

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

- 136** *Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del Sector Público por parte del Tribunal.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca de la Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del Sector Público por parte del Tribunal, acuerda:

Instar a las Cortes Generales a que, en el marco de las conclusiones de la iniciativa aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, actualizadas a la situación jurídica actual, se haga una propuesta de mejora de la colaboración en el marco de un Plan consensuado con los organismos, acorde con todas las limitaciones normativas de transparencia y protección de datos.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de octubre de 2017.—El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.—El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**MOCIÓN SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO DE LA  
REGULACIÓN LEGAL DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE  
LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS, PÚBLICAS Y  
PRIVADAS, CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL  
EJERCICIO DE SU FUNCIÓN FISCALIZADORA, CON LA  
FINALIDAD DE MEJORAR LA EFICACIA DEL CONTROL DE  
LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR  
PÚBLICO POR PARTE DEL TRIBUNAL**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2 a), 9 y 21.3 a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición, así como en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 24 de febrero de 2011, la *“MOCIÓN SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO DE LA REGULACIÓN LEGAL DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS, PÚBLICAS Y PRIVADAS, CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN FISCALIZADORA, CON LA FINALIDAD DE MEJORAR LA EFICACIA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO POR PARTE DEL TRIBUNAL”*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril.

## ÍNDICE

### 1. INTRODUCCIÓN.

### 2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL DEBER DE COLABORACIÓN.

2.1. La regulación legal del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.

2.2. Los supuestos de limitación normativa del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.

### 3. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA PRESENTE MOCIÓN.

3.1. Datos con trascendencia tributaria (artículo 95.1.g) de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria).

3.2. Datos obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en ejercicio de sus funciones (artículo 66.1.g) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio).

3.3. Datos obrantes en la Central de Información de Riesgos del Banco de España sobre el endeudamiento de las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes, así como sobre los créditos concedidos a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores para su funcionamiento ordinario y para gastos electorales (artículos 59 a 69 de la Ley 44/2002, de 22 noviembre, de Reforma del Sistema Financiero).

3.4. Datos sobre crédito y endeudamiento de las Entidades Locales, obrantes en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda (artículo 55 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, y artículo 41 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre).

### 4. FUNDAMENTOS QUE AVALAN LA ACTUALIZACIÓN Y EL REFORZAMIENTO NORMATIVO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

### 5. CAUCES FORMALES PARA LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

### 6. MEDIOS PARA LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DEL DEBER DE COLABORACIÓN.

### 7. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA QUE PUEDAN SER TENIDAS EN CUENTA, SI LO CONSIDERAN OPORTUNO, POR QUIENES TIENEN CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDA LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

## 1. INTRODUCCIÓN.

**1.1.** El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó por unanimidad en su sesión de 27 de noviembre de 2008, la elaboración de una *“Moción sobre el alcance del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora”*. A tal fin la elaboración de esta Moción fue incluida en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 2009, aprobado por unanimidad por el Pleno en su sesión de 29 de enero de 2009 y remitido a las Cortes Generales, y mantenida en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 2010, aprobado igualmente por unanimidad, por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 28 de enero de 2010, asimismo remitido a las Cortes Generales.

Las Directrices Técnicas de esta Moción, en las que se determinaban sus antecedentes, su justificación, su objeto y su contenido fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal por unanimidad en su sesión de 23 de julio de 2009.

En fecha 30 de noviembre de 2010, el Pleno del Tribunal de Cuentas acordó el cambio de denominación de la Moción por la actual de *“Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del sector público por parte del Tribunal”*.

De conformidad con el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la Moción constituye el instrumento técnico jurídico adecuado y expresamente contemplado de forma tasada por la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas (*junto a los Informes, Memorias y Notas*), para poner de manifiesto ante las Cortes Generales los resultados de los procedimientos de fiscalización y proponer las medidas conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, incluyendo las medidas legislativas oportunas.

**1.2.** Es obvio que el Tribunal de Cuentas no tiene iniciativa legislativa, pero no es menos obvio que el Tribunal puede elevar a las Cortes Generales Mociones para la mejora del sector público, que pueden ser utilizadas como punto de partida para el ejercicio de la iniciativa legislativa por quienes la tienen atribuida por la Constitución.

Así lo ha hecho este Tribunal en anteriores ocasiones, aprobando Mociones que contenían propuestas de modificaciones legislativas, como es el caso de todas y cada una de las Mociones que a continuación se enumeran:

- *“Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado” (aprobada por el Pleno de este Tribunal el 29-7-1993)*, que propuso a las Cortes Generales la elaboración de una Ley General de Subvenciones, como recuerda la propia Ley General de Subvenciones en su Exposición de Motivos.

