

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN

Directores

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS: CONTROL Y RESPONSABILIDADES

Los derechos de los ciudadanos, las garantías y
las vías de actuación para su efectividad

Autores

JESÚS AVEZUELA CÁRCCEL	HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ
PABLO AZAUSTRE RUIZ	MIGUEL LUQUE MAGAÑA
MANUEL AZNAR LÓPEZ	LUIS F. MAESO SECO
FEDERICO A. CASTILLO BLANCO	MIGUEL MIAJA FOL
ABRAHAM CASTRO MORENO	SABELA OUBIÑA BARBOLLA
IGNACIO COLOMER HERNÁNDEZ	ALBERTO PALOMAR OLMEDA
MARÍA CONTÍN TRILLO-FIGUEROA	ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ CAS- TAÑO
ASCENSIÓN ELVIRA PERALES	JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ SAUDINÓS
JOSE MANUEL FARFÁN PÉREZ	JOSÉ MARÍA SANTACANA
JORGÉ FERRÁN DILLA	RAMÓN TEROL GÓMEZ
PABLO GALLEGO RODRÍGUEZ	BAUDILIO TOMÉ MUGURUZA
MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN	INMACULADA TURU SANTIGOSA
FRANCISCO JAVIER GARCÍA BARTO- LOMÉ	JAVIER VÁZQUEZ GARRANZO
CARLOS GÓMEZ-JARA DÍEZ	ROSA VENTAS SASTRE
CONSUELO GONZÁLEZ LÓPEZ	MANUEL VILLORIA MENDIETA
EMILIO GUICHOT REINA	EDUARDO ZAPICO GOÑI

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Sumario

Página

PARTE PRIMERA

TEORÍA GENERAL DEL CONTROL Y LA INSUFICIENCIA DEL SISTEMA ACTUAL

CAPÍTULO 1

EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA GENERAL. INSUFICIENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL .. 47

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

1. **Introducción general: una mínima aproximación a la situación actual de control de lo público** 47
 - 1.1. *El entorno de la situación actual.....* 47
 - 1.2. *Los controles y responsabilidades en el marco proyectado.....* 58
2. **Un elemento conceptual previo: tipos de controles, proyección y articulación constitucional de los mismos** 59
 - 2.1. *Control del órgano de dirección de la Administración Pública.....* 60
 - 2.2. *Control político de la actividad de los órganos administrativos.....* 64
 - 2.3. *Controles administrativos internos y externos* 68
 - 2.4. *Controles independientes de carácter administrativo o constitucional y externos.....* 71
 - 2.4.1. *Los Comisionados Parlamentarios* 71
 - 2.4.2. *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control económico de las Comunidades Autónomas* 75
 - 2.5. *Controles jurisdiccionales.....* 83
3. **El control económico- financiero.....** 84

	<i>Página</i>
3.1. <i>El denominado control financiero interno</i>	85
3.1.1. <i>Función de intervención</i>	85
3.1.2. <i>Control financiero permanente</i>	87
3.1.3. <i>Auditoria pública</i>	88
3.2. <i>El control financiero externo</i>	91
4. El control administrativo: el sistema de recursos administrativos y la necesidad perentoria de su reformulación	93
5. El control judicial de la administraciones públicas: utilidad y realidad como sistema de control	99
3.1. <i>Las barreras de acceso al sistema</i>	99
3.2. <i>La organización y alcance del control jurisdiccional</i>	101
5.2.1. <i>Sobre el servicio público</i>	101
5.2.2. <i>El problema de la intensidad del control</i>	103
6. Las responsabilidades: su configuración legal y sus carencias. El derecho penal como solución	104
6.1. <i>Responsabilidad política</i>	104
6.2. <i>Responsabilidad administrativa</i>	106
6.2.1. <i>Responsabilidad gestora</i>	106
6.2.2. <i>Responsabilidad disciplinaria</i>	107
6.2.3. <i>Responsabilidad contable-financiera</i>	108
6.3. <i>La responsabilidad penal</i>	110
6.4. <i>Extensión desmedida del reproche penal</i>	110
6.5. <i>Otra faceta de la instrumentalidad: la acuñación de datos y la intercambiabilidad de los elementos de convicción</i>	113
6.6. <i>El control jurídico-penal de la actividad administrativa</i>	114
7. A Modo de conclusión	120

CAPÍTULO 2

EL BUEN GOBIERNO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	123
MANUEL VILLORIA MENDIETA	

1. Introducción	123
2. El buen gobierno: un repaso conceptual	125
3. La corrupción en España, algunas precisiones	132
4. La corrupción en España: posibles causas.....	134
5. La corrupción en España: algunas conclusiones	137
6. Una evaluación de las instituciones españolas de cara a la prevención y lucha contra la corrupción. Introducción	138
7. Prevención de la corrupción y marco institucional en España	139
8. Breve análisis por pilares institucionales	142
9. Conclusiones y propuestas	146
Bibliografía	153

CAPÍTULO 3

EL CONTROL PARLAMENTARIO DIRECTO	157
ASCENSIÓN ELVIRA PERALES	

1. El control parlamentario.....	157
2. Significado de los instrumentos de control	162
2.1. <i>El papel de la Mesa</i>	164
2.2. <i>La garantía del ius in officium: el recurso de amparo</i>	168
3. Los instrumentos de control	170
3.1. <i>Preguntas</i>	170
3.2. <i>Interpelaciones</i>	174

