



Historia parcial sobre fiscalización y descentralización en el 90 aniversario de la II República

Roberto Fernández Llera

Síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
Acreditado como profesor titular de universidad

Resumen: La Constitución republicana de 1931 consagró el control externo y la censura de las cuentas públicas al más alto nivel normativo, algo que no ocurría en España desde la Constitución de 1812. El articulado recogía con nitidez la institución del Tribunal de Cuentas de la República como órgano fiscalizador, dependiente de las Cortes y no del Gobierno. Entre sus funciones estaba la de conocer y aprobar “las cuentas del Estado”. Sin embargo, esta institución adolecía de un adecuado encaje con el modelo territorial que se estaba construyendo, en especial con relación a las nacientes regiones autónomas. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (1932) y la Ley relativa al Tribunal de Cuentas de la República (1934) clarificaron algo este diseño que, sin embargo, fue interrumpido por el golpe de Estado de 1936 y la Guerra Civil, para ser virado por completo durante la larga dictadura franquista. La Constitución de 1978 es deudora de aquella otra de 1931 en esta materia, así como de la Declaración de Lima (1977), norma fundamental de las instituciones fiscalizadoras superiores. Los retos persisten, pero la historia siempre es un excelente banco de pruebas y enseñanzas.

Palabras Clave: España, II República, fiscalización, Tribunal de Cuentas, federalismo.

Abstract: The Republican Constitution of 1931 enshrined external control and censorship of public accounts at the highest regulatory level, something that has not happened in Spain since the Constitution of 1812. The articles clearly included the institution of the Court of Auditors of the Republic as a supreme audit institution, dependent on the Spanish Parliament and not on the Government. Among its functions was to know and approve “the accounts of the State”. However, this institution was born without an adequate fit with the territorial model that was being built, especially in relation to the emerging autonomous regions. The Statute of Autonomy of Catalonia (1932) and the Law on the Court of Auditors of the Republic (1934) somewhat clarified this design, which, however, was interrupted by the 1936 coup d’état and the Civil War, to be reversed pro complete during the long Franco dictatorship. The 1978 Constitution is indebted to that of 1931 in this matter, as well as the Declaration of Lima (1977), a fundamental rule of the supreme audit institutions. Challenges persist, but history is always an excellent test bed and lesson.

Keywords: Spain, II Republic, public auditing, Supreme Audit Institution, federalism.



1. Introducción

Se acaban de cumplir 90 años de la proclamación de la II República, desafiada en 1936 por un golpe de Estado y derrotada tres años después, tras una cruenta Guerra Civil, a la que seguirían casi cuatro décadas de dictadura. Entre los logros democráticos de aquel periodo republicano debe anotarse el refuerzo institucional del Tribunal de Cuentas, mediante su reconocimiento constitucional, el fortalecimiento de su independencia técnica y la ampliación de sus competencias fiscalizadoras y jurisdiccionales.

Desde un enfoque territorial, el estado integral republicano esbozó un diseño inédito en la Historia de España para intentar encauzar una cuestión política de largo recorrido, tradicional fuente de disputas políticas, comerciales y financieras. Buscaba huir de fracasadas experiencias de fundamento jacobino o cantonalista, algunas de infausto recuerdo. La Constitución de 1931 desbrozaba la senda de una descentralización efectiva del poder político y de la gestión pública, si bien en un primer momento partía de un sustrato asimétrico, puesto que el modelo estaba concebido solo para unas pocas regiones autónomas, singularmente, Cataluña y el País Vasco.

El objetivo de este trabajo es analizar sucintamente el papel del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador durante la II República, conectándolo con el actual periodo democrático que se inició tras el final de la dictadura franquista, pero, sobre todo, con sus aspectos territoriales. En la sección 2 se describe el periodo republicano, con especial detenimiento en uno de los episodios más decisivos -a estos efectos- del debate constitucional. La sección 3 enlaza el análisis con el actual periodo democrático. En la sección 4 se repasan los grandes desafíos que deben seguir afrontando las instituciones de control externo para su legitimación democrática. Una última sección cierra el trabajo con una breve reflexión.