- *“Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector público estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado” (aprobada por el Pleno el 27-6-1996)*, que propuso a las Cortes Generales la modificación de la legislación sobre regulación del procedimiento de rendición de cuentas y sobre el contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado (*Ley General Presupuestaria*).
- *“Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y Empresa Pública” (aprobada por el Pleno el 27-6-1996)*, que propuso a las Cortes Generales la definición legal del concepto de “sociedad estatal” y de “empresa pública” y la regulación por ley de distintos aspectos sobre las mismas en relación con su fiscalización.
- *“Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos” (aprobada por el Pleno el 30-10-2001)* que propuso a las Cortes Generales la modificación de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica Electoral General, y el desarrollo y armonización legales de determinados procesos electorales.
- *“Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que Entidades Locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos” (aprobada por el Pleno el 30-4-2003)*, que propuso a las Cortes Generales reformas legislativas para unificar criterios sobre los plazos de rendición de cuentas de las Entidades locales.
- *“Moción sobre los procedimientos de formación, alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibilidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica” (aprobada por el Pleno el 28-4-2005)*, que propuso a las Cortes Generales modificaciones de la Ley General Presupuestaria.
- *“Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales” (aprobada el 20-7-2006)*, que propuso a las Cortes Generales modificaciones de la legislación del régimen local.
- *“Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas” (aprobada el 30-11-2010)*, en la que se propone a las Cortes Generales que se complete y sistematice el vigente marco legal de los convenios de colaboración celebrados por las Administraciones Públicas.

**1.3.** El deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas constituye uno de los presupuestos básicos sobre los que se sustenta el ejercicio de su función fiscalizadora, ya que de este deber se deriva la obligación de suministrar al Tribunal cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite el mismo relacionados con el ejercicio de la referida función fiscalizadora.

Este deber de colaboración, como se expone a continuación, está regulado en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en su Ley de Funcionamiento, y cabe afirmar que, con carácter general, y salvo casos concretos aislados, es habitual y plenamente cumplido por los sujetos fiscalizados por el Tribunal.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico alberga, en ocasiones, disposiciones normativas que pueden ser mejoradas pues no concuerdan con la regulación que de este deber formula la legislación del Tribunal de Cuentas, y de hecho acotan el alcance del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, en relación con determinadas entidades y con determinado tipo de datos, cuyo conocimiento por parte del Tribunal redundaría en un más eficaz ejercicio de sus competencias fiscalizadoras.

**1.4.** La metodología seguida para la elaboración de esta Moción parte, como es práctica habitual en las distintas Mociones aprobadas por el Tribunal de Cuentas, del análisis del resultado de los procedimientos de fiscalización, para seguidamente realizar un diagnóstico del mismo, y finalmente formular unas propuestas de mejora.

Por ello, en la presente Moción, continuando la línea de anteriores Mociones, se exponen a las Cortes Generales los concretos ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico que interfieren sobre el alcance del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas respecto a su función fiscalizadora, para que, si lo consideran oportuno, por parte de los órganos que constitucionalmente tienen atribuida en exclusiva la iniciativa legislativa (*artículo 87 de la Constitución*), se puedan promover en ejercicio de dicha iniciativa, los cambios normativos adecuados para permitir al Tribunal, y por tanto a las Cortes Generales, un control más eficaz de la gestión económico-financiera del sector público, y contribuir con ello a la mejora de dicho sector, del que también forma parte, como órgano de relevancia constitucional, el propio Tribunal de Cuentas.

## **2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL DEBER DE COLABORACIÓN.**

### **2.1. La regulación legal del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.**

**2.1.1.** El Tribunal de Cuentas es, de acuerdo con el artículo 136 de la Constitución española, el **supremo órgano fiscalizador** de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Para posibilitar el adecuado ejercicio de su función fiscalizadora, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (*en adelante, LOTCU*), le atribuye, en su artículo 7, la posibilidad de exigir la colaboración de todos los órganos, entidades, personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, integrantes del sector público, así como de los beneficiarios de créditos y avales públicos y de los perceptores de subvenciones y otras ayudas públicas, todos los cuales están obligados a suministrarle "*cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite éste, relacionados con el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional*".

