

CUADERNOS RAICA

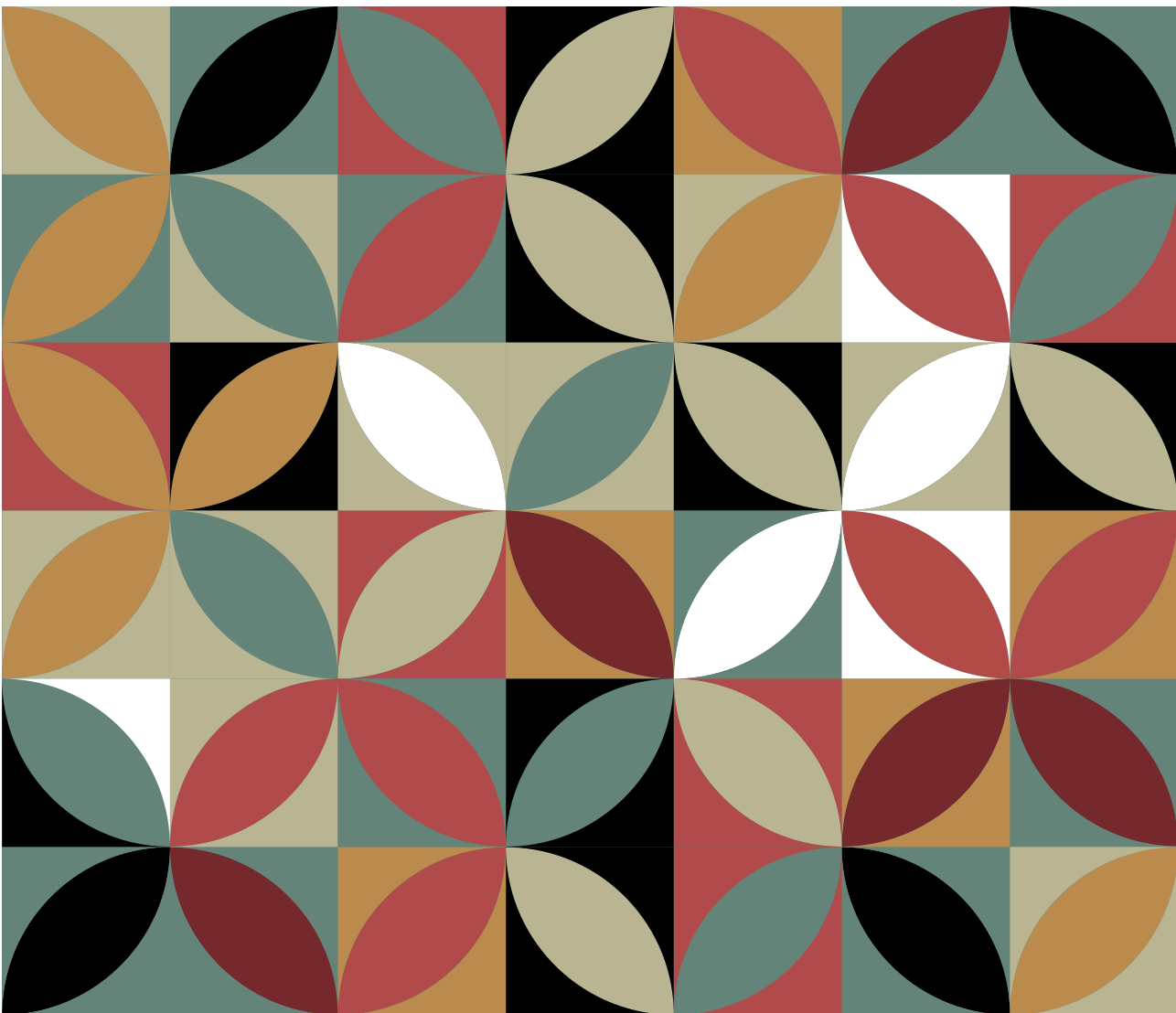
#1

CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

UNA MIRADA DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Directores

Alfredo Galán Galán
Andrés Fernando Ospina Garzón



A large, light gray stylized tree graphic is positioned on the right side of the page. It features a thick trunk that curves upwards and to the left, with several branches extending from it. The branches are adorned with numerous oval-shaped leaves, also in a light gray tone. The tree's canopy spreads across the upper right portion of the cover.

CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

UNA MIRADA DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

CUADERNOS RAICA

#1

CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

UNA MIRADA DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Directores:

Alfredo GALÁN GALÁN
Andrés Fernando OSPINA GARZÓN

Analía ANTIK	Raúl LETELIER WARTENBERG
Rhita BOUSTA	Germán LOZANO VILLEGAS
Betieli DA ROSA SAUZEM MACHADO	Andrés Fernando OSPINA GARZÓN
Alfredo GALÁN GALÁN	Christophe PIERUCCI
Gianluca GARDINI	Flavio QUEZADA RODRÍGUEZ
Ricardo HERMANY	Alexandre SANTOS SERRA
Martin IBLER	Joaquín TORNOS MAS
Camila LEMOS DE MELO	Claudia TUBERTINI
Orlando VIGNOLO CUEVA	

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Depósito legal: M-18501-2024
ISBN: 978-84-128852-1-7 (papel) \\
978-84-128852-2-4 (digital)

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

- PRESENTACIÓN 11** **Comienza la travesía: RAICA, Cuadernos RAICA y el control económico-financiero de los recursos públicos**
ALFREDO GALÁN GALÁN y
ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN

INFORMES NACIONALES

I. América

- 23** **INFORME NACIONAL DE ARGENTINA. El control financiero sobre el patrimonio público en Argentina**
ANALÍA ANTIK
- 41** **INFORME NACIONAL DE BRASIL I. El control de la actividad financiera en la Administración pública en el federalismo brasileño: el papel de los tribunales de cuentas a nivel local**
RICARDO HERMANY y BETIELI DA ROSA SAUZEM MACHADO
- 59** **INFORME NACIONAL DE BRASIL II. La responsabilidad de los agentes públicos: la improbidad administrativa y sus formas de reparación judicial**
RICARDO HERMANY y CAMILA LEMOS DE MELO
- 75** **INFORME NACIONAL DE CHILE. El control de la gestión de los recursos financieros públicos en el derecho chileno**
FLAVIO QUEZADA RODRÍGUEZ
- 101** **INFORME NACIONAL DE COLOMBIA. El control fiscal en Colombia: perspectivas, análisis y retos**
GERMÁN LOZANO VILLEGAS
- 125** **INFORME NACIONAL DE PERÚ. Las categorías jurídico-administrativas del control gubernamental peruano**
ORLANDO VIGNOLO CUEVA

II. Europa

- 163 INFORME NACIONAL DE ALEMANIA. El control sobre la gestión de los recursos públicos. En particular, la visión desde los Gobiernos locales**

MARTIN IBLER

- 199 INFORME NACIONAL DE ESPAÑA. El control económico-financiero de los recursos públicos. El caso español**

JOAQUÍN TORNOS MAS

- 225 INFORME NACIONAL DE FRANCIA. El control financiero sobre el patrimonio público en Francia**

CHRISTOPHE PIERUCCI

- 247 INFORME NACIONAL DE ITALIA. El control económico-financiero de los recursos públicos en un Estado autonómico: el caso de Italia**

CLAUDIA TUBERTINI

- 259 INFORME NACIONAL DE PORTUGAL. El control financiero de las entidades locales: una reflexión sobre el Tribunal de Cuentas portugués**

ALEXANDRE SANTOS SERRA

CONCLUSIONES DE LAS MESAS TEMÁTICAS DE DISCUSIÓN

- 275 Conclusiones sobre los aspectos institucionales y orgánicos del control económico-financiero de los recursos públicos**

GIANLUCA GARDINI

- 281 Conclusiones sobre las peculiaridades del control económico-financiero en las Administraciones locales**

ALFREDO GALÁN GALÁN

**287 Conclusiones sobre la responsabilidad
y reparación por la indebida
administración de los recursos públicos**
ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN

**293 Conclusiones sobre el presente y futuro
del control económico-financiero de los
recursos públicos**
RAÚL LETELIER WARTENBERG

RELATORÍA GENERAL

**301 El control económico-financiero de los
recursos públicos. Una mirada desde la
Administración local**
RHITA BOUSTA

INFORME NACIONAL DE ITALIA

El control económico-financiero de los recursos públicos en un Estado autonómico: el caso de Italia

Claudia Tubertini

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Alma Mater Studiorum Università di Bologna*

SUMARIO. 1. Los orígenes del Tribunal de Cuentas italiano: marco constitucional y su ubicación dentro del poder público. 2. La evolución de las formas de control del Tribunal de Cuentas: de la legitimidad a la eficiencia, a la legalidad financiera. 3. La evolución de los controles sobre las autonomías territoriales: presupuestos y justificaciones en la afectación de la autonomía. 4. La evolución de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad. 5. Observaciones finales. 6. Bibliografía.