	<i>Página</i>
3.3. <i>Mociones y Proposiciones no de ley</i>	177
3.4. <i>Comparecencias</i>	179
3.5. <i>Examen de programas, comunicaciones o planes del gobierno</i>	181
3.6. <i>Debates sobre el estado de la Nación o de la Comunidad Autónoma y otros debates generales</i>	181
3.7. <i>Solicitudes de información</i>	183
3.8. <i>Preguntas de iniciativa ciudadana</i>	185
4. Las sombras del control parlamentario	187
5. La necesidad de introducir luces	190
6. Conclusiones	194
7. Anexos	195
Bibliografía	200
CAPÍTULO 4	
EL CONTROL POR PARTE DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN	
203	
PABLO AZAUSTRE RUIZ	
1. Introducción	203
2. Delimitación del objeto de estudio	205
3. Referencia normativa del marco legislativo de las comisiones parlamentarias de investigación	206
3.1. <i>El punto de partida: el artículo 76 CE</i>	206
3.2. <i>Los Reglamentos de las Cortes Generales</i>	207
3.3. <i>El referente más importante: la Ley Orgánica 5/1984, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras</i>	209
3.4. <i>Las sanciones por incomparecencia y por falso testimonio: los artículos 502.1 y 502.3 del Código Penal</i>	210

	<u>Página</u>
3.5. <i>El último paso del legislador: el Real Decreto-ley 5/1994, que regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.....</i>	211
4. Obligaciones del compareciente ante las comisiones parlamentarias de investigación	213
4.1. <i>La obligación de comparecer</i>	213
4.2. <i>La obligación de veracidad en su testimonio.....</i>	215
4.3. <i>La obligación de comunicar determinados datos.....</i>	216
5. Derechos y garantías del compareciente ante las comisiones parlamentarias de investigación.....	216
5.1. <i>La extensión de los derechos de los comparecientes por la remisión expresa de la LO 5/1984 a los demás derechos constitucionales.....</i>	216
5.2. <i>Los derechos constitucionales de difícil aplicación al estatuto jurídico del compareciente.....</i>	218
5.3. <i>Los derechos constitucionales de aplicación al estatuto jurídico del compareciente.....</i>	218
5.3.1. <i>El derecho al honor y las Comisiones de Investigación .</i>	219
5.3.2. <i>El derecho a la intimidad y las Comisiones de Investigación</i>	220
5.3.3. <i>El derecho a la propia imagen y las Comisiones de Investigación</i>	221
5.3.4. <i>El derecho a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones</i>	221
5.3.5. <i>El derecho al secreto profesional y a la cláusula de conciencia.....</i>	222
5.4. <i>Especial consideración de los derechos configurados en el artículo 24 CE y su acomodación a la investigación parlamentaria.....</i>	223
5.5. <i>Requisitos formales exigidos por la LO 5/1984 al oficio comprensivo del requerimiento de comparecencia.....</i>	227
6. Conclusiones.....	228

	<u>Página</u>
Bibliografía.....	230
CAPÍTULO 5	
EL CONTROL PARLAMENTARIO INDIRECTO: EL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	233
JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ SAUDINÓS	
1. Introducción	233
2. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo	235
3. Caracteres orgánicos de la institución	238
3.1. <i>El nombramiento del Defensor</i>	238
3.2. <i>El cese del Defensor</i>	240
3.3. <i>El estatuto del Defensor del Pueblo</i>	242
3.4. <i>Los medios personales y materiales al servicio del Defensor</i>	244
4. Función del Defensor del Pueblo	245
4.1. <i>La supervisión de la actividad de la Administración: el ámbito competencial</i>	246
4.2. <i>El procedimiento de actuación</i>	248
4.3. <i>Las resoluciones del Defensor</i>	252
4.4. <i>La legitimación del Defensor ante el Tribunal Constitucional</i>	254
4.5. <i>Los informes a las Cortes Generales</i>	258
5. El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	260
6. El Defensor del Pueblo y los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas	265
7. El carácter de Institución Nacional de Derechos Humanos del Defensor del Pueblo: acciones de apoyo, participación y cooperación internacional	269

	<i>Página</i>
Anexos	278
Bibliografía	285
 CAPÍTULO 6	
EL CONTROL POLÍTICO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	291
RAMÓN TEROL GÓMEZ	
1. Consideraciones de carácter general sobre el sentido del denominado control político en el ámbito local	291
2. El control político en el ámbito local y el sistema de fuentes para su articulación	299
3. El control político en los municipios	303
3.1. <i>Sobre la regulación de los grupos políticos municipales y la condición de concejal electo</i>	304
3.2. <i>Instrumentos de control político en el Pleno municipal</i>	310
3.2.1. La moción de censura	310
3.2.2. La cuestión de confianza	316
3.2.3. Otros instrumentos de control	319
3.3. <i>El control político en otros órganos municipales</i>	321
4. Breve referencia al control político en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares	323
Bibliografía	326

PARTE SEGUNDA

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: DEBILIDADES Y FORTALEZAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

CAPÍTULO 1

EL CONTROL POR RESULTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA	331
EDUARDO ZAPICO GOÑI	

1. Introducción	331
------------------------------	-----

	<i>Página</i>
2. Un camino largo y pedregoso hacia el control por resultados en la gestión de los recursos públicos.....	333
3. Obstáculos contextuales al control por resultados en la gestión pública.....	336
4. El control de eficacia en un entorno de complejidad: capacidad de innovación como criterio de éxito en la gestión pública.....	338
4.1. De una gestión pública orientada a la eficiencia a una gestión pública innovadora.....	338
4.2. Criterios de éxito en un entorno complejo.....	340
4.3. Avanzando hacia un modelo de control por resultados «abierto».....	342
5. Conclusiones.....	351
Bibliografía	352

