcaldía, tratándose, pues, de una sustitución personal para el desempeño de las atribuciones propias del cargo. Por ello fue dictado Decreto de la Alcaldía, por la Primera Teniente de Alcalde, acordando interponer demanda y cuantas acciones fueran necesarias en defensa de los bienes y derechos del Ayuntamiento ante el Tribunal de Cuentas, previos los Informes dictados en cumplimiento de los artículos 9.3 RBEL y 221.1 ROF, que disponen que los acuerdos para el ejercicio de las referidas acciones deben adoptarse previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y, en defecto de ambos, de un Letrado.

Frente a la alegación de infracción de los artículos 208.2 y 209.3 de la LEC, en relación con el artículo 248.2 LOPJ por falta de indicación o justificación de la competencia plenaria que requeriría el acuerdo favorable del Pleno para el ejercicio de la acción, expone la Sala los argumentos en que parece haberse apoyado el Auto recurrido para defender tal postura, distinguiendo además la ausencia de consecuencias en la Jurisdicción Contable de la negativa a convocar Pleno extraordinario, de las consecuencias resultantes de esta negativa en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aludiendo además a la posibilidad de los solicitantes de tales sesiones plenarias, de ejercitar la Acción Pública prevista en el artículo 47.3 de la LOTCu.

Concluye la Sala que, aun en el supuesto de que el ejercicio de la acción hubiera correspondido al Pleno, debería haberse otorgado al Ayuntamiento un plazo de diez días para la subsanación del defecto de capacidad procesal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 138 de la LRJCA y, conforme a lo establecido en el artículo 65 de la LFTCu.

3. FISCALIZACIONES

- RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la efectividad de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las Entidades locales de sus obligaciones comerciales. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)

- RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Fundación del Teatro Real, ejercicio 2012. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos Ministeriales y Organismos del Área de la Administración Económica del Estado, ejercicios 2010, 2011 y 2012. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)
- Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas, relativo al Informe de fiscalización de los Convenios de gestión directa vigentes en las Sociedades estatales de aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010-2011. (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2015)

PUBLICACIONES

FERNANDO TOBOSO Y GONZALO CABALLERO (Eds.): *Democracia y Políticas Económicas*, Editorial Síntesis, 2015, 470 págs.

La Democracia es algo más que una palabra, un conjunto de principios, una forma de organización política-económica-social, o para ser más precisos, algo entendido como fundamento del poder del Estado. La Democracia es, ante todo, un modo de sentir, de pensar y de actuar. Es, en esencia, una forma de ser, con todo lo que ello implica y lleva consigo. Consideramos que esta interpretación es importante dado que, como dice el prestigioso profesor Gianluigi Palombella en su *Filosofía del Diritto* (1996), el crecimiento de la democracia parece estar marcado por la obsolescencia de la soberanía del pueblo debido a la complejidad de los fenómenos sociales, económicos y políticos que han trasladado la vida política a un ámbito sustraído a las determinaciones de los ciudadanos, o lo que es lo mismo, sustancialmente heterónomo. Si esto es así, nuestra muy personal definición de democracia vendría a desempeñar el papel de contrapeso a modo de garantía de la existencia y buen funcionamiento de la misma.¹

La realidad de nuestros días está demostrando un claro deterioro respecto a los principios, características y atributos que definen toda democracia, cuyos perfiles apare-

cen cada vez más borrosos y desdibujados, algo especialmente grave cuando la sociedad está atravesando una situación de crisis y los gobiernos han de tomar importantes decisiones que afectan directamente al bienestar económico y social, a la capacidad decisoria de los ciudadanos, a sus derechos y, en cierta medida, aunque pase desapercibido, a su libertad, y todo ello a pesar de su teórica presencia a través de sus representantes en los correspondientes órganos legislativos.

Por cuanto antecede resulta del máximo interés la publicación de una obra colectiva, que con el título de *Democracia y Políticas Económicas* coordinan los profesores **Fernando Toboso** y **Gonzalo Caballero**, Catedráticos, respectivamente, de las Universidades de Valencia y de Vigo.