1. Los orígenes del Tribunal de Cuentas italiano: marco constitucional y su ubicación dentro del poder público

El Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*) representa una de las primeras instituciones del Estado italiano y el primer poder judicial con competencia extendida a todo el territorio nacional. De hecho, fue establecido con la Ley 800 de 1862, según el modelo de la *Cour des Comptes* francesa, instituida por Napoleón Bonaparte en 1807, tomando de ella algunos rasgos fundamentales que ha mantenido a lo largo de su historia: ser una autoridad que garantiza la legalidad financiera, con distintas secciones encargadas de controlar (*Sezioni di controllo*), y a la vez un órgano judicial, con secciones encar-

gadas de dictaminar en materia de responsabilidad administrativo-contable (*Sezioni giurisdizionali*); estar compuesto, en el ejercicio de sus funciones tanto de control como de jurisdicción, por magistrados, cuya condición de jueces garantiza la independencia individual de sus miembros, pero también del órgano en su conjunto (Carbone, 1994; Marrama, 1998: 39).

El nuevo sistema republicano, caracterizado no solo por la separación de poderes y la prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, sino también por la necesidad de una atención constante a la correcta gestión de los recursos públicos, llevó a la Asamblea Constituyente italiana a confirmar las funciones del Tribunal de Cuentas en dos artículos fundamentales de la Constitución (arts. 100 y 103). Si bien no hubo debates particulares sobre el mantenimiento de su función de control, que también se consideraba funcional para garantizar la interpretación uniforme de las normas por parte de la Administración pública, el debate sobre su competencia fue muy complejo, también a la luz de las orientaciones generalizadas más favorables a la unidad de la jurisdicción. Finalmente prevaleció la opción de incluir en el artículo 103 de la Constitución de 1948 el Tribunal de Cuentas entre los poderes judiciales de la República, introduciendo así una excepción a la prohibición de inclusión de jueces especiales en nuestro sistema contenida en el artículo 102 de la Constitución, y garantizando expresamente la independencia también de los jueces de cuentas, al igual que los demás magistrados (art. 108 Const.).

El artículo 100 atribuye al Tribunal de Cuentas la condición de organismo con relevancia constitucional, estableciendo en su apartado 2 que “el Tribunal de Cuentas ejerce un control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno y también un control posterior sobre la gestión del presupuesto del Estado; participa en los casos y formas previstos por la ley en el control de la gestión financiera de las entidades a las que el Estado aporta ordinariamente”.

Sin duda, el cambio de forma de gobierno a republicano cambia radicalmente la relación entre el Tribunal de Cuentas, el Gobierno y el Parlamento: según el artículo 100, de hecho, el Tribunal de Cuentas informa directamente al Parlamento sobre el resultado de la verificación realizada; además, asimismo, de acuerdo con el artículo 100, la ley asegura la independencia del instituto y de sus miembros frente al Gobierno. Su función auxiliar queda entonces dirigida al Parlamento, convirtiéndolo, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, en un órgano no del Estado, sino de la República, que actúa como garante imparcial del equilibrio económico-financiero de todo el sector público.

En cuanto al Tribunal de Cuentas en su función jurisdiccional, el artículo 103 garantiza su competencia “en materia de contabilidad pública y en otras materias determinadas por la ley”. Con la expresión “materia de contabilidad pública”, la Constitución se limitó a transponer el concepto de la legislación entonces vigente, centrando la competencia del Tribunal de Cuentas en el carácter público del agente y en la calificación pública del dinero o activo que se gestiona.

Ambas funciones del Tribunal de Cuentas —la de control y la de jurisdicción— han experimentado importantes evoluciones a lo largo del tiempo, influenciadas, en particular: a) por la transformación del Estado italiano de un Estado unitario a un Estado multinivel, caracterizado por la presencia de entidades regionales con competencias legislativas y una Administración local (articulada ahora en municipios, provincias, ciudades metropolitanas) con amplias competencias administrativas; b) por la transformación de los modelos y formas de Administración pública, mediante la difusión de las Administraciones en forma privada; c) por la creciente responsabilidad del Estado hacia la Unión Europea en relación con el correcto uso de los recursos públicos.

En los siguientes apartados intentaremos ilustrar brevemente estas transformaciones.

2. La evolución de las formas de control del Tribunal de Cuentas: de la legitimidad a la eficiencia, a la legalidad financiera

Antes de analizar el desarrollo de las funciones de control del Tribunal de Cuentas en relación con las autonomías territoriales, es importante distinguir las formas de control establecidas en el citado artículo 100 de la Constitución y las otras introducidas por el legislador, que se hayan considerado compatibles con este artículo.