CAPÍTULO 2

ORGANISMOS DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTATIVA	357
PABLO CALLEGO RODRÍGUEZ	

1. Introducción: la participación ciudadana y los asuntos públicos	357
1.1. <i>Participación representativa: el artículo 23 de la constitución española</i>	364
1.2. <i>Participación no representativa</i>	366
1.2.1. Breve análisis de los artículos 105 de la consutución española y 3 de la ley 30/1992.....	366
1.2.2. Clases de participación no representativa.....	367
A. Formal.....	367
B. Informal.....	374
1.2.3. Modalidades de participación en la administración.....	375
A. Participación o actuación orgánica.....	377
B. Participación o actuación funcional.....	379
C. Participación o actuación cooperativa.....	381
2. Sectores específicos de participación ciudadana en la gestión	382

	<i>Página</i>
2.1. <i>Los asuntos medioambientales: modelo de referencia</i>	384
3. Conclusiones	387
Bibliografía	389

CAPÍTULO 3

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE RECURSOS

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

1. Introducción: El sistema de garantías ciudadanas a través de los recursos administrativos y las tensiones que sufre en el momento presente	391
2. Antecedentes históricos y clases de recursos administrativos: aproximación a una valoración del sistema establecido	399
3. El sistema de reacción a través de recursos administrativos: reglas generales y caracterización del sistema	404
3.1. <i>Los sujetos</i>	409
3.2. <i>El Objeto del recurso y la finalización de la vía administrativa: acercamiento a una delimitación positiva y negativa de éste</i>	412
3.3. <i>Disposiciones específicas para su tramitación</i>	416
3.4. <i>La resolución del recurso</i>	423
4. A modo de recapitulación: cuestiones a resolver para la revitalización del sistema de recursos administrativos	426

CAPÍTULO 4

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA GESTIÓN DE FONDOS PÚBLICOS DESDE LOS OJOS DEL CIUDADANO: INSUFICIENCIAS, BARRERAS DE ACCESO, ETC.

SABELA OUBIÑA BARBOLLA

1. Introducción	431
1.1. <i>Una primera aproximación a la visión del ciudadano sobre la «corrupción»</i>	436

	<i>Página</i>
2. Un apunte sobre el control y la responsabilidad en la gestión de los fondos públicos.....	440
2.1. Responsabilidad disciplinaria.....	440
2.2. Responsabilidad patrimonial.....	445
2.3. Responsabilidad contable.....	447
3. La información como presupuesto del control en la gestión de los fondos públicos.....	449
3.1. <i>¿Por fin una Ley de transparencia, acceso a la información y buen Gobierno?</i>	449
3.1.1. La información pública: objeto de publicación y objeto de acceso.....	454
3.1.1.1. Información como objeto de publicación general.....	455
3.1.1.2. El derecho de acceso a la información pública: carácter, límites y ejercicio.....	457
3.1.2. Infracciones y sanciones.....	460
4. Tutela judicial efectiva vs. trabas en la puerta de acceso al control jurisdiccional.....	464
4.1. <i>Una aproximación a la Ley 10/2012 de 20 de noviembre</i>	465

PARTE TERCERA

EL CONTROL FINANCIERO INTERNO

CAPÍTULO I

EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	475
MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN	
1. El alcance del control económico-financiero del sector público: un concepto mutante y en constante proceso de evolución.....	475
2. Clasificación del control por razón de objeto, sujeto, tiempo, finalidad y materia.....	483
2.1. <i>Por el objeto: control de ingresos y control de gastos públicos</i>	484

	<u>Página</u>
2.2. <i>Por el sujeto: control parlamentario, control externo y control interno ..</i>	485
2.3. <i>Por el tiempo: control previo, control concomitante y control posterior...</i>	487
2.4. <i>Por la finalidad: controles preventivos, correctivos y represivos.....</i>	488
2.5. <i>Por la materia: control de legalidad, control financiero, control de racionalidad económica</i>	488
3. El ejercicio del control interno por parte de la Intervención General de la Administración del Estado	491
3.1. <i>Objetivos</i>	491
3.2. <i>Ámbito</i>	500
3.3. <i>Principios y prerrogativas de actuación</i>	500
4. Función interventora.....	504
4.1. <i>Naturaleza y objeto de la función interventora.....</i>	504
4.2. <i>Ámbito de aplicación y modalidades de ejercicio</i>	507
4.3. <i>La fiscalización limitada.....</i>	511
4.4. <i>Fiscalización de conformidad y reparo.....</i>	513
4.5. <i>Procedimiento contradictorio: las discrepancias.....</i>	515
4.6. <i>La omisión de fiscalización.....</i>	516
5. Control financiero permanente.....	518
5.1. <i>Naturaleza y objeto del control financiero permanente.....</i>	518
5.2. <i>Ámbito de control</i>	521
5.3. <i>Contenido del control financiero permanente.....</i>	522
5.4. <i>Ejercicio del control financiero permanente. Informes.....</i>	523
6. Auditoría Pública.....	525
6.1. <i>Naturaleza y objeto de la auditoría pública.....</i>	525
6.2. <i>Auditoría de cuentas anuales</i>	528
6.3. <i>Auditorías públicas específicas.....</i>	529

	<i>Página</i>
Bibliografía	530
CAPÍTULO 2	
EL CONTROL FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA	539
MARÍA CONTÍN TRILLO-FIGUEROA	
MIGUEL LUQUE MAGAÑA	
1. Introducción. Los presupuestos generales del estado	539
1.1. <i>Una aproximación al concepto general de Presupuesto</i>	539
1.2. <i>El presupuesto en el Ministerio de Defensa, para el ejercicio 2013</i>	542
2. El control del gasto público	543
2.1. <i>El concepto de control</i>	543
2.2. <i>Control sobre la gestión del gasto público</i>	546
2.3. <i>Tipos de control del gasto público</i>	549
2.4. <i>El control financiero del gasto público</i>	553
3. El gasto público en el ministerio de defensa	557
3.1. <i>Introducción</i>	557
3.2. <i>Normativa aplicable</i>	557
3.3. <i>Consideraciones generales</i>	559
3.4. <i>Del ejercicio del control del gasto público en Defensa</i>	561
3.5. <i>Del control económico-financiero en el Ministerio de Defensa</i>	562
3.6. <i>De la contratación en el Ministerio de Defensa</i>	567
4. El control del gasto público en el ministerio de defensa	571
4.1. <i>Consideraciones generales</i>	571
4.2. <i>Alcance del control interno de la gestión económico-financiera en el Ministerio de Defensa</i>	571
4.3. <i>Otras actuaciones en materia de control</i>	580
5. Indicadores de seguimiento	580