El libro comienza con un prefacio escrito por el profesor **Claude Ménard**, de la Universidad de París I: Pantheon-Sorbonne, está estructurado en cuatro grandes apartados que dan cabida a 14 artículos, debiéndose el último de ellos, a modo de conclusión, a la profesora **Elinor Ostrom**, de la Universidad de Indiana y Premio Nobel de Economía del año 2009. El prefacio lleva el atractivo título de *El reto de abrir la caja negra de las decisiones políticas*, y supone una buena entrada al contenido del texto a lo largo de sus cuatro apartados o conglomerados, que son los siguientes:

1.º Instituciones, agentes y niveles de gobierno en democracia.

2.º Intereses, estrategias y políticas económicas en entornos en transformación.

¹ Sobre el concepto y definición de democracia ver:

Noberto BOBBIO: *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999.

Luigi FERRAJOLI: *Garantismo*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

3.º Gobiernos y decisiones de política económica ante problemas específicos.

4.º Democracia y políticas de reforma institucional.

Se trata, pues, de cuatro bloques de temas que se perciben muy bien hilvanados, y que abren las puertas a una nueva forma de abordar y diseñar la política económica, por una parte, y a una concepción de la democracia más auténtica y garantista, por otra, no perdiendo de vista y valorando la estrecha relación existente entre ambas cuestiones. Los 14 artículos que, como dijimos, desarrollan estos cuatro apartados, están escritos por profesores de las Universidades de Valencia, Vigo, Barcelona, País Vasco, Complutense y Alcalá, así como de la Burgundy School of Business, Michigan State University, Iceland University e Indiana University. Estamos, por consiguiente, ante una amplia e importante colaboración en un proyecto de gran actualidad y relevancia hábilmente dirigido por los profesores Fernando Toboso y Gonzalo Caballero, autores o coautores, además, de varios de los trabajos que componen la primera parte de la obra. La colaboración especial de Claude Ménard y Elinor Ostrom, ya citados, a las que hay que añadir el trabajo de Thráinn Eggertsson, nos hace pensar que penetramos en una obra ubicada en la corriente conocida como *New Institutional Economics* (NIE), de la que estos tres autores, junto con Ronald Coase, Douglass North y Oliver Williamson constituyen el sexteto más destacable, de referencia e ilustrativo.

Claude Ménard, en su *Prefacio*, aborda el reto económico que supone abrir la caja negra de la toma de decisiones políticas, y afirma que en la mayor parte de los análisis económicos las instituciones no existen, por lo que los autores parecen proponer que una misma receta político-económica puede tener idéntico valor y relevancia en cualquier entorno institucional. Por otra parte pone de relieve que cuando se incluye alguna mención a las instituciones, éstas aparecen más bien como las «cajas negras» en las que las políticas se deciden pero sin la debida consideración de aspectos institucionales relevantes. En este sentido, el libro nos brinda un poco de aire fresco, pues aporta análisis contextualizados en los que se tienen en cuenta muchas de las singularidades institucionales de cada tema objeto de investigación. Por supuesto el estudio de estos temas exige disponer de una base o enfoque teórico coherente, pero al mismo tiempo resulta necesario sumergirse en los complejos problemas reales que caracterizan nuestras interacciones humanas en el seno de mercados y gobiernos, de empresas y administraciones públicas. Añade Ménard que las instituciones tanto políticas como económicas pueden incluirse no sólo como variables explicativas en el análisis que en cada caso se lleve a cabo, sino que también pueden ser objeto mismo de explicación mostrando el proceso de decisión del que han surgido o ha sido utilizado para reformarlas.

Tras estas consideraciones generales e introductorias vamos a proceder a dar una visión de conjunto

del contenido de los catorce artículos del libro sin detenernos en el análisis propiamente dicho de cada uno de ellos, teniendo en cuenta la limitación del espacio de que disponemos, y del hecho, como hemos señalado, de que no podemos extendernos en el comentario de las distintas e importantes aportaciones contenidas en el texto, sin perjuicio de que podamos mencionar y detenernos de manera más concreta en algunos de ellos, sin perder de vista el enfoque global.