En primer lugar, está el control preventivo de legitimidad, dirigido únicamente a garantizar la legitimidad de los actos sometidos al Tribunal de Cuentas, y destinado a proteger el derecho objetivo, a diferencia de los controles administrativos que se llevan a cabo en el seno de la Administración. Es un control que se realiza en posición imparcial con respecto a los intereses que en cada momento persigue la Administración, y para garantizar el sistema general en su conjunto. No es una sentencia, pero hay una analogía con la función judicial, porque se evalúa la conformidad de los actos con las normas de derecho objetivo, excluyendo así cualquier evaluación que no sea de carácter estrictamente jurídico. Se trata de un control que la Consti-

tución prevé en el artículo 100 para los actos del Gobierno nacional, y que con el tiempo se ha limitado a los actos más importantes, debido también a la superposición del control del Tribunal de Cuentas con el control de la Contaduría General del Estado (*Ragioneria generale dello Stato*), dependiente del Ministerio de Economía.

En cualquier caso, se trata de un control cuyo resultado negativo impide la entrada en vigor del acto, pero que puede ser superado por una resolución del Consejo de Ministros, y que puede, por tanto, ser causa de responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento. A pesar de estar sujeto a plazos perentorios, el procedimiento de control preventivo se presenta a menudo como una oportunidad para que la Administración pública corrija las anomalías detectadas, retirando o reformando el acto cuya ilegitimidad ha sido impugnada.

Además del control preventivo de legitimidad, el artículo 100 también prevé el control posterior de la gestión del presupuesto estatal. Este control se ha ampliado para incluir no solo la legitimidad y regularidad de la gestión, sino también el funcionamiento de todos los controles internos y la verificación del cumplimiento de los resultados de la actividad con los objetivos establecidos por la ley, por lo que se solicita al Tribunal que evalúe comparativamente los tiempos, métodos y costes de realización de actividades administrativas. En este contexto, el Tribunal realiza controles empíricos tanto en los parámetros como en los métodos adoptados, derivados de la experiencia común y racionalizados en el conocimiento técnico-científico de las disciplinas económicas, empresariales y estadísticas, así como de la contabilidad pública. El resultado de estos controles se comunica al Parlamento y al Gobierno, que tiene la posibilidad de adoptar medidas correctoras.

El control de gestión se produce generalmente una vez concluida la gestión y no prevé medidas coercitivas adoptadas directamente por el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, con la Ley 15 de 2009 se introdujo un método de control concomitante, que interviene sobre la gestión pública en curso y que también puede terminar con la adopción de medidas inhibitorias particularmente importantes, como la suspensión del compromiso de gasto. El Tribunal puede entonces señalar el incumplimiento y el carácter antieconómico de la gestión, pero también señalar la responsabilidad de los funcionarios.

Además, la actividad del Tribunal de Cuentas afecta significativamente a todo el ciclo presupuestario del Estado, a través de las audiencias de sus secciones en las Cámaras con motivo de la aprobación de la ley financiera

y otras leyes importantes de gasto. Los informes del Tribunal se refieren a la legitimidad, pero también a la sostenibilidad económico-financiera de los proyectos de ley, y también verifican los efectos macroeconómicos de las políticas de gasto previstas. También en esta materia se ha ampliado aún más el papel auxiliar del Tribunal, estableciendo, en lo que se refiere a la aplicación del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, la obligación del Tribunal de Cuentas de presentar un informe cada seis meses sobre los resultados de los controles realizados en la utilización de los recursos del Plan.

Al final del ciclo anual de la gestión del gasto interviene entonces otra función fundamental de control del Tribunal de Cuentas, el juicio sobre la rendición de cuentas del Estado (*giudizio di parificazione*, o “*Parifica*”), en forma de decisión judicial, con la que se certifican los resultados de la gestión declarados por el Gobierno y momento culminante de la función auxiliar del Tribunal.

El artículo 100 de la Constitución prevé también el control sobre los organismos a los que el Estado contribuye con carácter ordinario, informando al Parlamento sobre el resultado de la verificación realizada. Este control, regulado por la Ley 259/1958, no afecta la legitimidad de los actos adoptados, sino el desempeño de la gestión, o el uso de los recursos según criterios de eficacia, eficiencia y rentabilidad. Las entidades sujetas a control son aquellas que obtienen aportes en capital o bienes y servicios por parte del Estado. Este control del Tribunal de Cuentas también afecta a las empresas públicas: el Tribunal Constitucional consideró que la función de control prevista por el artículo 100 se justifica por un interés preeminente del Estado en someter a control cada gestión que pueda afectar, incluso indirectamente, al presupuesto del Estado. Este control, por lo tanto, se ha extendido también mucho más allá del estrecho perímetro de las Administraciones públicas, ejerciéndose también sobre los organismos públicos de forma privada.

