

**Francesc Vallès**

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Constitucional de la  
Universitat Autònoma de Barcelona

# La garantía

## constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público



### Justificación histórica del principio de independencia del control externo

Los distintos modelos de control externo de la gestión económico-financiera del gasto público existentes en los países de nuestro entorno, obedecen a las diversas concepciones constitucionales sobre cuál es la mejor forma de garantizar una fiscalización del gasto independiente. En la actualidad no es posible imaginar un Estado constitucional sin un control eficaz de la gestión de sus fondos públicos<sup>1</sup>. La garantía de un control financiero independiente es pues hoy en día, inseparable de la idea misma de democracia política. Pero desde un punto de vista histórico puede afirmarse que la distinta interpretación sobre cómo puede llegarse a alcanzar esta independencia ha condicionado la forma en que cada Estado ha tratado de controlar efectivamente la gestión de sus fondos públicos. Sólo así se puede justificar históricamente la aparición de los dos grandes modelos de control externo existentes en la actualidad y, partir de los cuales, derivan los demás: el parlamentario británico y el jurisdiccional francés<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sobre la evolución sufrida por los órganos de control externo paralelamente a las transformaciones del Estado, ver FERNÁNDEZ PIRLA, José M<sup>a</sup>: "El Tribunal de Cuentas en el Estado social de derecho" y PALAO TABOADA: "El control de la actividad financiera en un Estado democrático", ambos en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; pág. 203-205; y 265-284 respectivamente; NIETO DE ALBA, Ubaldo: "Control del sector público: perspectivas de futuro" en *Revista Española de Control Externo*, núm. 1, 1999; pág. 11-33; FUENTES VEGA, Santiago: "El futuro en el control del gasto público" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15, 1995; pág. 199-208.

<sup>2</sup> ESPERÓN LÁZARO, J. Antonio: "El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos tipos de control externo: Francia y Gran Bretaña" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*. Encuentro Internacional. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1989; pág. 209-215.



La característica fundamental del primero de ellos consiste en la apuesta por un órgano de control externo claramente vinculado a la institución parlamentaria, y por ende, auxiliar del poder legislativo. Su independencia se consigue y se justifica precisamente, potenciando su carácter de órgano asesor de carácter técnico del Parlamento, para poder, así, desvincularse de cualquier interferencia o control del Ejecutivo (que es el principal sometido a su control). De acuerdo con el segundo modelo, la independencia en el ejercicio de la actuación fiscalizadora se consigue otorgando al órgano de control externo una jurisdicción propia, es decir, equiparando a sus miembros a los del poder judicial.

Tanto en un modelo como en el otro, sea en un sistema parlamentario o presidencialista, la función de los órganos de control externo consiste, en la mayoría de los casos, en asistir al Parlamento en sus tareas de control presupuestario o financiero<sup>3</sup>. Sin embargo, el análisis histórico nos demuestra como en el Estado constitucional, el estatuto de jurisdicción atribuido al órgano de control de los fondos públicos es inversamente proporcional a la fortaleza y consolidación del Parlamento en el equilibrio de fuerzas entre los poderes del Estado. Dicho de otro modo, cuánto más débil o inestable es (o ha sido) la institución parlamentaria, mayor va a ser la potestad jurisdiccional que se atribuya al órgano de control externo. Así, en Francia, donde la alternancia política se ha visto tradicionalmente justificada por los cambios de régimen político y por las reformas constitucionales, encuentra en una magistratura con competencias financieras estrictamente definidas (esto es, ni civiles, ni penales, ni administrativas), la garantía de estabilidad y objetividad deseable para que el poder de la Administración resulte efectivamente controlado, sin suponer riesgo político alguno<sup>4</sup>. Por el contrario, en Inglaterra, donde

el desarrollo del derecho presupuestario es paralelo a la institución parlamentaria, los derechos del Parlamento en materia financiera no están garantizados por una jurisdicción especializada, sino por una institución superior de control de las cuentas y la gestión públicas muy próxima al poder legislativo<sup>5</sup>.