El primero de los trabajos que figuran en la obra abriendo el camino a las demás aportaciones trata del *Proceso de decisión político-económica en perspectiva*, y son sus autores Toboso y Caballero, los editores de la obra que ahora ocupa nuestra atención. En él se pone de relieve que muchos investigadores en el ámbito de las ciencias sociales se han visto atrapados por ese imposible deseo de elaborar teorías verdaderas únicas para explicar nuestras transacciones o interacciones económicas y políticas, lo que les lleva a plantearse interrogantes respecto a cómo se toman las decisiones de política económica en sociedades distintas, a por qué unos determinados problemas o conflictos económicos llegan a los medios de comunicación de masas en unos sitios y en otros no, o a cómo influye la existencia de unos u otros valores culturales o normas sociales sobre el comportamiento de unos u otros agentes políticos, entre otras cuestiones. Sobre todo ello se ocupa de manera detallada y precisa el conjunto de artículos que siguen a este primero a modo de presentación, y que constituyen el

contenido de esta obra hilvanada y coordinada con acierto por parte de los editores.

En esencia, lo que se quiere manifestar y dejar claro es que la complejidad que en estos tiempos revueltos caracteriza a todo proceso de toma de decisiones políticas y económicas hace necesario revestir el análisis con las variables complementarias que hasta ahora han venido obviándose como si, cual sucede en la moderna astrofísica, de dimensiones ocultas del Universo se tratara. Esta necesidad nos remite a una especie de *interdisciplinarietà sui generis*, en el sentido de que no se pretende, por ejemplo, aplicar la mecánica de fluidos al análisis de las series temporales en un mercado de capitales mediante las técnicas de la dinámica caótica, es decir, de aplicar una rama de la Física a la resolución de un problema económico. Lo que aquí se plantea y entendemos por interdisciplinarietà sui generis no consiste en otra cosa que en conectar el tema principal, *las políticas económicas más adecuadas en un sistema democrático*, con cuantas variables y /o dimensiones se mueven e influyen en la cuestión principal: gobiernos, intereses, presiones, creencias, ideologías y gestión pública, partidos políticos, agentes y actores políticos, lobbies, información asimétrica y comunicación, selección adversa, azar moral, tribunales de justicia, calidad de la democracia, cálculo estratégico e incertidumbre, por citar algunas de las más relevantes. Dicho de manera rápida y sencilla, estamos hablando de una concepción de la política económica en una

perspectiva amplia y abierta, considerando y dando cabida a situaciones, peculiaridades, hechos, circunstancias e interpretaciones que permiten acercarnos a la realidad sin renunciar al rigor científico y enfrentarnos con garantías de éxito a los objetivos que persigue la sociedad, sea en tiempos de bonanza, sea en tiempos de crisis.

En esta visión se percibe el marco de referencia que supone lo esencial de la Nueva Economía Institucional, en la que no puede faltar el estudio de los *intereses, las estrategias y las políticas económicas en entornos en transformación* y en ambiente de incertidumbre, ni el análisis de cómo gobiernos y decisiones de política económica actúan ante problemas específicos, como el de *La redistribución de la renta y la protección social*, el de *La política agraria en España*, con su complejidad organizativa y negociadora, el de *La gobernanza de las actividades marítimas en la Unión Europea*, o *El conflicto eficiencia-equidad y los cambios en las políticas regionales*, de especial relevancia, abordado por el profesor Cuadrado-Roura, temas todos ellos tratados en sus respectivos artículos por conocidos y reputados autores especialistas en la materia. Este enfoque tan abierto como integrador para diseñar otro tipo de política económica bien distinta de las aplicadas habitualmente al considerar su entorno sin ningún tipo de exclusión supone una aportación oportuna y enriquecedora que llega en un momento especialmente delicado y crucial.

Conviene advertir que el hecho de que la NIE considere necesario completar el análisis y los plantea-

mientos básicos con estudios empíricos concretos e ilustrativos no nos debe inducir a pensar que se trata del empleo del denominado método del caso, tan utilizado como «enseña» de las numerosas Escuelas de Negocios que pululan en el campo de la docencia especializada, y que en nuestra opinión, resulta un camino pobre y lejos de cómo debe abordarse la formación de los profesionales que se mueven en el ámbito de la economía en su sentido más amplio, y sea cual sea la parcela en la que se encuentren trabajando.

