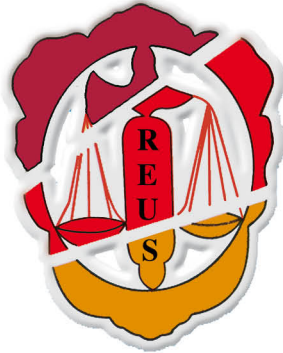


Colección JURÍDICA GENERAL



**Ética pública y
participación ciudadana
en el control de las
cuentas públicas**

LUIS VACAS GARCÍA-ALÓS

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo, Letrado del CGPJ
Exdirector de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas

Monografías

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2015)
ISBN: 978-84-290-1877-6
Depósito Legal: M 36108-2015
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A la Memoria
de mis Abuelos, de mi Padre, de Julián y de Vicky.*

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ap. apartado.
- art. artículo.
- ATC Auto del Tribunal Constitucional.
- ATS Auto del Tribunal Supremo.
- BOE Boletín Oficial del Estado.
- cap. capítulo.
- CC Código Civil.
- C de C Código de Comercio.
- CE Constitución Española.
- CP Código Penal.
- CPM Código Penal Militar.
- disp. disposición.
- EA Estatuto de Autonomía.
- ET Estatuto de los Trabajadores.
- LEC Ley de Enjuiciamiento Civil.
- LECr Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- LGP Ley General Presupuestaria.
- LGS Ley General de Subvenciones.
- LGSS Ley General de la Seguridad Social.
- LHL Ley de Haciendas Locales.
- LJCA Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- LO Ley Orgánica.
- LOCJ Ley Orgánica de Conflictos de Jurisdicción.
- LOPJ Ley Orgánica del Poder Judicial.

- LOTG Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- LOTGcu Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
- LRBRL Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LRJAPyPAC Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LTAIyBG Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
 - núm. número.
 - O Orden.
 - RD Real Decreto.
 - RDLeg Real Decreto Legislativo.
 - RDLeY Real Decreto-Ley.
 - Reg Reglamento.
 - RGR Reglamento General de Recaudación.
 - STC Sentencia del Tribunal Constitucional.
 - STGcu Sentencia del Tribunal de Cuentas.
 - STS S 2^a Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
 - STS S 3^a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
 - STS S 5^a Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo.
 - TC Tribunal Constitucional.
 - TCu Tribunal de Cuentas.
 - TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
 - tít. Título.
 - TS Tribunal Supremo.

CAPÍTULO I

EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. LA ÉTICA PÚBLICA Y EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La muy relevante y creciente preocupación social por la ética no es exclusiva de la época en que nos ha tocado vivir. Así, ya en la antigua Grecia —hace más de veinticinco siglos— se contraponían dos términos básicos en la organización del sistema político: la ética y la política, siendo ARISTÓTELES quien por primera vez diseñó el discurso moral, y ello sin olvidar que PLATÓN perfiló en sus diálogos la base fundamental de lo que posteriormente conoceríamos con el nombre de «ética». Por lo demás, la concepción ética del poder constituye uno de los principios deontológicos desencadenante del proceso de construcción y diseño institucional de la modernidad.

Esta creciente y significativa preocupación social por la ética, especialmente en situaciones de crisis financiera y austeridad presupuestaria, ha propiciado la aplicación de principios éticos al funcionamiento de las organizaciones humanas, convirtiéndose en una referencia de actuación. En el ámbito empresarial, la ética es un valor necesario y rentable, siendo numerosas las empresas que cuentan con códigos éticos de comportamiento. Las repercusiones éticas de las conductas profesionales son notorias: ética y deontología profesional están estrechamente relacionadas, pues, según la profesora ADELA CORTINA, «las éticas

aplicadas —la bioética, la genética, la ética económica, la ética informática, la de los medios, la ecoética, la ética deportiva, la ética del consumo y la ética profesional— suponen una novedad porque su tarea consiste en forjar desde orientaciones éticas el carácter de las dimensiones de la vida pública».

Así configurada, la ética pública se materializa en numerosas aplicaciones prácticas, de suerte que en el estudio de la ética en lo público, la deontología profesional adquiere especial relevancia, ya que, como sostiene el profesor RODRÍGUEZ-ARANA, «sus normas tienden a contener no sólo un juicio valorativo, sino que tienen consecuencias sancionadoras». Por consiguiente, en la deontología profesional se armonizan los principios éticos con las normas que disciplinan las diferentes actividades profesionales, y en la ética pública tendrán cabida, por extensión y entre otras variadas cuestiones, los criterios deontológicos reguladores de las actividades profesionales propias del sector público en las variadas Administraciones Públicas.

Son varias las dimensiones conceptuales de la ética pública, como mantiene el profesor PECES BARBA: primeramente, dimensiones de limitación del poder —sometimiento del poder al Derecho y reconocimiento de derechos humanos individuales—; en segundo término, dimensiones de organización del poder —separación funcional de poderes, independencia del Poder Judicial, neutralidad de la Administración y existencia de un modelo de garantía de la Constitución—; en tercer lugar, dimensiones de promoción a través del poder —protección de derechos económicos, sociales y culturales—; y, por último, dimensiones de funcionamiento del poder —reconocimiento de los llamados «principios de las mayorías y de la negociación»—.