3. La evolución de los controles sobre las autonomías territoriales: presupuestos y justificaciones en la afectación de la autonomía

Además de las formas y los métodos de control, el ámbito de actividad del Tribunal de Cuentas ha experimentado una importante transformación. Nacido, como hemos visto, como órgano auxiliar de un Estado centralizado, el Tribunal se ha transformado en una autoridad de control de todas las Administraciones, incluidas las regionales y locales, y paralelamente al crecimiento de competencias y funciones de ellas, ha aumentado su papel. Ya a partir de la Ley 51/1982, mediante la creación de una sección específica central llamada “Entidades locales”, se confió al Tribunal el control posterior —a través de la redacción de informes— de la gestión de los entes locales de mayor

población, que luego se amplió, a partir de 1987, a todos los Gobiernos locales que tienen déficits de gasto; pero es con la reforma llevada a cabo por la Ley 20/1994 cuando el control de gestión posterior se extendió a todas las Administraciones públicas, incluidas las autonómicas y locales, culminando con informes destinados al Parlamento y a los respectivos consejos regionales. Para el ejercicio de este control, se ha dotado al Tribunal de amplios y penetrantes poderes de investigación, que incluyen también la posibilidad de realizar y ordenar investigaciones directas, gracias a sus nuevas estructuras periféricas, las secciones regionales, constituidas en cada territorio correspondiente a una región. Esta ampliación del control de gestión sobre las autonomías territoriales fue considerada legítima por el Tribunal Constitucional (Decisión 29/1995), y no contraria a la autonomía constitucional reconocida a las regiones y a los entes locales, a la luz de la calificación del Tribunal de Cuentas como organismo independiente, al servicio no del Gobierno nacional, sino del Estado-comunidad.

Con la modificación del Título V de la Constitución que tuvo lugar con la Ley Constitucional 3/2001, los controles preventivos residuales de legitimidad confiados a los organismos estatales y regionales ya no existen, la mayor autonomía financiera de los entes locales ha llevado al legislador a reforzar el papel del Tribunal de Cuentas como garante del respeto de los equilibrios presupuestarios por parte de todos los niveles de gobierno de la República (D'Auria, 2003: 1379). Se han introducido así una serie de nuevas obligaciones, a cargo de las regiones y de los entes locales, destinadas a proporcionar a las secciones regionales de control del Tribunal de Cuentas una información periódica sobre el correcto uso de los recursos públicos y sobre la ejecución de los programas de gasto, con el fin de garantizar el ejercicio de su actividad de control, y la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas prescriba medidas correctoras (leyes 131/2003 y 266/2005). En un contexto de gestión de los recursos aún centralizado, la lectura extensiva de la competencia legislativa estatal en materia de coordinación financiera ha favorecido el reconocimiento del papel del legislador estatal como garante del uso de los recursos públicos también por parte de las autonomías locales, excluyendo así cualquier espacio al legislador regional (de las regiones a estatuto común) en este ámbito (Allegretti, 2013). De este modo, ni siquiera se aplicaron las disposiciones que habían permitido la integración de cada sección regional de control del Tribunal de Cuentas con dos miembros designados por la región (Ley 131/2003), ni la disposición que permitía un desarrollo de nuevas formas de colaboración de las secciones regionales de control del Tribunal de Cuentas con los Gobiernos regionales, para la mejora de la gestión financiera y de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa (Battini, 2015: 308).

Pero es con la reforma constitucional de 2012 cuando el control de las autonomías territoriales por parte del Tribunal de Cuentas se volvió aún más estricto: nos referimos a la Ley Constitucional 1/2012, que al introducir en la Constitución el principio de equilibrio presupuestario y sostenibilidad de la deuda pública, obligaba también a las regiones y los entes locales a garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos y a considerar las distintas fases adversas o favorables del ciclo económico (Cecchetti, 2012; Luciani, 2016: 459). La nueva estructura constitucional determinada por estas dos reformas ha reforzado fuertemente la participación del Tribunal de Cuentas en el control de la gestión financiera de las regiones y de los entes locales, confiando nuevas y ampliadas responsabilidades a las secciones regionales de control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la pertenencia de nuestro país a la Unión Europea (Della Cananea, 2015: 438). De particular importancia es el papel que desempeña hoy el Tribunal en los complejos procedimientos relativos a los Gobiernos locales que se encuentran en déficit o que presentan desequilibrios capaces de determinar dificultades financieras, aprobando o rechazando el plan de reequilibrio financiero y controlando su aplicación. El contexto de mayor rigor financiero determinado por la disposición constitucional introducida en 2012 ha justificado así la atribución de nuevas funciones al Tribunal de Cuentas, introduciendo hipótesis de responsabilidad tipificada de las autoridades y los funcionarios de la Administración, que puede llegar hasta la aplicación de sanciones. Por tanto, el resultado del control no solo puede ser colaborativo, sino también coercitivo y punitivo (Magri, 2017). Todas estas medidas reciben una garantía en el mecanismo que permite al sujeto afectado proponer recurso de apelación frente a las secciones centrales del Tribunal de Cuentas.