	<i>Página</i>
6. Control y responsabilidades jurídicas.....	581
Bibliografía	591
CAPÍTULO 3	
EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
CONSUELO GONZÁLEZ LÓPEZ	
1. Introducción.....	593
2. Ejercicio del control.....	594
2.1. Marco de referencia.....	594
2.2. Regulación de su ejercicio.....	597
2.2.1. Control previo.....	597
2.2.2. Control posterior.....	598
2.2.2.1. Control financiero permanente.....	598
2.2.2.2. Auditoría pública.....	598
3. Formas de ejercicio del control.....	599
3.1. Función interventora.....	600
3.2. Control financiero.....	601
3.2.1. Cuestiones fundamentales.....	603
3.2.2. Sistemática de control.....	605
3.2.3. Plasmación de resultados.....	607
4. Análisis dinámico del control.....	608
4.1. Marco evolutivo.....	608
4.2. Marco contextual.....	611
4.3. Procedimientos.....	613
4.3.1. Función interventora.....	613
4.3.2. Control financiero permanente.....	617
4.3.3. Auditoría pública.....	620

	<i>Página</i>
4.3.3.1. Modalidades de auditoría pública.....	622
4.3.3.2. Plan anual de auditorías.....	622
4.3.3.3. Auditoría de las cuentas anuales.....	623
4.3.3.4. Descripción del trámite procesal.....	627
4.3.3.5. Auditoría específica de las empresas colaboradoras de la Seguridad Social.....	631
4.3.4. Control financiero de las subvenciones y ayudas públicas.....	633
5. Reflexiones.....	635
Bibliografía.....	636
CAPÍTULO 4	
EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	
JOSÉ MARÍA SANTACANA	
1. Introducción.....	639
2. Objetivos del control interno.....	642
3. Modalidades de ejercicio.....	648
3.1. <i>Función Interventora.....</i>	<i>648</i>
3.2. <i>Control Financiero.....</i>	<i>652</i>
3.3. <i>La auditoría.....</i>	<i>656</i>
4. Principios de actuación.....	659
4.1. <i>Principio de autonomía e independencia.....</i>	<i>662</i>
4.2. <i>Principio de adscripción orgánica y corporativa.....</i>	<i>662</i>
4.3. <i>Principio de generalidad.....</i>	<i>666</i>
4.4. <i>Principio de control delegable o de ejercicio desconcentrado.....</i>	<i>668</i>
4.5. <i>Principio de reparo escrito.....</i>	<i>669</i>
4.6. <i>Principio de suspensión de la eficacia del acto intervenido.....</i>	<i>669</i>

	<i>Página</i>
4.7. Principio de actuación contradictoria.....	681
4.8. Principio de flexibilidad o adecuación	688
Bibliografía	688
CAPÍTULO 5	
EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ	
1. El control de la actividad económica-financiera	689
1.1. Introducción.....	689
1.2. Tipologías.....	692
2. El control externo	692
3. El control interno	699
3.1. Concepto.....	699
3.2. Calificación.....	702
4. Función interventora y control financiero	704
4.1. Concepto de Función Interventora y control financiero	704
4.2. Criterios diferenciadores.....	705
4.3. Tipos de Función Interventora y Control Financiero.....	706
5. La función interventora: ámbito subjetivo, ámbito objetivo, modalidades y los reparos	708
5.1. Ámbito subjetivo.....	708
5.2. Ámbito objetivo.....	712
5.3. Modalidades	712
5.4. Procedimiento de ejercicio de la función interventora.....	715
5.5. Reparos por escrito y suspensión resultante de las notas de reparo.....	716
6. Los controles financieros de eficacia y de eficiencia	720

	<i>Página</i>
7. Fiscalización plena o limitada	725
8. Función interventora en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local	727
CAPÍTULO 6	
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	733
INMACULADA TURU SANTIGOSA	
Introducción	733
1. Concepto de control interno	735
1.1. <i>Actividad económica y control interno de la Administración</i>	735
1.2. <i>En el sector privado</i>	738
1.3. <i>En las entidades fiscalizadoras superiores</i>	740
1.4. <i>Normativa comunitaria</i>	741
2. nuevo paradigma de control interno basado en el modelo coso	744
2.1. <i>Control interno como sistema</i>	745
2.2. <i>Componentes del sistema de control interno</i>	746
2.2.1. <i>Entorno o ambiente de control</i>	746
2.2.2. <i>Evaluación del riesgo</i>	746
2.2.3. <i>Actividades de control</i>	746
2.2.4. <i>Información y comunicación</i>	747
2.2.5. <i>Seguimiento</i>	747
3. Control interno de la gestión económico financiera de la administración española a la luz de las recientes tendencias	748
3.1. <i>Administración del Estado</i>	750
3.2. <i>Administración de las Comunidades Autónomas</i>	752
3.3. <i>Administración de las corporaciones locales</i>	753
4. Organización del sistema de control interno	756