Recordando al profesor JOSÉ LUIS ARANGUREN es de significar que «en estos tiempos en los que tanto se oye hablar de casos de corrupción, la meditación sobre la ética en la Administración cobra especial actualidad. Pues los programas políticos quedan al albor de meras intenciones si su ejecución no está guiada por una moralidad dirigida al servicio de la ciudadanía». Así, y según afirma el profesor TORRES DEL MORAL, «la norma ética lo será bien porque protege un valor respetable en sí mismo, bien porque el hombre, desde sí mismo, se obliga a respetarlo». Y, como apunta el profesor RODRÍGUEZ-ARANA, «la ética es algo más que la censura de las conductas corruptas: exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público y a los ciudadanos en la tarea administrativa».

De esta forma, la ética se configura como principio interno en el proceso de toma de decisiones de las Administraciones, cuyos fines prioritarios deben ser la objetividad, la transparencia, la imparcialidad, la prevalencia del interés general y, en definitiva, la idea de servicio público. Y esto significa que en dicho proceso de toma de decisiones es necesario tener en cuenta principios éticos de carácter general, lo que AGUSTÍN IZQUIERDO denomina «valores de la ciudadanía» y que el profesor NIETO DE ALBA califica de «valores comunes», integrados «en un proceso de *feed-back* que alimenta las bases éticas y morales de la sociedad». Por tanto, la reflexión sobre los fines de la actividad administrativa deviene así fundamental, como argumenta TERRY COOPER, a la hora de precisar la incidencia directa de la ética en el funcionamiento de las diferentes Administraciones Públicas.

Las conclusiones del I Congreso Internacional de ética pública, celebrado en Washington en el mes de noviembre de 1994, pusieron de manifiesto la progresiva trascendencia y la creciente preocupación por la ética pública, cuya articulación normativa se ha convertido así en instrumento jurídico para combatir la corrupción. De este modo, se han elaborado los llamados códigos de ética y las denominadas normas de conducta para la vida pública. Y, como sostiene el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, son tres las consecuencias que se derivan de la articulación normativa de la ética pública: la determinación de los deberes exigidos a los servidores públicos, la adopción de medidas preventivas que garanticen el cumplimiento de tales deberes y la reacción ante las infracciones que puedan cometerse.

En 1995, el Juez británico Lord NOLAN elaboró unas denominadas «normas de conducta para la vida pública», refiriéndose a siete principios que, a su juicio, «se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública». Los mencionados siete principios se enumeran y desarrollan en los siguientes términos:

- «Desinterés: Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.
- Integridad: Los que ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera u otra con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.
- Objetividad: Al llevar a cabo asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la recomendación

de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberán elegir por mérito.

- Responsabilidad: Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse al escrutinio que sea apropiado para su cargo.
- Transparencia: Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.
- Honestidad: Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja de tal forma que protejan el interés público.
- Liderazgo: Los que ocupan cargos públicos deberán fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y ejemplo».

Los anteriores principios son, esencialmente, normas deontológicas profesionales, basados en criterios de ética pública y que resultan de plena aplicación en cualquier especialidad funcional del sector público. Lo ético y lo jurídico, que aparecen así estrechamente relacionados, se proyectan especialmente en sectores del Ordenamiento tales como el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador y adquieren particular relevancia en la deontología profesional.

Como señala el Magistrado HERNANDO SANTIAGO, en «el establecimiento de códigos de actuación profesional está muy presente la raíz ética de cada profesión concebida como vocación, es decir, como forma de realización personal para el cumplimiento de nuestro personal proyecto vital. Cuando se habla de la ética profesional, inmediatamente se nos presenta la imagen de una moral de obligaciones, no de virtudes, de una moral dirigida a responder no a la pregunta de quién es bueno, sino a la de qué debo hacer para serlo. En otros términos –prosigue el citado autor—, si como defendió ARISTÓTELES toda obra humana tiende a la obtención de un bien, desde el punto de vista de la actuación profesional de cada uno será preciso, en primer término, definir cuál es ese bien al que tiende esa actividad. Y, una vez definidos los fines (lo que KANT denominaría las “ideas límite”), lo que corresponde es determinar la *lex artis*, los comportamientos idóneos para la realización de dichos fines...».

Tanto la deontología profesional como una adecuada gestión de las cuentas públicas están, pues, íntimamente relacionadas con los fines del Derecho. Como decía el maestro CASTÁN, el Derecho «es la ordenación de las relaciones sociales mediante un sistema de normas obligatorias fundadas en principios éticos» y a la idea de Derecho «ha ido siempre asociada la idea de justicia, noción de sentido universal, asequible a la conciencia de todos los hombres y pueblos, y cuya importancia social ha sido captada por el pensamiento vulgar e ilustrado de todos los tiempos». Ya lo señalaba DEL VECCHIO al entender que «el sentimiento jurídico, inherente a nuestra naturaleza, es una fuerza viva, originaria y autónoma, y la fuente primera de desarrollo del Derecho». Es por ello por lo que, según el profesor CLEMENTE DE DIEGO, «la idea de Justicia es el resultado de todas las manifestaciones del Derecho, como la belleza lo es del arte, la verdad de la ciencia y el bien de la ética». No resulta exagerado afirmar, pues, que —en palabras del profesor HERNÁNDEZ GIL— «la Justicia es el puente de comunicación entre el Derecho y la Ética».

2. RESPUESTAS JURÍDICAS CONTRA EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Al tratamiento del fenómeno de la corrupción y del despilfarro han contribuido decisivamente tanto la importante labor de denuncia realizada al respecto por los medios de comunicación y la tenacidad del sistema judicial, como la especial gravedad de algunos y notorios comportamientos corruptos, generadores —como no podía ser de otra forma— de alarma social.