En esta misma perspectiva se inscribe también la extensión del juicio sobre la rendición de cuentas (*giudizio di parificazione*), a partir de 2012, a todas las regiones, y controles específicos sobre capítulos individuales del gasto regional considerados particularmente significativos por el legislador estatal, como los gastos de los miembros de los consejos regionales, ejercidos anualmente por la Sección regional de control competente por territorio con el objetivo de verificar las eventuales irregularidades, que deberán ser comunicadas al Presidente del Consejo Regional para que los interesados dispongan el reembolso de las cantidades percibidas.

4. La evolución de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad

Además de la función de control, como hemos visto, el Tribunal de Cuentas italiano siempre ha ejercido otra función, la jurisdiccional, sobre la responsa-

bilidad por daños al patrimonio público (*danno erariale, o danno all'erario*) causados por miembros políticos o empleados públicos; una acción ejercida de oficio por un órgano imparcial, el Fiscal General del Tribunal de Cuentas (*Procuratore generale presso la Corte dei Conti*). La disposición constitucional del artículo 103 planteó —al igual que otras disposiciones de la Constitución— problemas en cuanto a su alcance preceptivo inmediato, dado que en el momento de su entrada en vigor la acción de responsabilidad solo estaba prevista para determinadas categorías de funcionarios y Administraciones. A principios de los años 90, al empezar un amplio proceso de reforma de la Administración pública, se amplió expresamente la competencia del Tribunal contable tanto a las entidades locales como a las regiones, y para ello se crearon también secciones jurisdiccionales y fiscalías regionales. Ante el flagrante e imparable proceso de privatización de organismos y Administraciones públicas que operan a nivel regional o municipal, en 2004, el supremo órgano jurisdiccional de nuestro país, el Tribunal de Casación (*Corte di Cassazione*), modificó su orientación jurisprudencial afirmando la competencia del Tribunal de Cuentas también respecto de los gerentes de empresas y sociedades públicas, al considerar que el criterio subjetivo que hasta entonces había fundamentado la competencia del juez contable debía ser sustituido por un criterio objetivo, basado en el carácter público de los recursos utilizados (Altieri, 2012: 108). Esta orientación se ha confirmado en 2016, en la ley consolidada sobre empresas públicas, que reconoció legalmente la competencia del Tribunal de Cuentas sobre las sociedades *in house* (Dugato, 2016: 91). Según el mismo criterio, en función de la naturaleza de los recursos utilizados, el ejercicio de la acción contable ha sido considerado por la jurisprudencia aplicable también frente a receptores privados de fondos públicos en caso de desvío respecto a las finalidades preestablecidas, y también cuando se discute sobre la restitución a la Unión Europea de aportaciones comunitarias desembolsadas directamente o recibidas o utilizadas ilícitamente por particulares. En efecto, los límites de la competencia contable no deben considerarse aplicables únicamente al daño sufrido por la Administración pública, sino que deben incluir también el daño causado a la Unión Europea en virtud de la ampliación del alcance de la acción de responsabilidad, que no permite una discriminación basada en el carácter supranacional de la Administración protegida; en tales casos se aplica el principio de asimilación (art. 325 TUE), en virtud del cual los intereses financieros europeos deben equipararse a los nacionales en cuanto a la forma y al nivel de protección.

5. Observaciones finales

La evolución del sistema de control centrado en el Tribunal de Cuentas italiano puede ser objeto de diferentes interpretaciones. Si, desde una perspectiva