La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (*en adelante LFTCU*) especifica en su artículo 30.1 que este deber de colaboración "*alcanzará a cualesquiera personas, naturales o jurídicas, respecto de los bienes, fondos, efectos o caudales públicos que tengan en depósito, custodia o administración o en cuya gestión*

*hayan participado o participen por cualquier causa, así como a las personas físicas o jurídicas perceptoras de subvenciones u otras ayudas del sector público”.*

Para dar cumplimiento efectivo a este deber de colaboración el Tribunal dispone de medios jurídicos tales como la utilización de requerimientos, la imposición de multas coercitivas (*artículo 30.5 de la LFTCU*), e incluso, el recurso a la vía penal (*delito de desobediencia tipificado en el artículo 502 del Código Penal*), sin perjuicio de la posible responsabilidad contable que, en su caso, pudiera derivarse de la falta de aportación de los justificantes de gastos y de la puesta en conocimiento de las Cortes Generales de la falta de colaboración cuando ésta se haya producido (*artículo 7.3 de la LOTCU*).

**2.1.2.** De esta suerte, la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas proclama y garantiza sin ningún lugar a dudas la sujeción al deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, fiscalizadas por el Tribunal respecto de los bienes, fondos y efectos o caudales públicos por ellas gestionados.

Este deber de colaboración para con el Tribunal de Cuentas se configura así como presupuesto indispensable para el ejercicio, por éste, de la función fiscalizadora, y se despliega sobre las distintas fases de los procedimientos fiscalizadores, y sobre los distintos actos llevados a cabo en su desarrollo. Dado que la función fiscalizadora desempeñada por el Tribunal de Cuentas tiene carácter permanente (*artículos 2.b) de la LOTCU y 27.1 de la LFTCU*), el deber de colaboración, que se refiere a la función fiscalizadora (*último inciso del párrafo primero del apartado 1 del artículo 7 de la LOTCU*) es también permanente y por ello, puede ser solicitado en cualquier momento, de los sujetos fiscalizados, en ejercicio de la antedicha función fiscalizadora.

En este contexto, los artículos 7 de la LOTCU y 30 de la LFTCU contienen preceptos que, *per se*, aseguran la colaboración con el Tribunal de Cuentas por parte de las entidades, de las instituciones y de las personas sujetas a su fiscalización, en relación con los datos que éstas deben proporcionar al Tribunal sobre su propia gestión económico-financiera.

De hecho, como ya se ha indicado, con carácter general las Administraciones Públicas y demás entidades y personas físicas y jurídicas sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, colaboran satisfactoriamente con el Tribunal.

## **2.2. Los supuestos de limitación normativa del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.**

**2.2.1.** No obstante lo anterior, la experiencia de ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas así como el natural envejecimiento de la LOTCU, de 1982, y la LFTCU, de 1988, y su correlativo desfase temporal con respecto al momento actual, han puesto de manifiesto que la redacción de los precitados artículos 7 de la LOTCU y 30 de la LFTCU no resulta ya suficiente para asegurar dicha colaboración **cuando ésta debe ser solicitada por el Tribunal de Cuentas a determinados órganos, entidades o instituciones que no están siendo objeto de fiscalización, en relación con datos o información de terceros que sí están siendo objeto de fiscalización** (*verbigracia, datos tributarios o bancarios de*

*entidades o personas fiscalizadas, obrantes respectivamente en poder de la Administración Tributaria o de entidades financieras, etc...).*

En estos casos, la **existencia e invocación de los referidos artículos 7 de la LOTCU y 30 de LFTCU no siempre ha resultado suficiente** para alcanzar los objetivos de colaboración pretendidos en determinados ámbitos sectoriales.

En efecto, el mandato general de colaboración con el Tribunal de Cuentas, establecido en los artículos 7 de la LOTCU y 30 de la LFTCU, se ha visto, en ocasiones, afectado por otras normas con rango de ley, posteriores a ellas, que no han contemplado el acceso del Tribunal de Cuentas a determinados **datos considerados reservados por la ley** (*así, por ejemplo, los datos tributarios o los datos bancarios*).

Algunas leyes sectoriales (*posteriores a la LOTCU de 1982 y a la LFTCU de 1988*), relativas al ejercicio de las competencias y funciones de entidades y órganos sujetos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, no mencionan expresamente al Tribunal como posible requirente de los datos o de la información gestionados por dichos órganos y entidades, lo que ha hecho posible en ocasiones (*como se ha hecho eco la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su resolución de 29 de septiembre de 2009*), que las Administraciones Públicas no hayan podido atender los requerimientos de colaboración formulados por el Tribunal de Cuentas.