En la última parte del libro, que se ocupa de la democracia y políticas de reforma institucional, el profesor Eggertsoon presenta un artículo sobre *El arte de la reforma institucional y los problemas del trasplante institucional entre países*. En él se lleva a cabo una reflexión sobre algunos desarrollos recientes ocurridos en el campo de la Nueva Economía Institucional, abordando en concreto el tema de la política de reforma institucional bajo la presunción de que los actores implicados tienen un conocimiento de los «sistemas sociales» sobre los que actúan, considerando también el tema de las reacciones políticas y sociales al cambio institucional. Eggertsoon reconoce los problemas de información y conocimiento que complican cualquier intento de poner en marcha una reforma, e introduce el concepto de «tecnologías sociales» que hace referencia a modelos sobre la interacción social que describen el modo en que las instituciones sociales generan unos u otros resultados. A este respecto el autor puntualiza que los

análisis económicos han tendido a incluir las tecnologías sociales dentro de la cláusula *ceteris paribus* al considerarlas como algo ya dado e inamovible y afirma, asimismo, que la política institucional es más un arte que una ciencia; es el arte de impulsar la aparición de tecnologías sociales mediante la creación de nuevas instituciones o la reforma de las existentes. Plantea asimismo Eggertsoon los problemas de trasplante institucional entre países, poniendo de relieve que la transferencia de reglas legales representa en el fondo un intento de importar patrones de conducta, lo que exige que los responsables relevantes en el país de destino reaccionen modificando y coordinando sus modelos de acción política ante el nuevo entorno legal, a la vez que requiere que las autoridades dediquen suficientes recursos económicos y provea la infraestructura necesaria para que el sistema legal funcione adecuadamente.

El segundo artículo de esta cuarta parte del libro y último de los catorce que, como sabemos, componen la obra, se debe a la prestigiosa figura de Elinor Ostrom, que contribuye con un trabajo que titula *Un marco para el análisis y desarrollo de instituciones: origen, evolución y reto*. En este artículo la autora estudia cómo el marco para el análisis y desarrollo de instituciones puede aplicarse a importantes temas políticos, haciendo algunas sugerencias sobre la manera de mejorar la fundamentación teórica de dicho marco en la tarea de elaborar y presentar propuestas de reforma o desarrollo institucional en una gran variedad de complejas

cuestiones de decisión en el ámbito de la política. Para lograr esa mejora de la fundamentación teórica, la profesora Ostrom lleva a cabo una distinción entre marco, teoría y modelo², tarea especialmente importante y necesaria en todo planteamiento científico y de rigor, comenzando por considerar el marco como el espacio y conjunto de relaciones generales que caracterizan el tema y el análisis a realizar, la teoría como relaciones causa-efecto necesarias para diagnosticar un fenómeno específico, explicar su proceso y predecir los resultados, y el modelo como el uso y combinación de variables y parámetros más concretos y definidos que hacen posible conocer de forma definitiva y cuantificada los mencionados resultados. A modo de ejemplo en lo que a la teoría se refiere, podemos considerar en el marco del desarrollo y análisis institucional (IAD) parcelas como la microeconomía de la conducta, la teoría de juego, la teoría sobre los costes de transacción, la teoría de la elección social, o la teoría de los bienes públicos, entre otras.

Nuestra ilustre politóloga se detiene a continuación en el estudio de la evolución de las instituciones de acción colectiva, sosteniendo que además de realizar predicciones respecto a los resultados, los analistas institucionales pueden evaluarlos cuando se produzcan, considerando asimismo los que podrían haber

² Para un análisis epistemológico sobre la diferencia entre teoría y modelo ver: Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ, *The black swan: Theories, Models and Emergence*, *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, vol. 93, n.º 1, Madrid, 1999.

obtenido bajo medidas o disposiciones institucionales alternativas. Aunque los analistas pueden utilizar numerosos criterios, cabe destacar el de la eficiencia económica, el de la equidad mediante la equivalencia fiscal, el de la equidad redistributiva, el de la responsabilidad, el de la conformidad con los valores de los actores locales, y el de la sostenibilidad. Tras considerar la importancia que tienen las reglas y las normas por las que se guían los individuos en su vida diaria en un sistema de gobierno democrático y abierto, Elinor Ostrom, la autora de la muy elogiada obra titulada *El gobierno de los bienes comunes*, ofrece de forma enfática y atractiva a los investigadores diferentes direcciones o caminos a modo de *future challenges* que enriquezcan este campo interdisciplinar donde lo político, lo económico y lo social, tal como lo entiende el institucionalismo de nuevo cuño, se entrecruzan, interaccionan y determinan las decisiones finales que afectan a toda la sociedad.