El objetivo final perseguido por ambos modelos es el mismo: conseguir el control efectivo de la gestión económico-financiera de los fondos públicos realizada por la Administración. Lo que varía es la forma de su ejercicio. Lo esencial con relación a la existencia del control externo se encuentra en la idea de que es conveniente, tanto para la garantía del propio Estado, como para los que manejan los fondos públicos, que la rendición de las cuentas se haga ante un órgano que ofrezca garantías de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones y que asegure los mecanismos necesarios para poder detectar y, en su caso, depurar, la responsabilidad en la que hayan podido incurrir los cuentadantes. Con lo cual, lo esencial para el Estado constitucional con relación a la fiscalización de la gestión económico-financiera del gasto público consiste, precisamente, en asegurar el ejercicio independiente y eficaz de esta función, más que en garantizar una determinada forma orgánica.

### **La garantía de la independencia de la función fiscalizadora en la actualidad**

De este modo el fundamento democrático de la función constitucional de control externo del gasto público es indiscutible, en tanto en cuanto constituye un auxilio técnico, objetivo, independiente y necesario para el ejercicio parlamentario del control político del gasto público<sup>6</sup>. Esto implica que el control externo adquiere relevancia y entidad propia, y

<sup>3</sup> El concepto de independencia en la fase más embrionaria del control sobre el gasto público, en la que los órganos de control externo eran configurados más bien como meros contadores públicos, era bastante débil. Aunque es cierto que originariamente fueron concebidos como órganos auxiliares del poder ejecutivo para realizar la contabilidad pública estatal (tanto sobre los ingresos como sobre los gastos), también lo es que aquella función (la interpretación contable del gasto) difícilmente podía ser ejercida de un modo subjetivo. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la administración contemporánea*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2000 y GUTIÉRREZ ROBLES, Augusto: *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*. IGAE. Madrid, 1993.

<sup>4</sup> ESPERÓN LÁZARO: "El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea (...)" op. cit.; PELLET, Rémi: "Mise en perspective historique d'un paradoxe politique" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; pág. 137-173; y SOUSA, Alfredo de: "Les relations avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, 1999; pág. 241-248.

<sup>5</sup> MAGNET, Jacques: "Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif: aperçu de droit comparé" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; pág. 105-114; NORMANTON, E. L.: *The Accountability and Audit of Governments. A Comparative Study*. Manchester University Press, 1966.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas" en *CRÓNICA 1992-93*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994; pág. 282 y sig.



## La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público

por lo tanto debe ser diferenciado de otras actividades, controles y órganos del Estado con los cuales puede ser confundido; en especial, del control interno ejercido por la Administración pública actuante; del control político, ejercido en sede parlamentaria; y del control social, ejercido por el cuerpo electoral. Pero aunque el control externo se caracteriza por ser un control independiente del control interno, del control político y del control social, difícilmente puede ser entendido si no existe una conexión, una coordinación y una complementariedad de ejercicio entre todos ellos.

En una parte muy importante el control externo del gasto público debe basarse en los resultados obtenidos por el control interno (una vez asegurada su independencia y los mecanismos de colaboración entre ambos)<sup>7</sup>. Es cierto que con la evolución del Estado constitucional, la caracterización funcional del control externo del gasto público, ha experimentado un cambio significativo en su recorrido hasta su actual configuración. Con ello no pretendemos afirmar que la función original para la cual estos órganos fueron concebidos haya desaparecido. El control de regularidad contable, esto es, la comprobación de la legalidad del control financiero interno y de la actividad económica y financiera de la Administración, se mantiene y se refuerza en la estructura básica del Estado constitucional. Sin embargo, para evitar que la función de control externo quede reducida a una función declarativa, cuya única consecuencia (salvo el descubrimiento de infracciones que denoten responsabilidad contable) sea una resolución eminentemente política del Parlamento sobre la legalidad del proceso de ejecución presupuestario, paulatinamente se ha ido delegando a los órganos de control externo la competencia para pronunciarse sobre aspectos de operatividad y de racionalidad en la gestión de los fondos públicos.

El control externo se configura como un control eminentemente técnico, basado en elementos objetivos que tiende tanto a analizar la gestión de los fondos públicos efectuada por la Administración en consonancia con la habilitación presupuestaria,