de eficacia de los controles, el refuerzo del Tribunal de Cuentas puede interpretarse en términos positivos, como un organismo encargado de salvaguardar el buen funcionamiento de la Administración pública, la eficacia de los derechos sociales, la adecuada asignación de recursos, el equilibrio intergeneracional, se puede objetar que el Tribunal debería garantizar que las Administraciones, además de tener cuentas equilibradas, sean realmente capaces de prestar servicios económicos y eficientes. Sin embargo, especialmente después de la reforma constitucional de 2012, el Tribunal se ha transformado en un organismo responsable de verificar la *buena gestión financiera* del Estado en nombre de la propia Unión Europea, pudiendo implicar esto también medidas interdictorias, correctoras y sancionadoras. Al final, es la Ley Constitucional 1/2012 el principal parámetro utilizado por el Tribunal Constitucional para justificar esta evolución de las competencias de control del Tribunal de Cuentas, que ya no se realizan en el interés exclusivo de las entidades controladas, sino del interés más amplio de la *legalidad financiera*, en cuanto destinadas a evitar daños irreparables a los equilibrios presupuestarios (Branca, 2014: 49; D'Alterio, 2015). Precisamente la estrecha correlación de esta actividad de control con el artículo 81, apartado 4, y el artículo 117, apartado 3, de la Constitución, justifica, según el Tribunal Constitucional, la atribución al Tribunal de Cuentas de competencias destinadas a prevenir eficazmente prácticas perjudiciales al principio de cobertura previa y equilibrio dinámico del presupuesto de los órganos territoriales; la neutralidad e independencia que caracterizan al Tribunal de Cuentas excluyen, según el Tribunal Constitucional, una violación de la autonomía regional y local (Tribunal Const., sentencias núms. 60/2013, 39 y 40/2014).

Esto explica también que se haya ido debilitando progresivamente el criterio de separación entre las actividades de control y el ejercicio de la acción de responsabilidad, que, por otro lado, había sido sancionado cuando la acción de responsabilidad se extendió a todas las Administraciones públicas en 1994. Cada vez más, son precisamente los resultados de los controles efectuados por el Tribunal los que los fiscales de las secciones regionales utilizan para incoar procedimientos de responsabilidad administrativa, haciendo que los controles pierdan su principal función de colaboración y se conviertan en instrumentos para el ejercicio de la acción de responsabilidad; a tal efecto, se han introducido obligaciones precisas para los magistrados del Tribunal de Cuentas adscritos a las secciones de control, para que informen a las fiscalías regionales de los hechos de los que puedan derivarse responsabilidades (*notizie di danno*, noticias de daño).

Ante el intenso ejercicio de la acción de responsabilidad por parte del Tribunal de Cuentas, acusado de generar el llamado “miedo de la

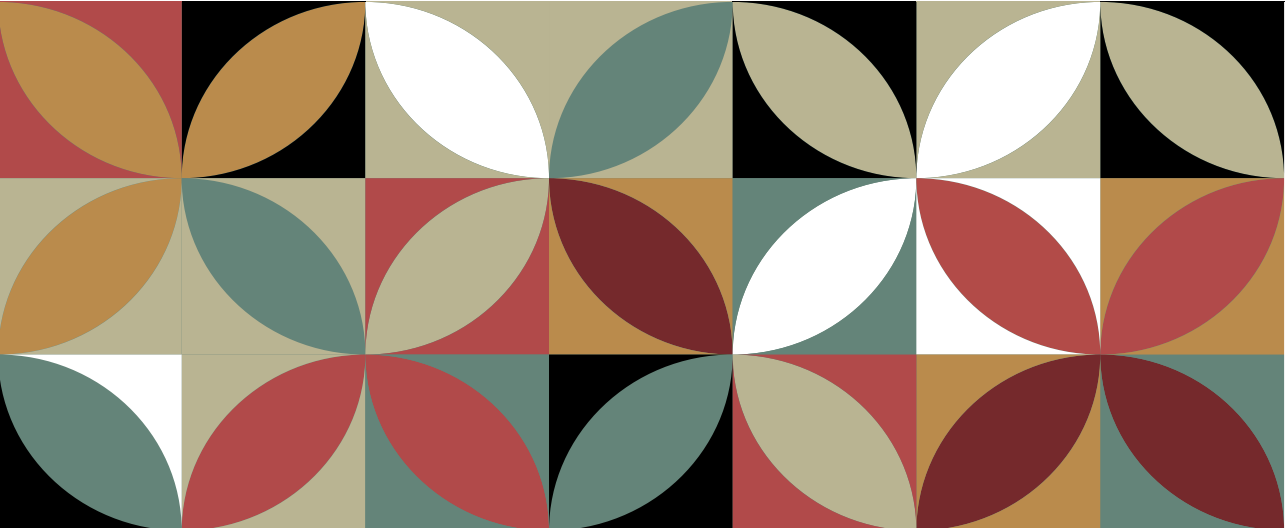
firma", y la propia complejidad del sistema de controles, el legislador ha introducido en los últimos años, aunque con carácter transitorio, importantes limitaciones de responsabilidad para quienes con una conducta activa hayan causado daños a los bienes públicos mediante acciones no maliciosas (Decreto Legislativo 76/2020, art. 21, vigente hasta finales de 2024). Más allá de las preocupaciones de legitimidad constitucional que el propio Tribunal de Cuentas ha expresado sobre estas disposiciones, que afectan a los parámetros de evaluación de la correcta conducta del funcionario, limitando gravemente el poder del juez de cuentas, parece bastante criticable que la Administración reclame una mayor libertad de medidas si la solicitud de desmantelamiento de los controles externos no va acompañada de un refuerzo decisivo de las líneas de control interno (Pagliarin, 2021).