La corrupción es un fenómeno extendido —desgraciadamente extendido, hemos de puntualizar— a diferentes países, como consecuencia principalmente de una evidente y progresiva crisis de valores. De esta forma, en palabras de USLAR PIETRI, la corrupción se extiende «en todas las formas imaginables: no sólo en asombrar del viejo y sutil arte de la picardía y el despojo, posición social y riqueza», motivado por lo que este mismo autor denomina «desvinculación casi total entre las nociones de trabajo y riqueza».

El fenómeno de la corrupción se debe, por consiguiente, a un abuso de poder y a una falta de probidad en la toma de decisiones. Y comprende, como ha puntualizado el Consejo de Europa, «las comisiones ocultas y cualquier otra actuación que personas investidas de funciones

públicas o privadas llevan a cabo con violación de los deberes que les corresponde, a fin de obtener ventajas ilícitas de cualquier naturaleza, ya para sí ya para terceros». Y, lo que es peor, «la corrupción debilita gravemente los valores fundamentales de una sociedad y anula la buena fe indispensable para el funcionamiento correcto de las instituciones».

Ante un fenómeno de la trascendencia y de las repercusiones como el de la corrupción se hace precisa la defensa por parte de la sociedad contra dicho fenómeno, mediante el empleo de instrumentos socio-políticos y jurídicos. Y ello es así porque, como ha reflejado la Memoria de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, esta última «se opone a principios de justicia pero, sobre todo, deslegitima la actividad política y a los partidos que la dirigen, y en ese sentido debe plantear, no sólo a la Administración y al Estado, sino a todos los ciudadanos, una actitud beligerante para exigir unas reglas de la ética pública y una concepción de la política que la impida o, al menos, la reduzca a un fenómeno marginal».

El empleo de estos instrumentos socio-políticos y jurídicos contra la corrupción debe articularse así en función de las causas que explican la presencia de este fenómeno en las sociedades democráticas; causas éstas que, siguiendo al profesor PECES-BARBA, pueden ser de carácter general —la ya citada crisis de valores, que necesariamente repercute en la integración social que mantiene vivas a las sociedades—, causas políticas —pérdida de la fe en el Estado y en el poder político y ausencia de confianza en los valores legales y sociales que lo legitiman— y, en fin, causas económicas —el espíritu de competencia desmesurado y el enriquecimiento sin límite, auspiciado por lo que MARITAIN denominaba «ilusión del éxito inmediato»—. A tales causas, podemos añadir también, desde nuestro punto de vista, causas de carácter social, pues, como sugiere el profesor ALAIN RENAUT, el culto al consumo fomenta inevitablemente la atomización social.

La corrupción supone, pues, un grave peligro para las sociedades democráticas, que, en buena medida, puede paliarse con la educación y el reforzamiento de la reflexión moral en el ámbito político y económico, por medio de la ética pública y también, y por supuesto, mediante la acción del Derecho. Como es sabido, el viejo adagio romano señalaba *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius* —allí donde hay hombres, hay sociedad; allí donde hay sociedad, hay Derecho—, a lo que añadimos ahora que en una sociedad afectada por el fenómeno de la corrupción, cuyas instituciones y cuya credibilidad democrática se han podido ver

afectadas por ese fenómeno, la acción del Derecho resulta necesaria e incuestionable. Y así el Derecho aparece no sólo como organización de la vida social, sino también, y muy especialmente en lo que ahora interesa resaltar, como instrumento de primer orden para combatir la corrupción. Téngase presente, en este orden de consideraciones, que en el concepto de Derecho hay dos elementos de destacada importancia en esa lucha contra la corrupción: un elemento inicial o primario, la idea de ética como componente moral del Derecho; y un elemento final o teleológico, la idea de justicia como resultado aplicativo del Derecho.

En palabras del profesor TORRES DEL MORAL, «el derecho solo no basta para un ejercicio éticamente correcto del poder; pero sin derecho es inimaginable la eticidad política». Por ello, y como afirma este autor, «el Estado de Derecho es necesario para la moralización de la política», lo que viene a demostrar que la gestión pública debe estar en todo momento orientada a la consecución de objetivos y principios como la eficiencia, la economía y la legalidad.

Las conclusiones del anteriormente citado I Congreso Internacional de ética pública, celebrado en Washington en el mes de noviembre de 1994, pusieron de manifiesto la progresiva trascendencia y la creciente preocupación por la ética pública, cuya articulación normativa se ha convertido así en instrumento jurídico para combatir la corrupción. De este modo, se han elaborado los llamados códigos de ética y las denominadas normas de conducta para la vida pública, de los que vamos a destacar tan sólo cinco ejemplos, de más próximo a más remoto:

— El Código de Conducta de los empleados públicos en España, contenido en los artículos 52 a 54 del Estatuto Básico del Empleado Público, de 12 de abril de 2007, en los que se refleja que «los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta».

— El Código de Conducta de la Comisión Europea, elaborado por su anterior Presidente ROMANO PRODI, según el cual los Comisarios

no podrán ejercer ninguna otra actividad, remunerada o no, debiendo además presentar una declaración de sus bienes y propiedades y de sus funciones ejercidas durante los últimos diez años, así como de la ocupación de sus cónyuges.

— El ya mencionado Informe NOLAN, encargado en Gran Bretaña por el Primer Ministro a un Comité presidido por el Juez Lord NOLAN, que se elevó al Parlamento el 16 de mayo de 1995, y en el que se puede leer lo siguiente: «Un grado de austeridad, de respeto de las tradiciones, de una severa conducta de la vida pública británica, es no solamente deseable, sino esencial».