como a sugerir las recomendaciones que estime oportunas para mejorar su eficacia, eficiencia y economía. Esto implica que el ejercicio del control externo debe efectuarse necesariamente con posterioridad a la ejecución presupuestaria, para estar en una posición más adecuada para analizar la gestión del gasto público. Por tanto, el control externo realiza una comprobación *a posteriori* de las actuaciones con repercusiones financieras efectuadas por la Administración a partir del fundamento documental de carácter contable suministrado por el control interno. Fiscalizar consiste en proceder a una comparación entre el *ser* y el *deber ser*, con el subsiguiente juicio respecto a las dos situaciones contrapuestas. Sin embargo, si toda comprobación consiste en una comparación entre el *ser* y el *deber ser*, y entendemos las cuentas públicas como los justificantes, éstos sólo constituyen una parte del *ser* que debe fiscalizarse. Algo parecido sucede con el *deber ser*, que desde un punto de vista conceptual se sitúa fuera y al margen de las cuentas. Tan importantes como los ingresos y gastos, son los objetivos y programas que hay detrás de las partidas presupuestarias, es decir, la previsión de cumplimiento de unas determinadas funciones y expectativas. De esta forma, una fiscalización completa exige no sólo la comprobación de que las cuentas son ajustadas a derecho (lo que comporta buscar mecanismos que impidan la duplicidad de actuaciones entre el control interno y el externo), sino también, y sobre todo, que los objetivos previstos se hayan conseguido<sup>8</sup>.

Así pues, en la configuración actual del control externo se mantienen los controles financiero y de legalidad contable, y al mismo tiempo se potencian los sistemas de control interno de la Administración, así como los mecanismos de colaboración y coordinación entre ambos. Ello permite que la actividad del control externo se oriente hacia otros ámbitos de la gestión pública más acordes con las demandas del Estado constitucional contemporáneo, centrando su interés y sus recursos hacia la comprobación del grado de observación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión del gasto público. Esto es, un

<sup>7</sup> MARUGÁN MARTÍN, Jesús: "Evaluación del control interno como elemento primordial de los procedimientos fiscalizadores" en *Seminarios 1994-1995*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1996; pág. 465-473.

<sup>8</sup> SCHÄFER, Hans: "Control de la economía financiera pública" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979; pág. 279-310.



control que advierta al gestor de su vinculación al interés público y general<sup>9</sup>.

De ahí que sólo mediante el ejercicio independiente del control externo se pueda aumentar el carácter técnico y objetivo de sus resultados, y con ello su calidad, respeto y observancia. Pero la independencia no debe predicarse exclusivamente de su ejercicio. La apuesta por un funcionamiento independiente del gasto público debe completarse con la de otros elementos y aspectos que rodean y permiten el ejercicio del control externo, de una forma tal que la garantía de su carácter independiente determine la independencia de su ejercicio. Esto es, el contexto político y constitucional no debe permitir que se sitúe el ejercicio del control externo en una situación tal, que pueda comprometer la independencia de su funcionamiento, o peor aún, que la incite a abusar de ella. Por lo tanto el carácter independiente debe predicarse también tanto del agente que realiza el control, como del proceso y las técnicas utilizadas para ello, del parámetro que debe aplicar, del proceso de examen parlamentario de su actuación y de sus resultados. O lo que es lo mismo, de la composición, la organización y el funcionamiento ordinario del agente que vaya a realizarlo; de la procedencia y el contenido de las demandas de fiscalización externas que se le puedan formular; de la determinación y concreción de los conceptos de eficacia, eficiencia y economía que integran el ejercicio del control operativo de la gestión de los fondos públicos; del contenido de los resultados y recomendaciones que pueda formular; así como de las relaciones entre el control externo y la institución parlamentaria.

Pero como ya hemos afirmado el control externo goza de entidad propia. Se trata de un control que puede encontrar su ámbito funcional de actuación al margen del sustento al control parlamentario. El primero es técnico y objetivo. El segundo es político y subjetivo y por lo tanto, de su definición se desprende que no queda vinculado a los resultados del control externo. Por esta razón si los informes de fiscalización y las recomendaciones que formulen los órganos de

control externo son realizados, pensado exclusivamente en su utilización por parte del Parlamento, éstos pueden quedar en nada y caer en la más absoluta de las ignorancias políticas que la aritmética de las mayorías parlamentarias pueda llegar a permitir. Como defiende Manuel ARAGÓN<sup>10</sup>, es en el carácter deliberante de la cámara y no sólo en su carácter decisorio donde actualmente radica la efectividad del control parlamentario, por lo que la lógica del control político permite que éste se fundamente, exclusivamente en criterios de oportunidad, y por definición, subjetivos.