2. Una crónica del debate

La Constitución de 1931 definía la República en su artículo primero como “un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. En materia de control externo, el Tribunal de Cuentas de la República (en adelante, TCR) se regulaba con carácter sucinto en el Título VIII, relativo a la Hacienda pública, principalmente en dos de sus artículos¹.

1. También en un tercero, el 119, pero exclusivamente sobre la censura de la Caja de amortización.

En primer lugar, el artículo 109 señalaba que “las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido”.

Por su parte, el artículo 120 configuraba la clave de bóveda del TCR, ya que consagraba su relevancia constitucional, y lo definía como el órgano fiscalizador de la gestión económica, establecía su dependencia directa de las Cortes y desplegaba el ejercicio de sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final “de las cuentas del Estado”. La Constitución también remitía a una ley especial la regulación de la organización, la competencia y las funciones del TCR, al tiempo que se señalaba al Tribunal de Garantías Constitucionales como el árbitro supremo de eventuales conflictos con otros organismos de la República. Debe destacarse que la Constitución de 1931 es la primera desde la “Pepa” de 1812 (artículo 350) que eleva el supremo órgano fiscalizador a ese rango, con la creación en aquel momento de una Contaduría Mayor de Cuentas (Martínez Pérez, 2008).

La Constitución republicana, para lograr el consenso, no llegó finalmente a especificar nada sobre el alcance fiscalizador del TCR sobre las cuentas de las regiones autónomas y de los municipios, aunque para llegar a este resultado se sucedieron antes unos acalorados² debates en las Cortes, con el telón de fondo de la naturaleza delegada o sustantiva de la autonomía regional.

Unos pocos días antes de la solemne aprobación definitiva, el 9 de diciembre de 1931, el debate plenario del 25 de noviembre había comenzado en este punto con la propuesta elevada por la Comisión de Constitución, presidida a la sazón por el diputado socialista Luis Jiménez de Asúa³. Para el artículo 116 (que finalmente sería el mentado 120), dicha comisión proponía al Pleno que el TCR pudiese conocer y aprobar “las cuentas del Estado, regiones autónomas y demás organismos de la República”, aunque nada decía explícitamente de los municipios ni de las diputaciones provinciales. Este enfoque regional de la fiscalización era la única diferencia sustantiva con respecto al texto que después sería aprobado⁴.

El diputado Pere Coromines i Montanya, del grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Cataluña, defendió

una enmienda contraria porque entendía ese redactado propuesto como “un retroceso en ese camino de autonomía que han querido señalar los artículos primero y siguientes de la Constitución”. En nombre de la Comisión de Constitución le contestó el diputado Juan Castrillo Santos, del Partido de Derecha Liberal Republicana, afirmando que “no frena en poco ni en mucho la soberanía de Cataluña el hecho de que el Tribunal de Cuentas de la República corrija las posibles deficiencias de esas cuentas de Cataluña o de cualquier otra región, por la misma razón que va a corregir las cuentas de la Administración española, que es una zona más amplia, más extensa de la soberanía del Estado”. Y ante lo que Castrillo calificaba como argumento “sofístico” de Coromines respecto al supuesto “desorden” que era el trabajo del TCR (luego matizado por este para referirse solo a la fiscalización de los municipios), respondía como portavoz de la Comisión con la aspiración de que el TCR fuese “un organismo eficiente, eficaz, auténticamente fiscalizador”. El debate entre ambos oradores continuó sobre la naturaleza -delegada o no- de la gestión regional y la consecuente censura de sus cuentas por el TCR, incluso si merecían diferencias de trato los “países de fuero” y los “países de autonomía”, como llegó a decir el republicano catalán, respondiendo al diputado derechista. Tercieron otros diputados, caso de Mariano Ansó Zunzarren (Acción Republicana) y Emilio Azarola Gresillón (Partido Republicano Radical Socialista), preocupados por el fuero navarro. O el republicano independiente Ángel Ossorio y Gallardo, planteando incluso que el mismísimo parlamento también debería rendir sus cuentas al TCR. Jerónimo Gomáriz Latorre (Partido Republicano Radical Socialista) se interesaba por las empresas públicas, participadas o concesionarias de servicios públicos. El propio Luis Jiménez de Asúa, como presidente de la Comisión de Constitución, toma la palabra entonces para integrar todas esas aportaciones y ampliar el alcance fiscalizador del TCR a “las cuentas del Estado, regiones autónomas, régimen estatutario y demás organismos de la República que manejen fondos estatales”.