— La Carta Deontológica del Servicio Público de Portugal, aprobada por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de 18 de febrero de 1993, en la que se pone de relieve que «la Administración Pública moderna debe estar inspirada en la claridad y en la transparencia y debe empeñarse en prestar a los ciudadanos servicios públicos de calidad».

— Los Principios de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, aprobados por Orden Ejecutiva de 12 de abril de 1989, que aprobó la creación de una Agencia de Ética Pública.

Siguiendo al profesor GONZÁLEZ PÉREZ, son tres las consecuencias que se derivan de la articulación normativa de la ética pública: la determinación de los deberes exigidos a los servidores públicos, la adopción de medidas preventivas que garanticen el cumplimiento de tales deberes y la reacción ante las infracciones que puedan cometerse. De esta forma, las respuestas jurídicas a la corrupción se hacen así necesarias y constituyen un importante reto en el Estado de Derecho de nuestros días, toda vez que la opinión pública siempre ha estado especialmente sensibilizada con los llamados «casos de corrupción».

La ética pública, considerada en los términos que anteceden, tendría entre sus principales objetivos la defensa contra supuestos casos de corrupción. Pero, además, y según hemos comentado, tiene un ámbito de actuación mucho más extenso. Prueba de ello son los distintos instrumentos normativos existentes en nuestro ordenamiento jurídico que, en cierto aspecto y con variada intensidad, se basan en criterios de ética pública. Sirvan de ejemplos, entre otros, los siguientes:

1º) La responsabilidad de los poderes públicos —artículos 9º, 106 y 121 de la CE, 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 139 a 146 y concordantes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—.

2º) La independencia del Poder Judicial —artículos 117.1 y 2 de la Constitución y 1º, 12.1, 13, 14, 15, 104.1 y 378 a 400 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—.

3º) El control constitucional de los poderes públicos —artículos 159 a 164 de la Constitución y 27 a 58 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—.

4º) El control político-parlamentario del Gobierno —artículos 108 a 115 de la Constitución, 44, 173 a 179 y 180 a 192 del Reglamento del Congreso, y 66, 67, 83, 84 y 160 a 173 del Reglamento del Senado—.

5º) El control jurisdiccional de las Administraciones Públicas y, en particular, de la desviación de poder —artículos 106 de la Constitución, 8º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 25 a 30 y 70.2 *in fine* de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—.

6º) La tipificación de clásicos delitos como los de malversación, cohecho y prevaricación —ya en 1822 el Código Penal castigaba al funcionario público que «gastase con escándalo más de lo que permitían sus sueldos, bienes o recursos honestos...»—; e, igualmente, la tipificación de nuevos delitos como el uso indebido de información privilegiada, el tráfico de influencias, los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente y los delitos relacionados con la corrupción —artículos 286 ter, 304 bis, 304 ter, 305 a 310, 319 a 340, 404 a 406 y 419 a 445 del Código Penal, con los añadidos derivados de las Leyes Orgánicas 5/2010, de 22 de junio, y 1/2015, de 30 de marzo—; además de la creación en 2005 de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional, dependiente de la Comisaría General de la Policía Judicial.

7º) La defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público por el Ministerio Fiscal —artículos 124.1 de la Constitución y 1º y concordantes del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal—, así como la creación de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción —artículo único de la Ley 10/1995, de 24 de abril— y, desde luego, la actuación de la Fiscalía del TCu —artículos 19.g), 21.1, 23.4, 27 y 32 de la LOTCu y 16 de la LFTCu—.

8º) La actuación del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales —artículos 54 de la Constitución y 12 a 14 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo—.

9º) El control interno llevado a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado —artículos 125 y 148 a 156 de la Ley General Presupuestaria, 194 a 203 de la Ley Reguladora de las Haciendas Loca-

les, 89 a 93 de la Ley General de la Seguridad Social y 44 a 51 de la Ley General de Subvenciones—.

10º) El control externo de la gestión de los fondos públicos por parte del Tribunal de Cuentas —artículos 136 de la CE, 9º a 14 de la LOTCu y 27 a 44 de la LFTCu—.

11º) La financiación de los partidos políticos —artículos 2º a 4º de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, con los añadidos establecidos en la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos—.

12º) El establecimiento de un sistema de incompatibilidades y prohibiciones de los integrantes de los Órganos constitucionales —artículo único de la Ley Orgánica sobre incompatibilidades del personal al servicio del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas, así como de los componentes del Poder Judicial, artículos 2º a 8º de la Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, y artículo 14 de la Ley del Gobierno— y de los empleados públicos —artículos 3º a 15 de la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas—.

13º) La regulación de las causas de abstención y recusación de los intervinientes en procesos jurisdiccionales —artículos 217 a 223 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 99 a 128 de la Ley de Enjuiciamiento Civil— y en procedimientos administrativos —artículos 28 y 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y 319 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público—.

14º) La determinación de los distintos regímenes disciplinarios —entre otros, artículos 99 a 107 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 101 a 103 del Reglamento del Senado, 414 a 427 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 31 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, 93 a 98 del Estatuto Básico del Empleado Público, 1º a 6º y concordantes de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, 346 a 364 del Reglamento Notarial, 1º a 22 y concordantes del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado y 6 a 37 del Reglamento General de Régimen Disciplinario del Personal al Servicio de la Administración de Justicia—.