Sin embargo, el órgano delegante, es decir, el Parlamento, no queda vinculado a los resultados obtenidos por el órgano "delegado". De ahí que si el control externo se configura únicamente como fundamento del control político, la consecuencia es evidente: el control político puede, por su carácter subjetivo y por el carácter disponible de su parámetro de control, ignorar el resultado obtenido por el control externo. Por ello podría parecer que la virtualidad del control externo depende, en gran medida, de que su resultado sea tenido en cuenta por el Parlamento en el ejercicio del control político de la ejecución presupuestaria realizada por la Administración; y que de su examen se deriven medidas y actuaciones concretas dirigidas a su mejora. Pero esto es imposible de conseguir por ninguna técnica jurídica, puesto que por su propia razón de ser, el control político es y debe ser subjetivo. Vincular su ejercicio a los resultados y a las recomendaciones elaboradas por el control externo desvirtuaría la esencia misma del control político. Con lo cual, la única posibilidad del control externo para desplegar alguna eficacia sobre el control político, tiene que alcanzarse por métodos indirectos, basados en su capacidad de influencia y en su *autoritas*. Y ello sólo es posible si el ordenamiento jurídico garantiza aquellos mecanismos e instrumentos que favorezcan y aumenten el carácter independiente, objetivo, técnico y políticamente neutro del control externo del gasto público.

<sup>9</sup> Sobre la adaptación de los órganos de control externo a las nuevas realidades de la Administración pública: WALKER, Wallace E.: *Changing Organizational Culture. Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1986; HAVENS, Harry S.: *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*. GAO-OP-2-HP, 1990; GARCÍA CRESPO, Milagros: "El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Control Externo*, núm. 3, 1999; pág. 93-95; DELEON, Linda: "Accountability in a "reinvented" Government" en *Public Administration*, núm. 76, 1998; pág. 539-558; MONTESINOS JULVE, Vicente: "Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas" en *Revista Española de Control Externo*, Vol. II, 2000, núm. 4; pág. 39-77.

<sup>10</sup> ARAGÓN, Manuel: "El control parlamentario" en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; pág. 33.



## La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público

Por eso el resultado del control externo no debe tener al Parlamento como su único destinatario. El destino y la gestión de los fondos públicos se configura como el máximo exponente de la preocupación ciudadana y, en consecuencia, es uno de los elementos más importantes que influyen en la opinión que se forme el cuerpo electoral sobre la actuación gubernamental. Si se garantizan los mecanismos de publicidad necesarios, el resultado del control externo puede contribuir a la formación de una opinión pública libre. De este modo el control externo se configura también como un medio para conseguir un fin (no, el único) que consiste en permitir el legítimo ejercicio del control social<sup>11</sup>.

### Concreción del carácter necesario del control externo independiente para el Estado constitucional

El hecho de que una gran mayoría de ordenamientos jurídicos hayan optado por la creación de órganos de control externo del gasto público, no significa, necesariamente que éstos sean esenciales para la existencia del Estado. Esto es, su previsión constitucional (expresa o tácita) como órganos auxiliares del poder legislativo en el control de la gestión de los fondos públicos, no les otorga automáticamente la condición de órganos constitucionales y con ello consubstancial al concepto de Estado.

En consecuencia, lo importante para el Estado constitucional no es la existencia de un órgano de control externo en sí mismo; ni la concurrencia de unas determinadas características más o menos uniformes; ni su estructura, ni su composición. Lo relevante es la garantía constitucional de que, primero, alguien va a realizar la función de control de la ejecución presupuestaria de forma que permita al Parlamento, ejercer el control político que constitucional y democráticamente le corresponde; y, segundo, que esta actividad se realizará de una forma objetiva, técnica e independiente. En otras palabras: lo esencial es la garantía

constitucional del ejercicio independiente de la función de control de los fondos y la gestión pública que realiza la Administración, y no tanto la previsión constitucional del órgano que la vaya a realizar, ni de las atribuciones que se le concedan para llevarla a cabo. El agente del control puede variar pero la función constitucional debe necesariamente existir<sup>12</sup>.

Ello explica que muchos textos constitucionales no hayan contemplado expresamente, la creación de órganos de control externo del gasto público, pero sí reconocen aunque sea tácitamente, la necesidad constitucional de realizar un control parlamentario sobre la actividad económica que desarrolla la Administración. Como quiera que la mayoría de los Estados contemporáneos han optado por delegar la función fiscalizadora del gasto público y la gestión económico-financiera de la Administración, que constitucionalmente pertenece al Parlamento, a un órgano de fiscalización específico, ello nos permite hacer una distinción dogmática entre los conceptos de "función" parlamentaria y democrática de control externo del gasto público, que debe deducirse expresa o tácitamente de la Constitución en tanto en cuanto determina el equilibrio de competencias de los poderes del Estado con relación a la institución presupuestaria; y "atribuciones", del órgano de control externo, que éste ostenta por delegación constitucional. A éste se le delega el control técnico y especializado de la actividad económica y financiera desempeñada por la Administración; el Parlamento, retiene la función constitucional de control político.