Volviendo sobre la autonomía regional, el diputado Martí Esteve i Guau (Partido Catalanista Republicano) se oponía frontalmente a la interpretación de Castrillo sobre la autonomía delegada para las regiones y resumía su oposición a la fiscalización de sus cuentas por el TCR diciendo que “si los municipios y diputaciones no han de rendirlas, con muchísima

2. Y con absoluta corrección y elevado decoro, aspectos que conviene hoy destacar.

3. Todas las referencias literales de esta sección están extraídas del *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, del 25 noviembre de 1931 (disponibles en www.congreso.es).

4. En realidad, había otra disimilitud técnico-nominal, aunque irrelevante en el fondo, ya que el proyecto refería a la dependencia “del Parlamento” y la Constitución recogió finalmente “de las Cortes”.

menos razón las deben rendir las regiones autónomas". Admitía este diputado catalán la futura competencia del TCR para fiscalizar los impuestos compartidos entre el Estado y la región autónoma, pero se oponía con fuerza a esa misma competencia fiscalizadora cuando se trata de impuestos que cobran las regiones autónomas, aunque los cobre el Estado en otras regiones con autonomía. El diputado Manuel Cordero Pérez (PSOE) le daría la razón luego en este mismo punto.

Ossorio y Gallardo retoma el uso de la palabra para afianzar su anterior reflexión general y concretar la fiscalización del TCR a "las cuentas del Estado" y -añade- las "de todos los organismos públicos en que el Estado tenga un interés económico, en cuanto estrictamente se refiera a este interés". De nuevo responde Castrillo, reiterando su interpretación sobre la autonomía regional, pero añadiendo un nuevo argumento nuclear: "el Tribunal de Cuentas que la Comisión ha ideado no es un Tribunal de Cuentas de tipo administrativo, no es una rueda más de la Administración; es un delegado del Parlamento, de la soberanía nacional, de la que depende; tiene una función fiscalizadora, no en nombre del Estado, sino del Parlamento, en nombre del pueblo, de la soberanía nacional". En esa línea definitoria, Manuel Cordero Pérez estima que "ha de ser organismo absolutamente independiente del Gobierno, capacitado para fiscalizar, hasta en lo más íntimo, la contabilidad de los departamentos ministeriales".

Acercándose ya a la votación, interviene el diputado Antonio Royo-Villanova Morales, de la Minoría Agraria, para exponer con contundencia que "el Tribunal de Cuentas es un Tribunal Supremo, porque siempre se ha considerado así, y más supremo porque es un delegado del Parlamento, y si se llama de la República y la República está por encima de todos los Estatutos, ¿cómo no va a estar el Tribunal de Cuentas por encima de todas las regiones y todas ellas obligadas al Tribunal de Cuentas?". Ossorio y Gallardo le pone dos ejemplos opuestos: "¿Hay cesión de un impuesto del Estado a una región autónoma? [...] Pues el Estado tiene el derecho y la obligación de saber cómo se administra y qué produce ese impuesto. Pero ¿hay una Escuela de Artes y Oficios, organizada por la región autónoma? Pues al Estado, en contra de lo que sucede con los organismos del Estado mismo, no le interesa nada, ni puede meterse en cómo se gobierna ni en el dinero que se gasta en aquella Escuela".

El galleguista Antonio Rodríguez Pérez sugiere en nombre de la Comisión una alambicada transaccional sobre el futuro alcance fiscalizador del TCR, para que pueda llegar a "las cuentas del Estado; de las de las regiones autónomas en cuanto a la inversión de las contribuciones e impuestos que las haya cedido el Estado y de las de los demás organismos en que el Estado tenga un interés económico, en cuanto estrictamente se refiera a este interés".