15º) La promulgación el 9 de diciembre de 2013 de la LTAIyBG, de la que merecen destacarse aspectos como la publicidad de los contratos del sector público, de los convenios administrativos y de las encomiendas de gestión, así como de las retribuciones de los altos cargos; el derecho

de acceso a la información pública y la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —artículos 8.1.a), b) y f), 12, 15, 20, 23 y 24—.

3. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

De los mecanismos de que dispone nuestro Ordenamiento jurídico contra los casos de corrupción destaca uno esencial, por su significación ciertamente relevante en aquellos casos de corrupción derivados de una incorrecta y defectuosa gestión de las cuentas públicas: el control externo de la gestión de los fondos públicos por parte del Tribunal de Cuentas —artículos 136 de la CE, 9º a 14 de la LOTCu y 27 a 44 de la LFTCu—.

Esta especial relevancia del papel del TCu contra los casos de corrupción tiene su razón de ser tanto desde un punto de vista subjetivo, como desde un plano objetivo y desde una perspectiva formal.

En un aspecto subjetivo, tanto los gestores de fondos públicos, de todas las Administraciones Públicas y entidades que forman parte del sector público, como los perceptores de subvenciones públicas, tienen la condición de cuentadantes y, consecuentemente, tienen la obligación de rendición de las cuentas públicas de las que son responsables al propio TCu.

En una vertiente objetiva, cualquier menoscabo o daño patrimonial producido en aquellos fondos de naturaleza pública puede ser generador de responsabilidad contable, en la medida en que se haya producido una conducta dolosa, o gravemente negligente, en la gestión de esos fondos o en la indebida aplicación o utilización de los mismos.

En un ámbito de consideración formal, la exigencia de responsabilidades contables por la defectuosa gestión de fondos públicos corresponde a la Sección de Enjuiciamiento del TCu, tras la sustanciación de las correspondientes actuaciones previas y del ulterior juicio contable, con intervención del Ministerio Fiscal y de la defensa del correspondiente sector público perjudicado, así como del presunto responsable contable y, en su caso, del ejercitante de la acción pública por una dolosa o negligente gestión de las correspondientes cuentas públicas.

Téngase presente, en este sentido, que el TCu ejerce dos funciones distintas, pero al mismo tiempo complementarias, y ambas de relevancia constitucional y muy significativas en lo que se refiere al control de las cuentas públicas y a la lucha contra el fenómeno de la corrupción:

- La actividad fiscalizadora, que se concreta en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera y contable del sector público conforme a los clásicos principios del Derecho presupuestario de legalidad, eficacia y economía.
- El enjuiciamiento contable, que se configura como una actividad de naturaleza jurisdiccional a la que se atribuyen, como auténtica jurisdicción que es, las notas procesales de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.
- En definitiva, el papel del Tcu en la lucha contra los casos de corrupción es ciertamente esencial, pudiéndose destacar al respecto casos tan fundamentales, y que en la práctica están tan estrechamente relacionados con la propia corrupción y el despilfarro, como son la fiscalización de las siguientes áreas de gestión: la contratación administrativa, la concesión de subvenciones, la ordenación del territorio y del urbanismo, las malversaciones de fondos públicos y la financiación irregular de los partidos políticos. En todos ellos, la función del TCu puede ser preventiva y, en todo caso, es preponderante, como tendremos ocasión de comprobar en los próximos capítulos.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El art. 136 de la CE dispone que el TCu «es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público». Por su parte, el art. 2 de la LOTCu indica que la actividad fiscalizadora del TCu se caracteriza por tres notas claramente diferenciadas:

— Se trata de una función externa, esto es, un control autónomo e independiente del ámbito objetivo de actuación administrativa del correspondiente ente fiscalizado.

— Constituye una función permanente, o sea, llevada a cabo por el mismo TCu sin limitación temporal alguna en cuanto a su ejecución material.

— Se articula mediante una función consuntiva, es decir, *a posteriori* o *ex post facto*, ya que la misma se realiza una vez producido el gasto objeto de la correspondiente fiscalización.

La finalidad de los procedimientos fiscalizadores del TCu, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 9 de la LOTCu, ha de concretarse en el sometimiento de la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Como luego veremos, el TC, desde el comienzo de su actividad juris-

prudencial, ha ido perfilando el carácter y la naturaleza del TCu, sobre la base de lo preceptuado en el art. 136 CE, reconociendo como función propia del mismo la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

Además, el propio art. 136 de la CE, en su ap. 2, contempla la existencia de una «jurisdicción propia» TCu, que tiene legalmente atribuidas las notas de necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, encuentra reforzado su carácter de verdadera jurisdicción al haberse residenciado en la Sala Tercera del TS su régimen jurídico casacional. Por lo demás, no resulta exagerado afirmar que la jurisdicción contable desempeña un papel de indiscutible importancia como mecanismo de control jurisdiccional de la gestión económico-financiera de las Administraciones Públicas y de las entidades que, de una u otra forma, están integradas en el sector público.

El expreso reconocimiento constitucional de aquella jurisdicción propia y específica del TCu no se debe a una mera declaración formal, más o menos significativa, sino que obedece quizá al deseo del constituyente español de hacer expresa referencia a una exclusiva y auténtica jurisdicción del propio TCu. Para comprobarlo, basta con comparar los textos del Anteproyecto de CE y del Informe de la Ponencia del Congreso —en los que textualmente se indicaba que el TCu, «sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes Generales un informe anual...»— con los términos empleados en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso —en el que se decía que el TCu, «sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual...»—, dándose la circunstancia de que el texto últimamente citado fue confirmado por el Pleno del Congreso, por el del Senado y, finalmente, por la Comisión Mixta Congreso-Senado, quedando incorporado definitivamente, como se ha dicho, al vigente artículo 136.2 de la CE.