### Los riesgos inherentes a la independencia funcional del control externo

Ahora bien, aunque la garantía de la independencia del control de racionalidad económica del gasto público es esencial en la definición actual del control externo, de su ejercicio se derivan dos problemas dogmáticos que dificultan su correcta configuración en el Estado constitucional: 1) en primer lugar, el ejercicio

<sup>11</sup> CORTÉS FLEIXAS, Josep Ll.: "El ciudadano como usuario de la información contable" en *Auditoría Pública*, núm. 19, 1999; pág. 14-24; ÁLVAREZ, José Ramón: "Comunicación y control" en *Auditoría Pública*, núm. 5, 1996, pág. 75-77; ZELMAN, Maier and BOWIE, Peter: "The auditor and society - maintaining public confidence" en *OPTIMUM*, 1981; vol. 12-4; pág. 40-52.

<sup>12</sup> Sobre de la naturaleza jurídica de los ocex ver DE VEGA BLÁZQUEZ, Pedro: "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas" en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; BIGLINO CAMPOS, Paloma: "Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, 1996, pág. 10-42.



de un control de racionalidad económica conlleva un riesgo de extralimitación funcional, esto es, contribuye a la posibilidad de que el control externo asuma unas determinadas funciones, normalmente de tipo político, que constitucionalmente no tiene atribuidas; y 2) en segundo lugar, el carácter disponible del control político provoca que los resultados del control externo puedan ser ignorados, con lo cual existe el riesgo de que éste pueda orientarse hacia otras finalidades que superen el estricto auxilio parlamentario de carácter técnico y objetivo en el control de la actividad económica, financiera y contable de la Administración.

1) La extralimitación funcional puede producirse tanto con relación a la esfera de competencias reservada al Legislativo como a la del Ejecutivo: a) con relación al Legislativo, el riesgo a la extralimitación funcional del control externo se pone de manifiesto en la medida en que los límites entre el control externo y el control político se reducen de una forma significativa cuando aquél tiene la potestad de realizar juicios e informes de racionalidad económica en la gestión administrativa de los fondos públicos. Ello puede entrañar el abandono de la característica de objetividad debida en el ejercicio del control externo. *A priori* las diferencias entre ambos controles parece muy nítida. Mientras el control externo realiza una actividad fiscalizadora de carácter técnico, objetivo e independiente, el control político es esencialmente un control subjetivo y valorativo. El resultado del control externo es el fundamento técnico para que pueda realizarse el control político (aunque no sea vinculante para éste último). Recordemos, mientras uno es necesario, el otro es disponible. Sin embargo, esta distinción teórica se debilita con el aumento de la independencia funcional que se concede al órgano de control externo y con la atribución de la potestad para pronunciarse sobre aspectos que permiten una interpretación subjetiva de la gestión de los recursos públicos<sup>13</sup>. La independencia funcional concede al órgano de control externo la potestad para



determinar qué cuestiones merecen tanto la atención parlamentaria, como la suya propia y por lo tanto la capacidad de confeccionar el programa anual de fiscalizaciones. Sin duda esta potestad de priorización en la actividad fiscalizadora puede comportar algún riesgo de extralimitación. Si el conocimiento o la información es poder, también lo es la habilidad de controlar el proceso mediante el cual esta información es seleccionada, certificada, remitida al Parlamento y, finalmente, publicada. Por su parte, la utilización de técnicas de control que permitan la interpretación subjetiva del gasto también puede ser problemática, porque la libertad en la redacción de los informes de fiscalización comporta una subjetividad inherente al lenguaje, que aumenta sustancialmente, por la falta de concreción conceptual y de homologación de los parámetros

<sup>13</sup> JOXE, Pierre: "La Cour des comptes, de l'assistance à la évaluation" en *La Documentation Française*. París, 1993.