Antes de concluir dejemos claro una cosa, y es que la obra de la que hemos hecho tan apretada síntesis puede encuadrarse, como se ha visto, en el área del institucionalismo, pero constituyendo una variedad o planteamiento con entidad propia, y es que aquí no se rechaza ni la abstracción, ni el formalismo matemático, ni la fundamentación teórica, tal como preconizaban la vieja escuela y, en menor medida, la Nueva Economía Institucional. Lo que

realmente se propone, y en ello consiste su mérito y su valor añadido, es que el rigor científico, que tan inevitable como necesariamente tiene que estar presente y constituir la base de toda política económica, ha de venir acompañado de ese conjunto de tecnologías sociales a modo de dimensiones adicionales a las que nos referíamos al comentar el artículo de Eggertsoon, dimensiones que como en su momento recordábamos, han sido sistemáticamente olvidadas en casi la totalidad de las doctrinas o corrientes de pensamiento en Economía. Dicho con otras palabras, este tipo de institucionalismo constituye, en un sentido amplio, una respuesta a la ortodoxia económica, o para ser más precisos, un desafío explícito a la economía neoclásica, ya que se basa en una premisa fundamental según la cual la economía no puede separarse del sistema político y social en el que está inmersa, premisa que los neoclásicos rechazan, escamotean u olvidan en un lugar suficientemente oculto y alejado de sus teorías o planteamientos.

El espacio concedido se nos acaba, y aunque habría que hacer algunas otras consideraciones, baste decir que nos encontramos ante una obra original, rigurosa y oportuna, útil e inspiradora en la etapa difícil por la que atraviesa la economía, la política y la sociedad de estos tiempos.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

COMENTARIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN, EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI), DE UN FORO DE TRIBUNALES DE CUENTAS DOTADOS DE FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y FISCALÍA ESPECIALIZADA.

Los años finales del Siglo XX, muy marcados por la Declaración de Lima de la INTOSAI, se caracterizaron por una tendencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a perder o reducir sus funciones jurisdiccionales acercándose a modelos de control externo de corte anglosajón.

Fruto del enfoque descrito fue el debilitamiento de las funciones de enjuiciamiento en algunos países, caso de Italia, y la desaparición de tales funciones en las entidades fiscalizadoras nacionales de otros, como sucedió en Argentina.

Sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos años como consecuencia de la creciente inquietud ciudadana, en un contexto de crisis económica mundial, por cuestiones como la corrupción, el despilfarro de fondos públicos o el deterioro del prestigio social de las instituciones.

Este nuevo escenario político, económico y social ha provocado que las sociedades modernas se preocupen de una manera nueva y más intensa por la necesidad de un correcto, eficiente y transparente funcionamiento de los servicios públicos.

Por eso las instituciones de control de la actividad económico-financiera del Sector Público están

en el centro del debate ciudadano y mediático, sujetas a un mandato social de ejercer, sin desnaturalizarse, un papel más activo en la respuesta institucional contra las formas ilegítimas, ineficientes y opacas de manejar los bienes y derechos de titularidad pública.

Este nuevo estado de cosas ha venido favoreciendo que en los países avanzados haya adquirido relevancia una corriente de opinión ciudadana, mediática y doctrinal favorable al modelo de Tribunales de Cuentas con Jurisdicción y Fiscalía especializadas.

Una de las manifestaciones concretas de mayor importancia de esta nueva tendencia a potenciar las funciones enjuiciadoras de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, es la que se ha desarrollado en el seno de la INTOSAI y que ha consistido en la reciente constitución de un Foro específico para tribunales de cuentas con competencias jurisdiccionales y con un órgano especializado del Ministerio Público.

Se trata de una iniciativa procedente de la Cour des Comptes francesa y que en la actualidad aglutina a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de diez países (además de Francia, Chile, Perú, Brasil, Marruecos, Túnez, España, Italia, Turquía y Portugal). No se trata de un Foro limitado a las Instituciones Superiores de Control de estos diez países, sino que se pretende que el número de participantes vaya aumentando con la incorporación de otras Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía.