La existencia de una específica función jurisdiccional contable no es exclusiva del Ordenamiento jurídico español, pues en países como Francia, Italia, Grecia y Portugal las Cortes de Cuentas realizan cometidos de control jurisdiccional. Sirvan de ejemplo, en este sentido, los arts. 100 y siguientes de la Constitución italiana de 1947, en los que se contempla una función jurisdiccional dirigida a los que manejan, de una u otra forma, fondos públicos y orientada al enjuiciamiento de los funcionarios que, al violar deberes inherentes a sus respectivos cargos, causen daños al erario público.

De esta forma, en nuestro Ordenamiento la función jurisdiccional del TCu tiene cabida en el llamado modelo latino, integrado por países como los ya citados, en los que el órgano de control externo tiene carácter colegiado con cometidos de carácter jurisdiccional. Otros modelos son el anglosajón, compuesto por Estados Unidos, el Reino Unido, Irlanda e Israel, en los que existe un órgano monocrático que depende del propio Parlamento, al que dirige los resultados de sus funciones fiscalizadoras y asesoras, y que cuenta con una plena independencia funcional; el germánico, formado por Alemania y Austria, en donde existe un órgano monocrático de dirección, designado por el Parlamento y por la Jefatura del Estado, con estructura colegiada —en el caso de Alemania—, y con funciones fiscalizadoras *a posteriori* y de carácter consultivo, tanto respecto del Legislativo, a quien eleva sus informes, como del Ejecutivo; y el modelo escandinavo, en el que el órgano de control depende del Ejecutivo y realiza funciones fiscalizadoras *a posteriori* y también funciones de asesoramiento del Gobierno y no del Parlamento.

Entre nosotros, la regulación de la jurisdicción contable está integrada por la LOTCu de 12 de mayo de 1982 y por la LFTCu de 5 de abril de 1988. Ambas Leyes dedican diversos preceptos tanto a la Sección de Enjuiciamiento del propio TCu, como a la responsabilidad contable y a los procesos jurisdiccionales contables.

Por otra parte, y en el marco de la regulación constitucional del TCu, el ejercicio de la potestad jurisdiccional contable es competencia exclusiva del mismo TCu, sin perjuicio de que los órganos similares a dicho TCu que existen en diversas Comunidades Autónomas en que se integra el Estado Español —la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de Valencia, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Cuentas de Castilla y León y la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias— pueden colaborar con la jurisdicción contable mediante la instrucción de determinados procedimientos, dentro de la denominada fase de actuaciones previas, o de diligencias previas, del proceso judicial contable; si bien alguno de los apuntados órganos de control externo, como la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, fue posteriormente suprimido por razones de austeridad presupuestaria.

En este orden de consideraciones, y a tenor del artículo 26.3 de la LOTCu, «en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan esta-

blecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». Obsérvese que en este punto, la LOTCu no se refiere sólo a la instrucción de procedimientos de reintegro por alcance —como hace en el número 1 del citado artículo—, sino que emplea la expresión —en plural— «procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable».

2. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Como se ha indicado anteriormente, el TCu ejerce dos funciones distintas, pero al mismo tiempo complementarias, y ambas de relevancia constitucional: de un lado, la actividad fiscalizadora, que se concreta en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público conforme a los clásicos principios del Derecho presupuestario de legalidad, eficacia y economía; y, de otro, el enjuiciamiento contable, que se configura como una actividad de naturaleza jurisdiccional a la que se atribuyen, como jurisdicción que es, las notas procesales de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.

La jurisprudencia del TC ha puesto de relieve que la CE no exige que dicho TCu sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, si bien manteniendo una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. Desde el anterior planteamiento, el propio TC declara sin rodeos que es conforme al art. 136.1 C.E. la existencia de aquellos órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales, toda vez que la competencia de esos otros órganos fiscalizadores sobre dichas Entidades Locales no excluye ni es incompatible con la que pueda corresponder sobre las mismas al mismo TCu.

Por consiguiente, la constitucionalización del TCu se concreta en los siguientes puntos:

1º) El TCu es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica tanto del Estado como del sector público en su conjunto, lo que resulta plenamente compatible con la actuación, dentro de sus respectivas competencias fiscalizadoras, de los diferentes Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

2º) El TCu depende directamente de las Cortes Generales, lo que debe entenderse sin perjuicio de la supremacía procesal del TS, en lo que respecta a la concreta sustanciación y ulterior resolución de recursos de casación y revisión en materia del control jurisdiccional sobre exigencia de responsabilidades contables.

3º) El TCu ejerce sus funciones por delegación de las Cortes Generales en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, de manera que tanto las cuentas del Estado como las del sector público estatal se rinden al TCu y son censuradas por éste en el marco de su competencia orgánica y funcional.

4º) El TCu debe remitir a las Cortes Generales un informe anual sobre la actividad económico-financiera y contable del sector público, en el que, cuando proceda, el TCu deberá poner de manifiesto las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se haya podido incurrir por parte de los responsables de la gestión económica, financiera, presupuestaria y contable del sector público.