Otro diputado de Esquerra Republicana de Cataluña, Joan Lluhí Vallesca, reitera lo dicho por varios de sus colegas catalanes, negando al TCR toda posibilidad de fiscalizar o censurar las cuentas de las regiones autónomas. En este punto, tras varias cuestiones de orden, se procede a votar la enmienda de Coromines, que se aprueba, quedando entonces fuera del alcance fiscalizador del TCR las cuentas de las regiones autónomas (y de municipios y provincias, que ni siquiera estaban en la propuesta inicial de la Comisión). No le parece bien a Rodríguez Pérez, que exhorta a modificar ese criterio y eliminar tal carencia de control, usando estas palabras: "tengo la esperanza de que una gran parte de la Cámara entenderá que es más útil para los intereses de España que la Constitución quede redactada en términos tales que las regiones autónomas no gocen del privilegio de no tener que rendir cuenta al Estado de la inversión de aquellos impuestos y contribuciones que el propio Estado les ceda". Se produce un pequeño revuelo general en el Pleno, hasta que toma la palabra el diputado Fernando Valera Aparicio (Partido Republicano Radical Socialista) y, apelando a razones morales, expone su particular noción de autonomía regional: "Si a la autonomía, en cuanto gobierno de sí propio, le hemos quitado [...] el aspecto de soberanía, el aspecto de legislación y le quitamos ahora por una definición en un artículo sobre materia de Hacienda, el sentido de administración, no queda nada de la palabra autonomía, o yo no entiendo lo que quiere significar esta palabra". En un singular argumento, termina diciendo que "si se le han de fiscalizar las cuentas a la región autónoma, entonces no es libre para administrarse".

Se suceden algunas intervenciones, ya reiterativas o de orden menor. Por fin, se vota y aprueba el artículo del proyecto de Constitución relativo al TCR. El diputado Alfonso García-Valdecasas y García-Valdecasas (Agrupación al Servicio de la República) emite y explica un voto particular con este tenor: "las contribuciones directas que graven empresas que operen sobre más de una región española, pertenecerán siempre a la Hacienda de la República, no pudiendo ser cedidas ni concertadas". Le contesta Coromines que es una cuestión muy técnica y, por tanto, poco apropiada para un precepto de rango constitucional. Por sorpresa interviene el ministro de Hacienda, el socialista Indalecio Prieto Tuero, aunque manifiesta hacerlo como simple diputado y no en nombre del Gobierno. Defiende que el problema técnico aludido ya está resuelto de facto en el concierto vasco a la hora de delimitar bases impositivas y atribuir rendimientos. Además, en todo caso, aceptar la enmienda de García-Valdecasas equivaldría a "destruir la savia, la substancia, el nervio económico de todo régimen de autonomía". Sigue el intercambio de pareceres, pero en la votación, el voto particular sale ampliamente derrotado.

Artículo 116 de la propuesta de la Comisión de Constitución	Artículo 120 de la Constitución de 1931
<ul style="list-style-type: none"> - El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente del Parlamento y ejercerá sus funciones, por delegación del mismo, en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado, regiones autónomas y demás organismos de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.
<ul style="list-style-type: none"> - Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.
<ul style="list-style-type: none"> - Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales.

El siguiente gran hito se registra en septiembre de 1932, cuando fue aprobado el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su artículo 17 especificaba que el TCR “fiscalizará anualmente la gestión de la Generalidad en cuanto a la recaudación de impuestos que le sean atribuidos por delegación de la Hacienda de la República y la ejecución de servicios por encargo de esta, siempre que se trate de servicios que tengan su consignación especial en los presupuestos del Estado”. El matiz es clave, ya que se avanzaba en la fiscalización del TCR sobre la gestión autónoma de la Generalitat, pero quedaba circunscrita a los tributos cedidos y a las competencias encomendadas por el Estado. Igualmente, es importante recordar que este punto estaba ausente en el proyecto remitido por la Generalitat y, sin embargo, fue introducido exprofeso durante la tramitación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en las Cortes, retomando -y en parte reconduciendo- el debate cerrado un año antes sobre el exacto alcance del TCR en la Constitución (Abelló Güell, 2007).

Se menciona aquí también el llamado Estatuto Interior de Cataluña, aprobado en mayo de 1933. Su artículo 81 remitía a una futura ley catalana de Administración y Contabilidad para regular, entre otros aspectos, el funcionamiento de un tribunal de cuentas propio e independiente del gobierno autónomo, así como establecer “las garantías, las normas y los procedimientos para asegurar la rendición de cuentas”.

Lo cierto es que ese tribunal o sindicatura de cuentas de ámbito regional tendría que esperar hasta la siguiente etapa democrática, tras la dictadura franquista.