## La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público

del control externo: la eficacia, eficiencia, economía y equidad<sup>14</sup>.

b) Por su parte la extralimitación funcional también puede producir efectos sobre el ámbito competencial propio del Ejecutivo. Así, en la medida en que el control externo sobre el gasto público orienta cada vez más sus actuaciones hacia la realización de una fiscalización sobre resultados, programas y objetivos, ello puede habilitarle, indebidamente, para indagar en los entresijos de la Administración, en los procesos de toma de decisiones y en su funcionamiento interno<sup>15</sup>. Sin embargo, la actividad de los órganos de control externo no debe sustituir en ningún caso la potestad discrecional que ostenta la Administración para elegir sus prioridades y ámbitos de actuación, que por su propia naturaleza siempre deberá permanecer en manos de los miembros del Gobierno; y de la que, en cualquier caso, sólo son responsables, ante el Parlamento, y en última instancia ante el electorado.

Lo que se pretende poner de manifiesto mediante la caracterización constitucional de la función de control externo, es la necesidad de una reconciliación o equilibrio entre una Administración fuerte, ágil y con capacidad real de actuación (mediante la necesaria discrecionalidad administrativa), y un control político ejercido en sede legislativa, en virtud del principio democrático y por delegación de la soberanía popular<sup>16</sup>. En otras palabras, asegurar un fuerte liderazgo del Ejecutivo, pero salvaguardando a la vez el principio democrático de control. O lo que es lo mismo: asegurar la coexistencia entre la supremacía legislativa y la eficiencia administrativa. Es por este motivo que la función desempeñada por el control externo ocupa un espacio clave en el Estado constitucional, sin el cual hoy en día difícilmente podríamos hablar de la existencia de Estados completamente democráticos.

2) En segundo lugar, la caracterización constitucional del control externo, puede comportar algún proble-

ma relativo a la eficacia jurídica de sus informes y recomendaciones. Al no poder producir efectos hacia el pasado, los resultados obtenidos por el control externo, solo pueden desplegar su eficacia hacia el presente y el futuro mediante: a) la formulación de recomendaciones para corregir (y/o sancionar) las irregularidades contables observadas; y b) la propuesta de las medidas que estime necesarias para mejorar la gestión de los fondos públicos en el futuro. El problema reside en que estas recomendaciones no son vinculantes para sus destinatarios (ni para la Administración, ni mucho menos para el Parlamento). Si bien el resultado del control externo goza de plena validez y de presunción de veracidad (que aumenta en la misma proporción que el carácter independiente, técnico y objetivo de su ejercicio), sin embargo no tiene eficacia jurídica vinculante. Solamente adquieren esta característica por voluntad expresa del legislativo, una vez superado el debido trámite de examen parlamentario del resultado del control externo que comporta el ejercicio del control político. Por ello, si el control externo toma conciencia de que sus resultados y recomendaciones pueden ser ignoradas tanto por la Administración a la que fiscaliza, como por el Parlamento, a quién van dirigidos; o son utilizados para fines estrictamente políticos o partidistas, el funcionamiento del órgano de control externo puede verse afectado muy directamente y puede modificar tanto el contenido de sus informes, como la orientación de su actividad, dirigiéndose hacia ámbitos no previstos, o no deseados por el Estado democrático.

Además ello se agrava por la indeterminación conceptual del parámetro del control externo, esto es, la indefinición de los conceptos de eficacia, eficiencia y economía en los que se basan los informes de fiscalización sobre el gasto público realizados por el control externo, provoca como consecuencia, el aumento de la subjetividad y la discrecionalidad en el ejercicio y en el resultado del propio control externo<sup>17</sup>. De ahí

<sup>14</sup> FABADO I ALFONSO, E.: *Auditoría de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Comptos de Navarra. Pamplona, 1991.

<sup>15</sup> LOZANO MIRALLES, Jorge: "Los parámetros de actuación de los órganos de control externo" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1), 1997; pág. 151 y sig.

<sup>16</sup> Sobre los riesgos de extralimitación funcional: SUTHERLAND, S. L.: "The politics of audit: the federal office of the Auditor General in comparative perspective" en *Canadian Public Administration*, vol. 29, núm. 1; pág. 118-148.