En el momento presente el proyecto está siendo coliderado por los Tribunales de Cuentas de Francia y Chile.

El proceso de constitución de este nuevo Foro dentro de la INTOSAI ha sido rápido y ha atravesado las siguientes etapas:

- Conversaciones informales, sobre la oportunidad de poner en marcha este proyecto, mantenidas en reuniones diversas de la INTOSAI durante 2013.
- Presentación del proyecto en el Encuentro del «Working Group on the value and benefits of the SAIs» celebrado en Kingston en abril de 2014.
- Obtención de la autorización para elevar el proyecto, para su aprobación, al «INTOSAI Governing Board». Esta autorización se consiguió en el Encuentro del «Working Group on the value and benefits of the SAIs» celebrado en México en septiembre de 2014.
- Aprobación de la creación del Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía, por el «INTOSAI Governing Board», en noviembre de 2014.

De acuerdo con los documentos de trabajo del Foro, de 5 de marzo, 7 de abril y 7 de mayo de 2014, los objetivos que pretende conseguir este nuevo espacio de encuentro entre Instituciones de Control se agrupan en tres apartados:

- Objetivos pretendidos dentro de la propia INTOSAI:
 - Dar un mayor protagonismo a las Entidades Fiscaliza-

doras Superiores dotadas de Jurisdicción y Fiscalía en las actividades de la esta Organización Internacional.

- Hacer más visible este modelo de Instituciones Superiores de Control.
- Fomentar el intercambio de información y experiencias con Entidades Fiscalizadoras Superiores que pertenecen a modelos en los que no se incluye la Función Jurisdiccional y el Ministerio Público.
- Objetivos pretendidos en el contexto internacional general:
 - Dar a conocer las ventajas de este modelo de Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Unión Europea y en instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.
 - Ofrecer a las sociedades democráticas argumentos favorables al mantenimiento y potenciación de este modelo de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- Objetivos pretendidos en el seno del propio Foro:

Favorecer el conocimiento recíproco entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores dotadas de Jurisdicción y Fiscalía, para favorecer un intercambio de ideas que las ayude a mejorar. En términos de los propios documentos del Foro: *«Avanzamos en mejorar la comprensión mutua. Todos compartimos un patrón jurisdiccional, aunque existen diferencias. Este tipo de experien-*

cia permite que cada Entidad Fiscalizadora Superior sea consciente de sus características, también de sus fortalezas y potencialidades, lo que hace posible la explotación de nuevos caminos para mejorar».

Entre los trabajos principales desarrollados por el Foro hasta el momento, que se han organizado a través de diversas videoconferencias –10 de abril de 2014, 20 de enero de 2015 y 7 septiembre de 2015–, destaca la elaboración de cuestionarios y el análisis y sistematización de la información obtenida de los mismos.

Los cuestionarios repartidos y analizados hasta el momento han sido los siguientes:

- a) Cuestionario sobre la competencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía para imponer sanciones.
- b) Cuestionario sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía, así como sobre la independencia de sus miembros.
- c) Cuestionario sobre la Jurisdicción Especializada de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y sobre sus competencias para perseguir responsabilidades jurídicas.
- d) Cuestionario sobre la posición institucional de las Fiscalías en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como sobre el papel de los ciudadanos en los procesos jurisdiccionales que se tramitan en dichas Instituciones.

La información plasmada en los cuestionarios por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los diez países del Foro, ha sido examinada con rigor y ha dado lugar a interesantes documentos en los que se plasman los resultados obtenidos y se ofrece una visión comparada de las Jurisdicciones y Fiscalías de estas Instituciones.

A título de mero ejemplo pueden citarse los siguientes resultados relevantes:

- Sólo la mitad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que forman parte del Foro tiene competencia para ejecutar lo juzgado por ellas.
- En el 62,5% de estas Instituciones la actividad jurisdiccional y las demás áreas de actuación son independientes entre sí, pero se relacionan y ejercen influencia recíproca.
- El 87,5% de estas entidades tiene competencia para enjuiciar a los gestores públicos en sentido amplio, y no sólo a los funcionarios que participan directamente en los procedimientos presupuestarios y contables.
- España es el único país del Foro que tiene una Entidad Fiscalizadora Superior con competencia para enjuiciar a los perceptores de subvenciones y otras ayudas públicas.
- La mayor parte de estas Instituciones mantienen una equidistancia con el Poder Legislativo y con el Ejecutivo, aunque es significativamente alto el número de ellas que se posiciona

institucionalmente en la órbita parlamentaria.