En junio de 1934 se aprueba por fin la ley especial u orgánica para el TCR⁵, prevista en la Constitución de 1931 y dos años después del Estatuto catalán. En su artículo 11 se desplegaban las competencias del TCR, incluida la de “fiscalizar anualmente la gestión de los organismos de las regiones autónomas, con arreglo a sus respectivos Estatutos” y la de “censurar, calificar y reparar las cuentas de los ayuntamientos en los casos que determine la ley municipal”. Por primera vez, una ley estatal conjugaba el control externo del sector público con el modelo de estado descentralizado que se estaba construyendo.

El control externo de las cuentas públicas durante la II República fue un “paréntesis democrático” entre dos dictaduras, algo sin duda extensible al conjunto de instituciones del Estado (Mendizábal Allende, 2002; 2011).

Aquel embrión de federalismo asimétrico durante la II República -aunque nunca se llamase así de manera expresa- dejó como herencia un esbozo del actual Estado autonómico, incluidos los aspectos relativos a su financiación (Monasterio Escudero, 2016), pero también iba a ser el enlace histórico con un sistema de control externo, ahora sí, verdaderamente descentralizado.

5. *Gaceta de Madrid* del 1 de julio de 1934.

3. El largo viaje hasta el actual periodo democrático

En el periodo republicano el epítome territorial fue la autonomía catalana, sin olvidar el camino transitado por el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, todos ellos interrumpidos por el golpe de Estado, la Guerra Civil y la larga dictadura. En todo caso, tuvieron notable influencia sobre los debates constituyentes de 1978 en materia territorial, a pesar de que -o justamente porque- habían transcurrido cuatro décadas de franquismo. La gran diferencia es que ahora se descartaba la autonomía para una o pocas regiones autónomas, quizás no tanto por convencimiento de las partes, como por la combinación del pragmatismo político del Gobierno de Suárez y de la Generalitat histórica que representaba Tarradellas. Se apostó así por el consabido “café para todos”, popularizado por el ministro para las Regiones (Clavero Arévalo, 1983), diseñando primero las preautonomías y luego las comunidades autónomas, con sus propias instituciones de autogobierno y administración, incluidos los respectivos órganos de control externo⁶.



En el ámbito internacional no se puede obviar la importancia de la *Declaración de Lima*, aprobada en octubre de 1977, en el marco del IX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) y considerada como la carta magna de la auditoría del sector público⁷. Este documento gira en torno a la independencia de las instituciones fiscalizadoras y de sus miembros, para lo cual deben regularse y garantizarse en la Constitución, aunque los aspectos concretos puedan ser regulados en las leyes.

En ese marco, la Constitución de 1978 trae al presente el planteamiento de su inmediata antecesora en la II República sobre el Tribunal de Cuentas y, a buen seguro espoleada por la referida *Declaración de Lima* (Muñoz Álvarez, 2003), va mucho más allá, al regular expresamente en el artículo 136 la condición de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público”. Reconoce también “su propia jurisdicción” (contable), garantiza la “independencia e inamovilidad” de sus miembros y remite a una ley orgánica la regulación de su “composición, organización y funciones”.

No hay duda de que el Tribunal de Cuentas puede fiscalizar el sector público autonómico (en ello insiste el artículo 153.d de la Constitución) y el sector público local, al tiempo que permite la coexistencia de órganos de control externo autonómicos, aunque sobre esto existieron algunas dudas al principio, resueltas hace tiempo por el Tribunal Constitucional (González Rivas, 2018).

4. Tres retos (como mínimo) de presente y futuro

Los retos que subsisten son múltiples, sintetizados en términos de independencia, organización y desempeño de las instituciones de control externo (ICEX).