<sup>17</sup> HARRIS, Joseph P.: *Congressional Control of Administration*. Brookings Institution, 1964. Reprinted by Greenwood Press. Westport, 1980; GONZÁLEZ MALAXECHEVARRÍA, Ángel: "¿Existe un paradigma internacional de Organismo de Control del Estado?: perspectiva y experiencia de los Organismos Multilaterales de Desarrollo" en *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992; pág. 139 y sig.



que el examen parlamentario que de ellos se haga y, sobre todo, la eficacia que puedan tener las medidas y recomendaciones propuestas puede ser menor, precisamente por el alto grado de interpretación subjetiva que puedan contener. Por lo tanto, a mayor subjetividad en los parámetros del control externo y en su capacidad de interpretación, menor posibilidad de consenso parlamentario, y en consecuencia, menor probabilidad de adopción de resoluciones parlamentarias dirigidas a la Administración para la reforma de sus sistemas de gestión contable y del gasto público.

El riesgo en la utilización subjetiva de estas técnicas de control puede contrarrestarse por un lado, impidiendo que el contenido de las demandas de fiscalización procedentes de agentes externos, sitúen al órgano de control en una posición que le obligue a abusar de esta potestad; y de otro, por la propia característica de subjetividad y disponibilidad del control político. El carácter no vinculante de sus resultados diluye el riesgo de utilización excesiva de estas técnicas en tanto en cuanto no condicionan el ejercicio del control político. Sin embargo, el principio de publicidad comporta que los informes de fiscalización trasciendan a la opinión pública, y en consecuencia, influyan en el ejercicio del control social.

En cualquier caso, la independencia en todos los aspectos del control externo que acabamos de examinar, contribuye a que también lo puedan ser sus resultados. Si el control externo actúa sin influencias externas ni presiones políticas que lo incomoden, puede ser mucho más objetivo en su ejercicio y centrar su análisis en razonamientos de carácter técnico, lo que inevitablemente se va a traducir en un aumento de su capacidad de influencia tanto sobre el control político, como sobre la propia Administración controlada. Si a pesar de eso, el control político ignora el resultado del control externo, a éste solo le queda como virtualidad, la publicidad de sus resultados y la capacidad (aún más difusa) de incidir en el ejercicio del control social. Y esto último puede provocar el debilitamiento de las características de independencia y objetividad. Si el órgano de control externo es consciente de la utilización política (o partidista) de su posición institucional, de sus funciones, de su actividad y, en consecuencia, también de sus resultados, éstos pueden ser reorientados hacia otras finalidades distintas para las que éste órgano ha sido creado en el Estado constitucional, bien intentando contentar a determinados intereses políticos; bien aumentando su

capacidad de influencia sobre otros poderes, órganos o instancias del Estado, olvidando así, su posición institucional de órgano de asesoramiento técnico del Parlamento<sup>18</sup>.

## Conclusión

El elemento esencial y común a todos los modelos de control externo de la gestión económico-financiera del gasto público consiste, precisamente, en asegurar el ejercicio independiente y eficaz de esta función, más que en garantizar una determinada forma orgánica. Con ello se intenta conseguir el equilibrio más adecuado entre la necesidad democrática de asegurar un control efectivo de la actividad administrativa en sede parlamentaria, que persiga la gestión eficaz de los recursos públicos, por un lado; y la preservación de los principios de flexibilidad, agilidad, y eficiencia administrativa por otro. Del análisis que hemos efectuado se desprende que la caracterización funcional y orgánica es independiente de la forma política de gobierno adoptada, pero inseparable de la noción de Estado.

El ejercicio independiente y especializado de la función de control externo del gasto público ocupa un espacio clave y estructural en el Estado constitucional, sin el cual hoy en día difícilmente podríamos hablar de la existencia de Estados completamente democráticos, en la medida que permite:

1) fortalecer el ejercicio del control político de la ejecución presupuestaria mediante la presentación al poder legislativo, de informes de fiscalización técnicos y objetivos;

2) fortalecer y perfeccionar la gestión interna de los fondos y servicios públicos que realiza la Administración, mediante la aportación de soluciones y recomendaciones que atiendan a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, sin descuidar la observación de la legalidad; esto es, procurar por una gestión de los recursos públicos que observe el principio redistributivo y orientada fundamentalmente, a la consecución de un equilibrio financiero estable; a la calidad y a la eficiencia en los servicios públicos; y a la transparencia en su gestión; y finalmente,

3) ilustrar adecuadamente a la opinión pública mediante la publicidad de sus resultados y hallazgos, para que ésta pueda ejercer el legítimo control social que constitucionalmente le corresponde.

<sup>18</sup> WOJCIECHOWSKI, M. Janusz: "La responsabilité des institutions supérieures de contrôle - qui contrôle les contrôleurs?" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, 1999; pág. 285-292.