	<u>Página</u>
4.1. <i>Subsistema control estratégico</i>	757
4.1.1. Ambiente de control.....	758
4.1.2. Gestión del riesgo.....	762
4.1.3. Organización.....	763
4.2. <i>Subsistema de control de gestión</i>	763
4.2.1. Actividades de control.....	763
4.2.2. Información y comunicación	765
4.3. <i>Subsistema de evaluación y mejora</i>	765
5. propuestas de mejora del actual sistema de control interno	766
5.1. <i>Componentes estratégicos</i>	768
5.1.1. El control interno, integrante de las bases del régimen jurídico de las AA PP	768
5.1.2. Ambiente de control y responsabilidad sobre el sistema	769
5.1.3. Unificación de los actos sustantivos y presupuestarios....	769
5.1.4. Evaluación del riesgo	771
5.2. <i>Componentes de ejecución: gestión económica y control interno</i>	772
5.2.1. Formación y competencia.....	772
5.2.2. Segregación de funciones.....	776
5.3. <i>Contenido material de la actividad de control</i>	776
5.3.1. Diferenciación de actuaciones en función del volumen de recursos gestionado.....	776
5.3.2. Actividades de control esenciales, relevante, mínimas....	779
5.3.3. Contenido y destinatario de los informes de control in- terno	781
5.4. <i>Componentes de evaluación</i>	783
6. Conclusiones	784

Bibliografía y artículos consultados	785
--	-----

PARTE CUARTA
EL CONTROL FINANCIERO EXTERNO

CAPÍTULO 1

EL TRIBUNAL DE CUENTAS	791
MANUEL AZNAR LÓPEZ	
1. Introducción	791
2. El Tribunal de Cuentas en la Constitución de 1978	794
3. La regulación legal del Tribunal de Cuentas	798
4. Características generales	801
4.1. <i>Relevancia constitucional</i>	801
4.2. <i>Vinculación con las Cortes Generales</i>	802
4.3. <i>Independencia funcional</i>	805
4.4. <i>Órgano con funciones auxiliares</i>	807
5. Estatuto de los miembros del Tribunal de Cuentas	808
5.1. <i>Nombramiento</i>	809
5.2. <i>Prohibiciones</i>	811
5.3. <i>Incapacidades</i>	811
5.4. <i>Incompatibilidades</i>	811
5.5. <i>Independencia e inamovilidad</i>	812
5.6. <i>Fuero especial</i>	812
5.7. <i>Deberes</i>	813
5.8. <i>Cese</i>	813
6. Organización del Tribunal de Cuentas	814
6.1. <i>Presidencia</i>	814

	<u>Página</u>
6.2. Pleno	815
6.3. Comisión de Gobierno.....	818
6.4. Sección de Fiscalización.....	819
6.5. Sección de Enjuiciamiento.....	819
6.6. Sala de Justicia.....	821
6.7. Departamentos.....	822
6.8. Fiscalía.....	822
6.9. Secretaría General.....	824
6.10. Otros órganos.....	825
7. Funciones.....	826
7.1. La función de fiscalización.....	829
7.1.1. Aspectos generales.....	829
7.1.2. Competencia orgánica.....	830
7.1.3. Ámbito subjetivo.....	830
7.1.4. Ámbito objetivo.....	835
7.1.5. Parámetros de control.....	836
7.1.6. Procedimientos de fiscalización.....	837
7.1.6.1. Aspectos procedimentales comunes.....	839
7.1.6.2. Aspectos procedimentales específicos.....	847
7.2. La función de enjuiciamiento: Remisión.....	853
8. Relación con órganos constitucionales y de relevancia constitucional	857
8.1. Con las Cortes Generales.....	857
8.2. Con el Tribunal Constitucional.....	862
8.3. Con el Defensor del Pueblo.....	863
9. Relación con otras entidades fiscalizadoras.....	866
9.1. Con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.....	866

	<i>Página</i>
9.2. Con los órganos de control externo.....	867
Bibliografía	872
 CAPÍTULO 2	
LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS	891
ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑO	
1. Introducción	891
2. Fundamento de la existencia de los Órganos de Control Externo Autonómicos	892
3. Situación actual de la regulación de los Órganos de Control Externo autonómicos: organización y competencias	896
3.1. <i>Organización</i>	897
3.2. <i>Ámbito de actuación de los Órganos de Control Externo</i>	900
3.2.1. Definición de sector público a efectos de su control por los Órganos de Control Externo.....	901
3.2.1.1. Administración autonómica.....	902
3.2.1.2. Entidades Locales.....	902
3.2.1.3. Universidades públicas.....	906
3.2.1.4. Entidades participadas.....	907
3.2.1.5. Otros entes.....	912
3.2.1.5.1. Mera remisión a inclusión posterior por norma de rango legal.....	912
3.2.1.5.2. Entidades que tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.....	912
3.2.1.5.3. Órganos estatutarios.....	913
3.2.1.5.4. Administración corporativa.....	914
3.2.1.5.5. Los partidos políticos con representación parlamentaria, las asociaciones y las fundaciones vinculadas orgánicamente y sometidas al protectorado de la Generalidad y las agrupaciones de electores.....	915

	<i>Página</i>
3.2.2. La utilización del concepto de fondos públicos para la delimitación del ámbito de actuación de los órganos de control externo autonómicos.....	916
3.3. <i>Funciones de los órganos autonómicos de control externo</i>	917
3.3.1. La función fiscalizadora.....	917
3.3.2. Funciones relacionadas con el enjuiciamiento contable	918
3.3.3. Función consultiva.....	922
4. El encaje de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos.....	923
Bibliografía	926
 CAPÍTULO 3	
EL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA EN EL SECTOR LOCAL Y LA RESPONSABILIDAD CONTABLE	
JORGE FERRÁN DILLA	
1. La función de control	927
1.1. <i>La función fiscalizadora en su contexto constitucional y su relación con el control del Sector público local</i>	929
1.2. <i>El control externo del sector público local: La fiscalización por el Tribunal de Cuentas y por los Órganos de Control Externo</i>	930
2. Los órganos de control interno ante la gestión económica financiera de la administración local	935
2.1. <i>El control interno</i>	935
2.2. <i>Otras formas de ejercicio de la función: la auditoría privada</i>	938
2.3. <i>La extensión del control interno en la Administración local y sus problemas asociados</i>	942
2.4. <i>La reforma de la Administración Local y el control de la gestión. Lege ferenda</i>	945
3. La responsabilidad contable del funcionario de habilitación estatal ...	950
3.1. <i>El concepto de fondo público</i>	951