- El primero, la dependencia del respectivo parlamento (Cortes Generales o parlamento autonómico), nacida casi por oposición a la dependencia del Poder Ejecutivo en otros tiempos, pero que sigue siendo una cuestión abierta al debate (Fernández-Victorio Camps, 1979). Hay un sector doctrinal que plantea abiertamente la necesidad de una modificación constitucional o estatutaria -según proceda- para eliminar cualquier “dependencia”, aunque esté asumido que esa relación es meramente electiva y formal, nunca orgánica ni funcional (Biglino Campos, 1996; 2016). En concreto, el tratamiento

6. El primero, la Cámara de Comptos de Navarra, se restableció formalmente el 28 de enero de 1980.

7. De hecho, es la primera de las normas internacionales de auditoría del sector público (ISSAI 1).

parlamentario de los informes de fiscalización sigue siendo un aspecto por impulsar para un control económico-financiero más útil y afinado (Durán Alba, 2008). De igual modo, en el marco del refuerzo institucional de las ICEX sería preciso proteger su independencia técnica, incluyendo a miembros y empleados públicos a su servicio, frente a inadecuadas intromisiones, limitaciones, presiones, injerencias, consignas u otras actuaciones homólogas por parte de cualesquiera entidades, personas o grupos de interés. También es crucial que no se menoscaben -ya sea de manera directa o indirecta- la autonomía organizativa ni los recursos presupuestarios de las ICEX⁸ y que, en la medida de lo posible, se pueda adecuar su política de personal a las exigencias de cualificación, flexibilidad, polivalencia y especificidad técnica requeridas en la auditoría pública.

■ En segundo lugar, con respecto al modelo territorial de control externo, no cabe discutir la supremacía del Tribunal de Cuentas, entendida en términos de coordinación y delimitación de competencias con los órganos de control externo autonómicos, como ya se hace en las comisiones de enlace constituidas al efecto⁹. Esta cuestión no llegó a estar en la agenda de la II República, por razones obvias, pero sí resulta esencial en el momento actual. Una excelente hoja de ruta la ofreció el Tribunal Constitucional hace ya muchos años en su sentencia 187/1988, cuando señaló que el Tribunal de Cuentas tiene a la actividad financiera del Estado y del sector público estatal como ámbito “principal y preferente”, de lo cual se puede inferir que ese podría ser el camino para iniciar una cierta reasignación de tareas que, por otra parte, ya se aplica de facto. Resulta mucho menos relevante que el mapa de órganos de control externo autonómicos permanezca incompleto (12 de 17), puesto que esta asimetría no es más que el reflejo de preferencias diferenciales en cada comunidad autónoma sobre sus propios órganos institucionales y auxiliares, como así ocurre, en otro ámbito, con el tamaño de los respectivos parlamentos¹⁰. Junto a esa técnica de coordinación, no es menos importante la de cooperación entre órganos de control externo autonómicos (ergo, sin el TCU), formalizada desde 2015 en torno a la Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos (Asocex). De igual modo, las ICEX deben estar perfectamente engarzadas, entre otras organizaciones, con el Tribunal de Cuentas Europeo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, los órganos de control interno, el Ministerio (y las consejerías) de Hacienda, el Banco de

España (y las entidades financieras), la Seguridad Social y las agencias tributarias. La norma que podría acoger todo lo anterior podría ser una legislación general de control externo y, cómo no, la lealtad institucional (Fernández Llera, 2015).

■ En tercer lugar, como envolvente de todo lo anterior, la legitimación de ejercicio de las ICEX, sintetizada en informes de fiscalización técnicamente irreprochables, socialmente útiles y con la máxima calidad en cada momento (Fernández Llera, 2017). Es la contrapartida y la mejor garantía frente al demandado refuerzo institucional de las ICEX que, además, han de extremar su ética, su buen gobierno y su transparencia *ad intra* y *ad extra*, transitando desde lo estrictamente *legal* a lo *deseable*. Mención especial merece la transformación digital de la auditoría pública, con nuevas técnicas de análisis, interacción electrónica a todos los niveles, integridad, gestión compartida y segura de bases de datos interoperables y, todo ello, sin perjuicio de las debidas garantías de confidencialidad cuando se maneje información protegida (Benítez Palma, 2020), siendo este último un tema clásico y de crucial importancia desde tiempos remotos (Casado Robledo, 2020).

5. Reflexión final

Toda historia es parcial, en el doble sentido de la palabra: nunca completa y pocas veces -si es que alguna- neutral. Lo que se debe exigir en todo caso es que sea rigurosa. La historia de España y, en particular, la historia de la II República, encaja bien en esos parámetros. Más en concreto aún, la historia y la intrahistoria del TCR incluyen numerosos hechos bien conocidos y documentados, pero también otras circunstancias que aún hoy pueden permanecer ocultas bajo esos prismas oscuros de la doble parcialidad.