Cabe mencionar también las numerosas iniciativas legislativas que a lo largo de estos años han intentado delimitar la responsabilidad administrativo-contable de los titulares de cargos políticos por las decisiones tomadas de forma independiente por los gestores y funcionarios administrativos, que aún no han sido aprobadas, pero que también indican claramente una intolerancia hacia el uso excesivo del instrumento de la acción de responsabilidad por parte de los fiscales del Tribunal de Cuentas.

Hay que decir también, sin embargo, que en los últimos años el esfuerzo del legislador se ha centrado en las garantías procesales a favor de los acusados en los procesos ante el Tribunal de Cuentas, cuyas normas procesales han sido objeto de una profunda reforma mediante la adopción de un nuevo código específico, inspirado en los principios del juicio justo (véase el Decreto Legislativo 174/2016, *Codice della giustizia contabile*) (Pilato, 2019). Así pues, en el ejercicio de su función de control, el Tribunal de Cuentas ha mantenido y desarrollado a lo largo del tiempo una intensa actividad de orientación interpretativa y de apoyo operativo a los entes locales y a las regiones mediante el ejercicio de la función consultiva, activada a petición de las mismas autoridades territoriales, recuperando de esta manera su original actitud colaborativa, no completamente socavada por los poderes autoritarios que poco a poco se le han ido reconociendo, hasta el punto de convertirse en un referente indispensable para las Administraciones, especialmente las de menor tamaño. Por lo tanto, es este espíritu de colaboración el que debería valorarse aún más, con el objetivo de reequilibrar la función fundamental de esta institución con la garantía de autonomía de la Administración, en primer lugar aquella cuya autonomía está garantizada constitucionalmente, es decir, las regiones y las autoridades locales (Della Cananea, 2014).

6. Bibliografía

- Allegretti, U. (2013). Controllo finanziario e Corte dei Conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive. *Rivista AIC*, 1.
- Altieri, A. (2012). *La responsabilità amministrativa per danno erariale*. Milano: Giuffrè.
- Battini, F. (2015). I controlli vent'anni dopo: la chiusura di un ciclo. *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 308-311.
- Brancasi, A. (2014). L'autonomia finanziaria degli enti locali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio". *Le Regioni*, 49– 80.
- Carbone, G. (1994). Art. 100. En G. Branca y A. Pizzorusso (dirs.). *Commentario della Costituzione*. Bologna: Zanichelli.
- Cecchetti, M. (2012). Legge Costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione. *Federalismi.it*, 24.
- D'Alterio, E. (2015). *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- D'Auria, G. (2003). I controlli. En S. Cassese (dir.). *Trattato di diritto amministrativo* (II). Milano: Giuffrè.
- Della Cananea, G. (2014). I rapporti di complementarità tra la Corte dei Conti e le istituzioni regionali e locali. *Munus*, 1, V.
- (2015). La revisione della spesa pubblica e la cultura dei controlli. *Rivista della Corte dei Conti*, 1-2, 438-443.
- Dugato, M. (2016). Le società pubbliche tra semplificazione, seconomicità ed efficienza e le valutazioni del Giudice contabile. En F. Mastragostino y S. Pilato (dirs.). *Danno pubblico ed efficienza dell'amministrazione* (pp. 91-103). Bologna: Bologna University Press.
- Luciani, M. (2016). La riforma dell'art. 81 della Costituzione. *Rivista della Corte dei Conti*, 3-4, 459-462.
- Magri, M. (2017). *Il controllo sugli enti territoriali nella attuale congiuntura*. Rimini: Maggioli.
- Marrama, R. (1998). Evoluzione storica della Pubblica Amministrazione e Corte dei Conti. En G. Caia y S. Nottola (dirs.). *Corte dei Conti riformata e prospettive istituzionali*. Rimini: Maggioli.
- Pagliarin, C. (2021). L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità. *Federalismi.it*, 10, 182-2013.
- Pilato, S. (2019). *La responsabilità amministrativa*. Torino: Giappichelli.



RAICA

Red Académica
Internacional de Control
de la Administración



Universidad
Externado
de Colombia



gobiernolocal.org