5º) Los Consejeros del TCu gozan de la misma independencia e inmovilidad de los Jueces y Magistrados, conforme a lo establecido sobre este particular en los arts. 378 y siguientes de la LOPJ, estando sometidos a las mismas incompatibilidades que los integrantes de la Carrera Judicial, en los términos a tal efecto preceptuados en los arts. 389 y concordantes de la referida LOPJ.

Idéntica relevancia constitucional tiene también la participación ciudadana en los asuntos públicos, en general, y en el control de las cuentas públicas, en particular. Sirvan de ejemplo, en este orden de ideas, los arts. 23, 29.1, 87.3, 92.1, 105 y 125 de la CE, que regulan extremos tan variados y significativos como son el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, el derecho de petición, la iniciativa legislativa popular, la participación en referéndums, el derecho de audiencia de los interesados en los procedimientos administrativos, el derecho de acceso a los archivos públicos, la participación en la institución del jurado y el derecho al ejercicio de la acción pública.

Y es de destacar que el expresado derecho al ejercicio de la acción pública no sólo tiene su concreto ámbito de actuación en el orden jurisdiccional penal, sino también en el procedimiento administrativo, en asuntos relacionados con el urbanismo y la protección del patrimonio histórico-artístico, y particularmente en la jurisdicción del TCu, mediante la llamada «acción pública contable», de especial significación en el control de las cuentas públicas y de la que nos ocuparemos posteriormente.

3. PRINCIPALES ASPECTOS DEL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

De las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 187/1988, de 17 de octubre y 18/1991, de 31 de enero se infieren, como más relevantes, los siguientes extremos:

— Los controles económico y financiero de la actividad económico-financiera del sector público aparecen atribuidos al TCu en el art. 2 de la LOTCu, al desarrollar el art. 136 de la CE como función propia del propio TCu la fiscalización externa, permanente y consuntiva de aquella actividad. Además, en este caso el ejercicio de la competencia estatal va acompañado de reserva de LO, pues el referido art. 136 de la CE, en su apartado 4, establece tal reserva en relación con la composición, organización y funciones del expresado TCu.

— La función fiscalizadora del TCu se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficacia y economía, recogiendo el resultado de la misma en los Informes o Memorias anuales que el propio TCu debe remitir a las Cortes Generales, en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, haciendo constar, además, cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera podido incurrir.

— La función de enjuiciamiento contable es una actividad de naturaleza jurisdiccional, en tanto que «jurisdicción propia» del TCu, con las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena, quedando garantizada la independencia e inamovilidad de sus miembros al disponer que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la LOPJ.

— El art. 136.1 de la C.E. atribuye al TCu el carácter de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público, pudiendo la función fiscalizadora del propio TCu extenderse a las Corporaciones Locales, dado que la CE no exige que el TCu sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que se mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores, de forma que siempre que se mantenga esa relación, es conforme al referido art. 136.1 la existencia de otros órganos

fiscalizadores de la actividad financiera de las mismas Entidades Locales. En este sentido, la competencia de esos otros órganos fiscalizadores sobre las Administraciones Locales no excluye ni es incompatible con la que pueda corresponder sobre las aquellas Entidades al TCu.

Mención especial merece la STC 190/2000, de 13 de julio, de la que pueden destacarse las siguientes ideas:

— El control financiero de la Intervención General del Estado sólo puede ejercerse hasta el momento en que los créditos presupuestarios destinados a determinadas subvenciones sean librados a las Comunidades Autónomas. Y en lo relativo a las actividades de control previstas en la normativa reguladora del TCu, nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. Así, y partiendo de que dicho TCu es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, es lo cierto que la CE no exige que el TCu sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores, de modo que el referido TCu «es supremo pero no único cuando fiscaliza».

— Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del TCu mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras, debiendo dichos órganos autonómicos remitir al propio TCu los correspondientes resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del respectivo sector público autonómico.

Debe hacerse notar que la mencionada STC 190/2000 fue objeto de un voto particular, que gira alrededor de las siguientes manifestaciones: 1ª) La concepción del TCu como instrumento constitucional de cohesión debido a su carácter único. 2ª) El sector público como núcleo de una cláusula general de competencia. 3ª) La coexistencia de controles externos del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre su actividad presupuestaria y económica. En relación con tales manifestaciones, en el citado voto particular se contienen, entre otros, los siguientes razonamientos:

— El TCu aparece como institución única, y además suprema, en el campo de la fiscalización externa de la actividad económica de las Administraciones públicas. Y su carácter judicial asegura la independencia e imparcialidad de su actuación como garantía de todos aquellos que están bajo su jurisdicción. En este sentido, la dependencia orgánica de

las Cortes Generales sirve, en un aspecto negativo, para desvincularle del Poder Ejecutivo y, muy especialmente, del Ministerio de Hacienda, pero también, en un aspecto positivo, para hacer patente y enfatizar su ámbito totalizador, como instrumento técnico para facilitar el control político de la acción del Gobierno que constitucionalmente corresponde a los Cuerpos colegiados donde se asienta la soberanía nacional.

— El TCu puede y debe coexistir con los controles internos que establezcan las distintas Administraciones Públicas e incluso con el externo que las Comunidades Autónomas quieran organizar. Ahora bien, éste habrá de ser sólo eso, control, y en definitiva tendrá un alcance informativo, pero nunca naturaleza jurisdiccional ni, en consecuencia, podrá declarar o exigir responsabilidades individualizadas.