Este tipo de situaciones no concuerda con el mandato general de deber de colaboración con el Tribunal, especialmente cuando se producen en relación con datos concernientes a las entidades o personas fiscalizadas, cuyo conocimiento por el Tribunal (*al tratarse de datos relevantes e incluso determinantes para un adecuado control de la gestión de los fondos públicos*), tendría como efecto directo e inmediato un ejercicio más eficaz de la función fiscalizadora que constitucionalmente le corresponde.

Deben, por tanto, analizarse estas concretas situaciones en las que la legislación reguladora de determinados órganos unas veces no contenga referencia expresa alguna al deber de colaboración para con el Tribunal de Cuentas, y otras, entre en contradicción con la legislación reguladora del Tribunal, todo ello para mantener la coherencia interna del ordenamiento jurídico en su conjunto.

**2.2.2.** Desde el *punto de vista formal*, las naturales cautelas que las leyes deben establecer y establecen respecto al uso de los datos legalmente considerados como reservados, están garantizadas cuando el Tribunal de Cuentas ejerce su función fiscalizadora por **la propia legislación reguladora del Tribunal de Cuentas, ya que ésta garantiza el secreto y la confidencialidad de sus actuaciones**, tanto en lo que respecta a los miembros de su Pleno (*artículo 33.1 de la LOTCU, en relación con el 396 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículo 5.1 de la LFTCU*), como en lo que respecta a los funcionarios públicos y demás personal a su servicio (*artículos 5.1 y 27.5 de la LFTCU*), preservándose así el carácter reservado de los datos que obtenga en ejercicio de sus funciones.

Desde el *punto de vista material*, debe tenerse en cuenta que normas de carácter general, como la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter

Personal en su artículo 11.2.d), o como la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en su artículo 20.4, ya habilitan expresamente, de forma natural y sin limitaciones, la cesión de datos de carácter personal al Tribunal de Cuentas sin previo consentimiento del interesado, en el ejercicio de las funciones que el Tribunal tiene atribuidas. Por tanto, las concretas normas cuya literalidad pueda dificultar al Tribunal de Cuentas el acceso a datos que pueden resultarle necesarios para el ejercicio de su función fiscalizadora, tampoco se adecuan a estas leyes de carácter general.

Las competencias del Tribunal de Cuentas son las que son, las que le están atribuidas por la Constitución (*artículo 136*) y por sus leyes reguladoras. Pero para su ejercicio, el Tribunal debe poder contar con los datos que la ley pone a su disposición, datos que, en ocasiones, poseen personas físicas y jurídicas que no son objeto de fiscalización por el Tribunal. No se trata por tanto de ampliar las competencias que el Tribunal de Cuentas ya tiene atribuidas, ni de ampliar el ámbito subjetivo de los sujetos fiscalizables por el Tribunal (*ámbito ya definido por la legislación vigente*), sino de mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora habilitando la colaboración con el Tribunal de Cuentas por parte de órganos y personas, públicos y privados, que pueden proporcionarle el acceso a datos de los sujetos fiscalizados, que sean relevantes para el ejercicio de su función fiscalizadora.

### 3. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA PRESENTE MOCIÓN.

En este contexto, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha advertido, en el curso de algunos de los procedimientos fiscalizadores por él tramitados, la incidencia en el ejercicio de su función fiscalizadora, de los preceptos reguladores de determinados tipos de datos que a continuación se exponen, lo que, en los concretos casos en que tal situación se ha producido, ha podido afectar al alcance de la función fiscalizadora del Tribunal.

Igualmente, el Pleno del Tribunal ha advertido ineficiencias en el procedimiento legalmente establecido para hacer efectivo este deber de colaboración, así como en la regulación de los medios que la ley contempla para garantizar su cumplimiento.

Para contribuir a mejorar esta situación, el Pleno del Tribunal de Cuentas, haciendo uso de lo previsto por el artículo 28.6 de la LFTCU, eleva a las Cortes Generales esta Moción, que contiene unas propuestas que a juicio del Tribunal pueden conducir a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público; en primer lugar, directamente, porque el Tribunal de Cuentas, en su condición de órgano de relevancia constitucional, forma parte del sector público, y en segundo lugar, indirectamente, porque mejorando las posibilidades de control del Tribunal de Cuentas, se contribuye a mejorar la gestión del resto del sector público.

#### 3.1. Datos con trascendencia tributaria (artículo 95.1.g) de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria).