	<u>Página</u>
3.2. <i>El control y sus efectos sobre la prescripción de la responsabilidad contable</i>	956
Conclusión	957
Bibliografía	959
 CAPÍTULO 4	
EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y LA FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	961
BAUDILIO TOMÉ MUGURUZA	
1. Introducción	961
2. La Unión Europea y su arquitectura de control de los fondos públicos	962
2.1. <i>El presupuesto de la Unión Europea y sus modalidades de gestión</i>	962
2.2. <i>Extensión del control financiero en la Unión Europea: el sistema de control interno establecido</i>	965
3. El Tribunal de Cuentas Europeo	971
3.1. <i>La creación del Tribunal de Cuentas Europeo, su naturaleza jurídica y su evolución organizativa y funcional</i>	971
3.2. <i>Composición del Tribunal de Cuentas Europeo</i>	973
3.2.1. <i>Los miembros: número, mandato, facultades, nominación y cese</i>	974
3.2.2. <i>El presidente</i>	975
3.2.3. <i>El secretario general</i>	977
3.2.4. <i>Otros órganos internos y asignación de tareas</i>	977
3.2.4.1. <i>El pleno</i>	977
3.2.4.2. <i>Las salas</i>	978
3.2.4.3. <i>El Comité Administrativo y otros órganos</i>	981
3.3. <i>Competencias del Tribunal de Cuentas Europeo</i>	982
3.3.1. <i>Función auditora</i>	983
3.3.2. <i>Función consultiva</i>	986

	<u>Página</u>
3.4. Relaciones institucionales y cooperación internacional.....	987
3.5. La lucha contra el fraude.....	988
3.6. Problemas presentes y retos de futuro del Tribunal de Cuentas Europeo	990
4. Conclusiones.....	992
Bibliografía.....	993

PARTE QUINTA

NUEVAS PERSPECTIVAS DEL CONTROL PÚBLICO

CAPÍTULO 1

TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA	997
EMILIO GUICHOT REINA	
1. El contexto y las virtudes de la transparencia.....	997
2. Ámbito objetivo de aplicación. El entronque con la normativa sobre acceso a los archivos y sus aporías	1006
3. La naturaleza del derecho, la base competencial y los sujetos obligados	1008
4. La publicidad activa	1016
5. El objeto del derecho de acceso	1022
6. El titular del derecho	1023
7. Limitaciones	1024
8. En particular, las relaciones entre transparencia y acceso a la información y protección de datos personales	1026
9. Procedimiento y organización	1032
10. Garantías	1035
11. El margen de actuación de las Comunidades Autónomas	1041

	<i>Página</i>
Bibliografía	1044
CAPÍTULO 2	
BUEN GOBIERNO, RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y CÓDIGOS DE CONDUCTA APLICADOS A LA GESTIÓN PÚBLICA.....	1047
FRANCISCO JAVIER GARCÍA BARTOLOMÉ	
1. Introducción	1047
2. Responsabilidad Social Empresarial (RSE)	1053
2.1. <i>Introducción</i>	1053
2.2. <i>La RSE desde la perspectiva de la intervención del Estado</i>	1056
2.3. <i>La RSE en España</i>	1061
2.4. <i>La RSE ad intra</i>	1075
3. Códigos de conducta	1084
3.1. <i>Orígenes y desarrollo en el sector privado</i>	1084
3.2. <i>Los códigos de conducta en el sector público</i>	1090
3.3. <i>Apuntes al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno</i>	1098
Bibliografía	1104

PARTE SEXTA

RESPONSABILIDADES: LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y SU EJERCICIO EFECTIVO

CAPÍTULO 1	
LA RESPONSABILIDAD CONTABLE	1109
HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ	
1. Régimen jurídico de la responsabilidad contable	1109
2. El concepto de responsabilidad contable	1112
3. Clases de responsabilidad contable	1114

	<i>Página</i>
4. Circunstancias eximentes y atenuantes de la responsabilidad contable	1116
5. Contenido de la responsabilidad contable	1117
6. Transmisibilidad «mortis causa» de la responsabilidad contable	1118
7. Hechos constitutivos de responsabilidad contable	1118
8. Procedimientos para la exigencia de responsabilidad contable	1119
8.1. <i>Dualidad de procedimientos en razón de las distintas infracciones contables</i>	1119
8.2. <i>Criterios del Tribunal de Cuentas para recabar el conocimiento del asunto</i>	1121
8.3. <i>Procedimiento administrativo de responsabilidad contable</i>	1124
9. Las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables por el Tribunal de Cuentas	1126
9.1. <i>Consideraciones sobre su naturaleza</i>	1126
9.2. <i>La pieza separada</i>	1129
9.3. <i>Las actuaciones previas al reintegro por alcance</i>	1133
10. Los procesos contenciosos contables ante el Tribunal de Cuentas	1138
10.1. <i>Caracteres y naturaleza de la jurisdicción contable</i>	1138
10.2. <i>Órganos de la jurisdicción contable</i>	1143
10.2.1. <i>Clases</i>	1143
10.2.2. <i>Competencias</i>	1143
10.3. <i>Los procesos contables: juicio de cuentas, reintegro por alcance y cancelación de fianzas</i>	1146
10.3.1. <i>Consideraciones generales</i>	1146
10.3.2. <i>El juicio de cuentas</i>	1147
10.3.3. <i>El proceso de reintegro por alcance</i>	1151
10.3.4. <i>Los expedientes de cancelación de fianzas</i>	1152
10.3.5. <i>Recursos contra providencias, autos y sentencias</i>	1154