El aprendizaje del pasado, en particular, la experiencia de la II República, con sus luces y sombras, debe conducir al sistema de control externo a reforzar su músculo normativo, territorial y técnico en esta primera mitad del siglo XXI. Los parlamentos autonómicos y las Cortes Generales, cada uno en su sitio, tienen un papel ineludible y muy destacado en esta tarea, comenzada en 1931, retomada en 1978 y quizás necesitada de un cierto revulsivo cuando han transcurrido cuatro décadas de funcionamiento, sobre todo antes unos tiempos llenos de incertidumbres y desafíos en el sector público.

8. Por supuesto, descartando propuestas extremas y generalizadas de supresión, por un supuesto ahorro, como planteó en 2013 el *Informe CORA* (Ordoki Urdazi, 2014; Peña Ochoa, 2018).

9. Actualmente, de presidentes y presidentas, sobre el sector público autonómico, sobre el sector público local y sobre la administración electrónica.

10. No se puede dejar de mencionar que al cierre de este trabajo se encuentra felizmente en fase de anteproyecto la ley que regulará un nuevo órgano de control externo de Castilla-La Mancha (<https://bit.ly/2SsqfE5>; consultado el 30 de abril de 2021).

Referencias bibliográficas

- **Abelló Güell, T.** (2007): *El debat estatutari del 1932*, Barcelona: Parlament de Catalunya.
- **Benítez Palma, E.** (2020): "La transformación digital del control externo del gasto público", *Auditoría Pública*, 76, pp. 19-30.
- **Biglino Campos, P.** (1996): "Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas", *Revista de las Cortes Generales*, 37, pp. 9-42.
- **Biglino Campos, P.** (2016): "El control de cuentas: un contenido necesario de la reforma constitucional", en Freixes Sanjuan, T.; Gavara de Cara, J. C. (coords.): *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Madrid: BOE, pp. 151-172.
- **Casado Robledo, M. J.** (2020): "Proteger la información ha sido una constante a lo largo de la Historia", *Revista Española de Control Externo*, 64, pp. 88-101.
- **Clavero Arévalo, M.** (1983): *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona: Planeta.
- **Durán Alba, J. F.** (2008): "Vae Victis! La tramitación parlamentaria de los informes de los órganos de control externo de las cuentas públicas", *Corts / Anuario de Derecho Parlamentario*, 20, pp. 67-89.
- **Fernández Llera, R.** (2015): "Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo", *Auditoría Pública*, 65, pp. 59-70.
- **Fernández Llera, R.** (2017): "Fines y confines de la fiscalización en el sector público", *Auditoría Pública*, 70, pp. 17-26.
- **Fernández-Victorio Camps, S.** (1979): "El Tribunal de Cuentas en las constituciones españolas", *Presupuesto y Gasto Público*, 3, pp. 79-107.
- **González Rivas** (2018), J. J.: "Jurisprudencia constitucional en relación con el Tribunal de Cuentas", *Revista Española de Control Externo*, número especial, pp. 35-44.
- **Martínez Pérez, A.** (2008): *El Tribunal de Cuentas en España: análisis de sus memorias (1874-1934)*, Cizur Menor: Arazandi.
- **Mendizábal Allende, R.** (2002): "El Tribunal de Cuentas en el paréntesis democrático de la segunda República", *Actualidad Administrativa*, suplemento al número 1, pp. 9-103.
- **Mendizábal Allende, R.** (2011): *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, Las Rozas: La Ley.
- **Monasterio Escudero, C.** (2016): "Bajo el síndrome de la mujer de Lot: un ensayo sobre la descentralización en España", *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 23-39.
- **Muñoz Álvarez, R.** (2003): "Constitución y Tribunal de Cuentas: anecdotario", *Revista Española de Control Externo*, 15, pp. 101-111.
- **Ordoki Urdazi, L.** (2014): "Requiem por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha", *Auditoría Pública*, 64, pp. 35-40.
- **Peña Ochoa, A.** (2018): "Los órganos de control externo autonómicos y sus relaciones con el tribunal de cuentas en el marco de la Constitución Española de 1978", *Revista Española de Control Externo*, número especial, pp. 263-273.