3.1.1. El artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone lo siguiente:

*“Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria*

*1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:*

*a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.*

*b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.*

***c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo de dicho sistema.***

***d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.***

*e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.*

*f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.*

***g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.***

*h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.*

*i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.*

***j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago.***

*k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.”*

**3.1.2.** La cesión de datos con trascendencia tributaria está, por tanto, permitida por la precitada Ley para el ejercicio de las competencias que les son propias a órganos de naturaleza parlamentaria (*letra e*), jurisdiccional (*letras a* y *h*), **y administrativa** (*letras c*, *d*, *i*), habilitando una plena colaboración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con estos órganos en el ejercicio de sus competencias.

Sin embargo, en la Ley General Tributaria de 2003, la colaboración de dicha Agencia con el Tribunal de Cuentas (*letra g*), no se refiere –como en el caso de los demás órganos mencionados- al pleno ejercicio de sus competencias fiscalizadoras, sino que dentro de

éstas, dicha Ley refiere la colaboración exclusivamente al “*ejercicio de sus funciones de fiscalización [por el Tribunal de Cuentas] de la [propia] Agencia Estatal de Administración Tributaria*”, no contemplando por ende la colaboración, en ejercicio de la función fiscalizadora en un ámbito distinto al de la fiscalización de la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Así, unos mismos datos tributarios pueden ser cedidos a distintos órganos –parlamentarios, judiciales **e incluso administrativos (*Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Administraciones Públicas y otros órganos*)** - para el legítimo ejercicio de las competencias de estos órganos, ajenas al control de la propia Administración Tributaria y, en cambio, esa misma colaboración, con su misma extensión, no está contemplada por la Ley en relación con el Tribunal de Cuentas, supremo órgano de fiscalización de la gestión económica del sector público (*artículo 136 de la Constitución española*), de relevancia constitucional, para el ejercicio de su función fiscalizadora (*control externo*). En concreto, el conocimiento de algunos de estos datos tributarios, de naturaleza eminentemente económica, no sólo se adecua al ejercicio de la función fiscalizadora, sino que en ocasiones puede llegar a ser determinante del alcance de la misma, máxime en una coyuntura como la actual, en la que las sociedades avanzadas demandan crecientemente un mejor control de la gestión de los ingresos y gastos públicos.

**3.1.3.** En este ámbito de la cesión de datos de carácter tributario al Tribunal de Cuentas por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Tribunal de Cuentas ha conocido distintas situaciones en las que el alcance del deber general de colaboración para con él, se ha visto acotado por la vigente dicción del mencionado artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria de 2003.

**3.1.4.** Así, en el “Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo”, aprobado por unanimidad de los miembros del Pleno del Tribunal de Cuentas quedó plasmado en su Sección II, apartado “3. Limitaciones” lo siguiente:

*“1ª. Durante la ejecución de los trabajos de fiscalización, el Tribunal de Cuentas tuvo conocimiento de la existencia de funcionarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) que realizaban trabajos de asistencia y colaboración para la entidad privada Asociación Española de Normalización y Certificación (en adelante, AENOR).*

*Dicha colaboración del personal del INSHT, que se traducía en la asistencia a reuniones de Comités y Subcomités de normalización, así como en la representación de AENOR en comités en el extranjero, entre otras, no estaba amparada por ningún convenio de colaboración ni por ningún acuerdo celebrado entre el INSHT y AENOR.*

*Por esta participación AENOR efectuó pagos directos al INSHT. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar si existieron pagos directos de AENOR a favor de los funcionarios del INSHT por su colaboración en los distintos comités de esta Asociación, y por tanto, si se vulneró la normativa de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, lo que ha supuesto una limitación a los trabajos de fiscalización realizados por el Tribunal.*

*Tampoco pudo conocer este Tribunal de Cuentas, por el mismo motivo, si estos funcionarios del INSHT han percibido de otras empresas, asociadas o no a AENOR, retribuciones incompatibles con su estatuto funcional.*

El Anteproyecto de este Informe de Fiscalización remitido a alegaciones indicaba expresamente que las señaladas limitaciones derivaban directamente de la actual redacción del artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria de 2003, y proponía ya su modificación, *“de forma que el acceso del Tribunal de Cuentas a los datos con trascendencia tributaria de que dispone la Agencia Estatal de Administración Tributaria no se limite exclusivamente al supuesto en que la Agencia Tributaria sea la Entidad fiscalizada”*.