	<i>Página</i>
Bibliografía	1155
CAPÍTULO 2	
LA RESPONSABILIDAD PENAL EN EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS	1157
ROSA VENTAS SASTRE	
1. Introducción	1157
2. ¿Es necesario la tipificación penal del despilfarro público?	1159
2.1. <i>Premisa</i>	1159
2.2. <i>La responsabilidad contable</i>	1159
2.3. <i>La nueva respuesta del ordenamiento jurídico-penal ante el uso irresponsable del dinero público</i>	1160
3. El delito de malversación	1163
4. Principales modificaciones del Código penal introducidas por LO 7/2012	1164
4.1. <i>La responsabilidad penal de Partidos políticos y Sindicatos</i>	1164
4.2. <i>El nuevo delito de malversación del artículo 433 bis CP</i>	1169
5. Conclusiones	1170
CAPÍTULO 3	
EL NUEVO DELITO DE ADMINISTRACIÓN DESLEAL DE PATRIMONIO PÚBLICO (MALVERSACIÓN) EN LOS ANTEPROYECTOS DE REFORMA DEL CÓDIGO PENAL DE 2012 Y 2013	1175
ABRAHAM CASTRO MORENO	
1. Introducción	1175
2. La nueva regulación del delito de malversación de caudales en el anteproyecto	1177
2.1. <i>Regulación vigente y regulación propuesta en el anteproyecto</i>	1177
2.2. <i>Análisis de la reforma</i>	1181
2.2.1. <i>Líneas generales de la reforma. Principales novedades</i> .	1181

	<i>Página</i>
2.2.2. El nuevo delito de administración desleal de patrimonio público.....	1182
2.2.2.1. Transformación del delito de malversación de caudales en el nuevo delito de administración desleal de patrimonio público.....	1182
2.2.2.2. Incriminación de la malversación por remisión al delito privado de administración desleal: el gran problema	1189
2.2.2.2.1. Importación de los defectos del modelo alemán al sistema español.....	1189
2.2.2.2.2. Problemas concursales de la remisión	1194
2.2.2.2.3. Posible resurrección de supuestos actualmente despenalizados.....	1203
2.2.2.3. Tipos agravados	1206
2.2.2.3.1. Tipos agravados que desaparecen. Crítica.....	1206
2.2.2.3.2. El ánimo de lucro como posible elemento agravatorio	1208
2.2.2.3.3. La especial gravedad. Criterios de determinación en la regulación actual y en los Anteproyectos.....	1211
2.2.2.4. Tipos atenuados.....	1219
2.2.2.4.1. La escasa gravedad. Criterios de determinación en la regulación actual y en los Anteproyectos.....	1219
2.2.2.4.2. Reparación y colaboración con las autoridades	1222
2.2.3. ¿Qué queda del delito de malversación de uso por aplicación privada de los bienes?	1223
2.2.4. Breve mención sobre el delito de falsedades contables..	1225
2.2.5. Novedades en materia de malversación impropia.....	1226
2.3. <i>De la crítica a la propuesta</i>	1228

Bibliografía	1229
---------------------------	------

CAPÍTULO 4

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO: ¿HACIA LOS COMPLIANCE PROGRAMS "ANTI-CORRUPCIÓN" COMO EXIGENCIAS LEGALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA?	1235
---	------

CARLOS GÓMEZ-JARA DÍEZ

1. Introducción	1235
------------------------------	------

	<i>Página</i>
2. Personas jurídico-privadas y personas jurídico-públicas: dos niveles de responsabilidad diferenciados	1237
3. Exclusión de las sociedades mercantiles estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general ¿Qué ocurre con las sociedades autonómicas, provinciales y locales?.....	1239
4. El levantamiento del velo en el ámbito de lo público: inimputabilidad material vs. inimputabilidad formal	1241
5. La inclusión de partidos políticos y sindicatos en el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas.....	1244
6. La idoneidad de adaptar los programas de cumplimiento «anti-corrupción» al ámbito de lo público: ¿Una exigencia legal futura para la contratación pública?	1247

CAPÍTULO 5

LA CRISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SU TRATAMIENTO PROCESAL COMO CAUSA DE SU FALTA DE EFICACIA	1253
---	------

IGNACIO COLOMER HERNÁNDEZ

1. Planteamiento de la cuestión	1253
2. La responsabilidad civil de las administraciones públicas	1258
2.1. <i>La responsabilidad de las administraciones por la causación de un daño</i>	1258
2.2. <i>La publicación operada en la exigencia de responsabilidad civil frente a la administración</i>	1269
2.2.1. La necesaria reclamación en vía administrativa	1271
2.2.2. El problema procesal del orden competente	1278
2.2.3. La falta de eficacia para los ciudadanos de una responsabilidad civil publicada.....	1280
3. A Modo de conclusión	1286

CAPÍTULO 6

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....

1289

JESÚS AVEZUELA CÁRCCEL

1. **Introducción** 1289
2. **Unos breves apuntes históricos**..... 1290
3. **Cobertura constitucional y régimen jurídico** 1293
 - 3.1. *El ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*..... 1294
 - 3.2. *De la responsabilidad por culpa al actual concepto técnico de lesión*.... 1296
 - 3.3. *Algunas consideraciones procedimentales y algunas patologías*..... 1299
4. **Responsabilidad patrimonial y gestión pública: el supuesto de la responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas**..... 1302
5. **Un supuesto específico de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la gestión pública** 1312

PARTE SÉPTIMA

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS AGENTES PÚBLICOS

CAPÍTULO 1

DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS DE LOS ALTOS CARGOS PÚBLICOS, Y DE SU CONCEPTO Y "ESTATUS".....