— El sector público, como concepto contable, comprende los subsectores siguientes: las Administraciones públicas, dentro de cuyo ámbito hay que incluir al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales, a los Organismos autónomos y a la Seguridad Social; las empresas públicas y las instituciones financieras públicas. Y el concepto de sector público guarda estrecha relación con la idea de manejo de caudales públicos, de forma que todo gestor de un patrimonio ajeno está obligado a rendir cuentas y es responsable de esa gestión. Así, quien maneja las cosas o el dinero de la comunidad, también, con más rigor aún, tiene aquella obligación de rendición de cuentas. Por ello, el sector público comprende además, para los efectos de la fiscalización y del enjuiciamiento contable, a los particulares que, excepcionalmente, recauden o custodien fondos o valores públicos y a los perceptores de las subvenciones.

— El control que el TCu ha de ejercer sobre las Comunidades Autónomas conlleva su doble función: la fiscalizadora, para la comprobación de los criterios formulados en el artículo 31 de la CE, y la jurisdiccional, que consiste en el enjuiciamiento del manejo de los caudales públicos hasta declarar y exigir, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

Posteriormente, en la STC 215/2000, de 18 de septiembre, se declara, en síntesis, lo siguiente:

— La referencia a la «propia jurisdicción» del TCu fue introducida conscientemente por el constituyente, al aceptarse una enmienda al Anteproyecto en este sentido. Además, en todos los supuestos en los que la CE emplea el término «jurisdicción» o sus derivados —arts. 53.3; 117.3 y 5; 123.1; 152.1, segundo párrafo y 153 c)—, lo hace por referencia a órganos que ejercen funciones jurisdiccionales. Ha de entenderse así que

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ABREVIATURAS UTILIZADAS | 7 |
| CAPÍTULO I. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN | 9 |
| 1. La ética pública y el fenómeno de la corrupción | 9 |
| 2. Respuestas jurídicas contra el fenómeno de la corrupción | 13 |
| 3. El papel del Tribunal de Cuentas contra la corrupción | 19 |
| CAPÍTULO II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS | 21 |
| 1. Consideraciones generales | 21 |
| 2. La relevancia constitucional del Tribunal de Cuentas y la participa- ción ciudadana en el control de las cuentas públicas..... | 24 |
| 3. Principales aspectos del tratamiento jurisprudencial sobre la consti- tucionalización del Tribunal de Cuentas..... | 26 |
| CAPÍTULO III. LOS SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD DERIVA- DOS DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PRESUPUES- TARIA Y CONTABLE DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA PERCEP- CIÓN DE SUBVENCIONES | 31 |
| 1. La delimitación conceptual del sector público | 31 |
| 2. La responsabilidad derivada de la gestión pública y el control de la desviación de poder | 36 |
| 3. Los mecanismos de exigencia de responsabilidad del gestor público y del perceptor de ayudas y subvenciones públicas | 40 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO IV. LA SIGNIFICACIÓN Y NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS | 57 |
| 1. Los requisitos de la responsabilidad contable..... | 57 |
| 2. La autonomía de la responsabilidad contable..... | 61 |
| 3. La determinación conceptual de los fondos de naturaleza pública.. | 64 |
| CAPÍTULO V. LOS PRESUPUESTOS TÉCNICO-FISCALIZADORES PARA LA EXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE | 83 |
| 1. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas | 83 |
| 2. Las fases de los procedimientos de fiscalización | 92 |
| 3. El control de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas..... | 96 |
| CAPÍTULO VI. LOS PRESUPUESTOS JURÍDICO-MATERIALES PARA LA EXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE | 101 |
| 1. La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas | 101 |
| 2. Las infracciones de carácter contable..... | 107 |
| 3. El control de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas | 114 |
| CAPÍTULO VII. LOS PROCEDIMIENTOS JURÍDICO-FORMALES PARA LA EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE.. | 125 |
| 1. La instrucción de los procesos contables..... | 125 |
| 1.1. La fase preliminar del enjuiciamiento contable | 125 |
| 1.2. Las actuaciones previas..... | 128 |
| 1.3. La naturaleza jurídica de la instrucción contable | 130 |
| 2. La sustanciación de los procesos contables de primera instancia y de apelación..... | 132 |
| 2.1. Los juicios de cuentas..... | 132 |
| 2.2. Los procedimientos de reintegro por alcance..... | 135 |
| 2.3. Los expedientes de cancelación de fianzas | 136 |
| 3. El sistema de recursos en lo contencioso-contable | 137 |
| 3.1. Tipos de recursos..... | 137 |
| 3.2. El recurso de apelación en la jurisdicción contable..... | 141 |
| 3.3. La casación contencioso-contable y el recurso de revisión | 142 |
| CAPÍTULO VIII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS | 151 |
| 1. Ciudadanía activa, ciudadanía participativa y ciudadanía colaborativa | 151 |
| 2. La participación ciudadana en el control de las cuentas públicas | 153 |
| 3. La acción pública contable..... | 157 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO IX. CONSIDERACIONES FINALES | 161 |
| ÍNDICE ANALÍTICO-JURISPRUDENCIAL | 175 |
| SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA | 241 |
| 1. Selección bibliográfica sobre ética pública y corrupción | 241 |
| 1.1. Libros..... | 241 |
| 1.2. Artículos..... | 243 |
| 2. Selección bibliográfica sobre el Tribunal de Cuentas | 244 |
| 2.1. Libros..... | 244 |
| 2.2. Artículos..... | 245 |
| 3. Selección bibliográfica sobre participación ciudadana..... | 248 |
| 3.1. Libros..... | 248 |
| 3.2. Artículos..... | 249 |