- La mayor parte de estas entidades goza de autonomía presupuestaria y potestad de organizarse.
- El 50% de estas Instituciones puede programar sus fiscalizaciones con total autonomía, mientras que la otra mitad debe tomar en consideración las demandas procedentes del Poder Ejecutivo, del Parlamento o de la Ciudadanía, si bien en muy pocos casos las fiscalizaciones derivadas de estas demandas externas superan el 25% del total de las emprendidas por la entidad.
- La gran mayoría de estas Instituciones percibe la competencia jurisdiccional como un refuerzo a su independencia.

El principal evento institucional del Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía ha sido el Encuentro celebrado en París los días 12 y 13 de noviembre de 2015.

En dicho Encuentro se desarrollaron tres mesas redondas: La posición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la organiza-

ción del Estado y en relación con el Gobierno, la importancia de la Función Jurisdiccional y el papel del Ministerio Público en estas Instituciones.

El principal resultado del Encuentro de París ha sido la aprobación de una Declaración Institucional sobre *«definición de las principales características de una Entidad Fiscalizadora Superior Jurisdiccional»*.

El Tribunal de Cuentas de España ha participado activamente en los trabajos del Foro a través de una Comisión integrada por una representación conjunta de la Sección de Enjuiciamiento y de la Fiscalía.

Las perspectivas de futuro de esta reciente iniciativa de INTO-SAI son sin duda positivas, cabiendo augurar un aumento de los países integrantes del Foro y una intensificación de sus actividades.

Se cumple una vez más el lema de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, «*experiencia mutua omnibus prodest*».

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ.
 Doctor en Derecho.
 Letrado del Tribunal de Cuentas.

NORMAS PARA LA PREPARACIÓN DE ORIGINALES PARA LA REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

1. Los trabajos (artículos, notas, comunicaciones y revisiones) deberán ser originales, cediendo el autor, antes de su publicación, los derechos de explotación y copia a la Revista Española de Control Externo.
 2. Los trabajos no podrán encontrarse en proceso de evaluación ni haber sido publicados o aceptados para su publicación en cualquier otro medio.
 3. Los originales deberán presentarse a espacio y medio, cuerpo de letra 12.
 4. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas a pie de página y referencias bibliográficas.
 5. Las notas y comunicaciones no superarán las 10 páginas y las revisiones no superarán las 5 páginas.
 6. En los artículos la primera página incluirá: título, nombre del autor o autores, cargo o titulación, institución de trabajo, un resumen de una extensión de entre 150 y 250 palabras y 5 palabras clave. El resumen y las palabras clave deberán redactarse en español y en inglés.
 7. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - a) Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - b) Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - c) Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis —a), b), c)...— y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
 8. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Las notas a pie de página se numerarán en arábigos, a espacio sencillo y cuerpo de letra 10.

De forma orientativa, el modo de redactar las referencias bibliográficas será el siguiente:

 - **Libros:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del libro (en cursiva), editorial, ciudad de publicación y año.
 - **Revistas:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del artículo (entrecomillado), nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año.
 - **Trabajo recogido en un libro colectivo:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro (en cursiva); apellidos en mayúsculas del coordinador, director o editor de la obra, seguido de las abreviaturas coord., dir. o ed. (entre paréntesis); editorial, ciudad de publicación y año.
 - **Publicaciones electrónicas:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro o nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año. Seguidamente se mencionará (entre llaves y en cursiva) la dirección web donde se puede consultar el trabajo.
 9. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid - Tel.: 91 592 21 07 - e-mail: recex@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.
- Nota:** Los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma.

La correspondencia puede dirigirse a:

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO
Tribunal de Cuentas. Padre Damián, 19
28036 Madrid - Fax: 91 457 29 92 - recex@tcu.es

Advertencia: Los originales recibidos en esta REVISTA son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados.

NOTA: Ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.



TRIBUNAL DE CUENTAS