1317

LUIS F. MAESO SECO

1. **A modo de introducción**..... 1317
2. **Ni concepto ni estatus** 1319
3. **De las responsabilidades administrativas y específicas de los altos cargos** 1340
 - 3.1. *Delimitación*..... 1340

	<i>Página</i>
3.2. <i>El caso de la Administración del Estado</i>	1344
3.2.1. Responsabilidades, obligaciones y deberes de la normativa de conflictos de intereses.....	1345
3.2.1.1. Responsabilidades derivadas del especial sistema de incompatibilidades de la LCI	1346
3.2.1.2. Aparte: de las responsabilidades del alto cargo cesado	1349
3.2.1.3. Las responsabilidades «generales»	1355
3.2.2. Sobre la particular responsabilidad ética (y conductual) del alto cargo: un apunte	1359
4. El caso de las Comunidades Autónomas y los entes locales: singularidades	1363
4.1. <i>En la Administración autonómica</i>	1363
4.1.1. Premisas.....	1363
4.1.2. De las semejanzas y las divergencias	1366
4.2. <i>En la Administración local</i>	1372
4.2.1. Una noción ajena	1374
4.2.2. Un régimen similar	1378
5. A modo de conclusión	1383
Bibliografía	1386
CAPÍTULO 2	
LAS RESPONSABILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	
JAVIER VÁZQUEZ CARRANZO	
1. Malos tiempos para la gestión pública	1391
2. Una aproximación al concepto de empleado público	1393
3. De la responsabilidad disciplinaria a la ética	1396
3.1. <i>Régimen disciplinario</i>	1399
3.2. <i>Responsabilidad disciplinaria en el EBEP</i>	1400

	<i>Página</i>
3.3. <i>La crisis del régimen disciplinario</i>	1401
3.4. <i>Código de conducta y deberes de los empleados públicos</i>	1403
3.4.1. <i>Principios éticos</i>	1406
3.4.2. <i>Principios de conducta</i>	1413
4. <i>La responsabilidad patrimonial del empleado público</i>	1423
4.1. <i>Introducción</i>	1423
4.2. <i>Régimen jurídico</i>	1425
5. <i>La responsabilidad penal del empleado público</i>	1429
5.1. <i>Especialidades del CP en relación al empleado público</i>	1429
5.2. <i>Delitos especiales de los empleados públicos</i>	1432
5.3. <i>El nuevo artículo 433 bis CP</i>	1433
5.4. <i>El auge de la vía penal</i>	1435
6. <i>La responsabilidad contable</i>	1437
6.1. <i>Introducción</i>	1437
6.2. <i>Alcance y malversación</i>	1440
6.3. <i>La estabilidad presupuestaria y el anteproyecto de ley de transparencia</i>	1442
7. <i>La responsabilidad en el ámbito de la contratación pública</i>	1447
8. <i>La responsabilidad en la gestión: la evaluación del desempeño</i>	1450

CAPÍTULO 3

RESPONSABILIDAD Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN	1455
--	------

MIGUEL MIAJA FOL

1. Introducción	1455
2. Sobre las distintas aproximaciones a los conceptos de responsabilidad y control	1456

	<i>Página</i>
2.1. <i>Significado y alcance de la responsabilidad de los administradores públicos</i>	1456
2.1.1. <i>Código ético de los administradores públicos</i>	1458
2.1.2. <i>Transparencia</i>	1459
2.2. <i>Significado y alcance del control de la actividad financiera</i>	1461
2.3. <i>El modelo de control de la actividad financiera de la administración española. Funciones de la IGAE y del Tribunal de Cuentas</i>	1464
2.3.1. <i>Rendición de cuentas y control de las Cortes sobre la actividad financiera de la Administración</i>	1464
2.3.2. <i>Funciones de la IGAE</i>	1467
2.3.3. <i>Funciones del Tribunal de Cuentas</i>	1468
3. Responsabilidad y control en el marco de la teoría del principal-agente	1469
3.1. <i>La aplicación de la teoría principal-agente al ámbito público</i>	1469
3.2. <i>El modelo organizativo de Agencia y su expansión en los últimos 30 años</i>	1472
3.3. <i>Algunas experiencias de la administración española: Responsabilidad de los gestores públicos por los resultados de su gestión</i>	1475
3.3.1. <i>Gestión por objetivos y rendición de cuentas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos. Su regulación en la Ley General Presupuestaria</i>	1475
3.3.2. <i>La Ley de Agencias</i>	1476
4. Administración responsable y control interno	1479
4.1. <i>El informe COSO y su influencia en las empresas y administraciones públicas</i>	1479
4.2. <i>Marco conceptual del control interno según COSO</i>	1482
4.2.1. <i>Definición de Control Interno</i>	1482
4.2.2. <i>Entorno de control</i>	1483
4.2.3. <i>Evaluación de riesgos</i>	1483
4.2.4. <i>Actividades de control</i>	1484

	<u>Página</u>
4.2.5. Información y comunicación	1485
4.2.6. Supervisión.....	1486
4.3. <i>Los sistemas de control interno de la administración española a la luz del modelo COSO</i>	1488
4.3.1. Integridad y valores éticos.....	1489
4.3.2. Atribución de autoridad y responsabilidad.....	1492
4.3.3. Políticas y prácticas de Recursos Humanos.....	1493
5. Conclusión	1495
Bibliografía	1496