Fue precisamente en el debate por parte del Pleno del Tribunal de Cuentas, para la aprobación de este Informe de Fiscalización, en el que a la vista de la situación expuesta, fue unánimemente acordada la necesidad de elaborar una Moción (*Pleno de 27 de noviembre de 2008*), en la que se expusieran tales circunstancias y se formularan las correspondientes propuestas de mejora, considerando más oportuno trasladarlas a las Cortes Generales por medio de una Moción de carácter general, en lugar de hacerlo a través de cada concreto Informe de Fiscalización. De este modo, el Pleno del Tribunal consideró que el criterio con que se debían abordar estas limitaciones normativas al deber de colaboración era el de pasar de lo particular, hasta entonces seguido, a lo general, en forma de Moción. De acuerdo con ello, se incluyó la elaboración de la presente Moción en el Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2009, aprobado unánimemente por el Pleno en su sesión de 29 de enero de 2009, y se decidió trasladar a esta Moción las consideraciones contenidas en el Anteproyecto de Informe antes transcritas.

**3.1.5.** En sentido similar, en el “Informe de Fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas con once votos a favor y una única abstención, se puso de manifiesto en su Sección II, apartado “II.3. Limitaciones” lo siguiente:

*“Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de un gran número de incidencias y de irregularidades en la gestión de la contratación por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social durante el periodo fiscalizado, ejercicios 2005 y 2006.*

*Dichas incidencias e irregularidades han sido puestas de manifiesto como consecuencia de la práctica de las pruebas y técnicas de auditoría y fiscalización utilizadas habitualmente por el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, permitiendo la formación de su criterio en relación con el sometimiento de la actividad económico financiera de las Mutuas en la gestión de su contratación, a los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).*

*Las pruebas y técnicas de auditoría y fiscalización llevadas a cabo, además de las conclusiones extraídas acerca de la gestión de las Mutuas, plasmadas en el presente Informe, han permitido advertir a este Tribunal de Cuentas la existencia de indicios de distintos tipos responsabilidades posiblemente exigibles: contables, disciplinarias, administrativas, del orden social, e incluso penales.*

*Para poder delimitar con precisión la existencia, naturaleza y alcance de algunas de estas posibles responsabilidades habría resultado necesario que este Tribunal de Cuentas hubiera*

*tenido acceso al conocimiento de la composición accionarial o de la titularidad de las participaciones de algunas de las sociedades que se indican a lo largo del Informe, así como a la cuantía y destino de sus resultados o del reparto de sus beneficios, información a la que sólo ha podido acceder en los supuestos, excepcionales, en los que la misma figuraba en los correspondientes registros públicos, como el Registro Mercantil. Esta información habría permitido delimitar con exactitud el grado y alcance de incumplimiento del régimen de incompatibilidades y de prohibiciones para contratar del personal al servicio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, así como evidenciar, en su caso, la utilización de fondos públicos –cuotas de la Seguridad Social- como fundamento de operaciones de lucro mercantil o como vehículo de concesión de beneficios económicos a determinadas sociedades mercantiles.*

*Asimismo, esta información habría permitido comprobar la existencia de vínculos de filiación o parentesco o de intereses económicos comunes, del personal de las Mutuas con los partícipes de sociedades que, como ha podido acreditar este Tribunal de Cuentas, contratan prácticamente en exclusiva con esas mismas Mutuas.*

*Esta falta de información ha supuesto una limitación a los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal de Cuentas.”*

También en este caso se puso de manifiesto en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización remitido por el Tribunal de Cuentas a alegaciones, que la limitación a los trabajos de fiscalización, descrita en los párrafos transcritos, no se hubiera producido si el Tribunal “hubiera tenido acceso a determinada documentación de tipo fiscal como, por ejemplo, las declaraciones de impuestos como el de Sociedades o el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o a las declaraciones anuales de operaciones con terceras personas, en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas”, lo que no pudo llevarse a cabo debido a la restricción establecida en el artículo 95.1.g) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El Pleno del Tribunal de Cuentas consideró más oportuno trasladar las consideraciones sobre el referido artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria contenidas en este Anteproyecto de Informe a la presente Moción, una vez decidida su elaboración por el Pleno de este Tribunal.

**3.1.6.** En otras ocasiones, la Agencia Estatal de Administración Tributaria no ha podido facilitar al Tribunal de Cuentas, con amparo expreso en el mencionado artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria, la entrega de datos tributarios de terceros que estaban siendo fiscalizados, solicitados directamente a la Agencia por el Tribunal.

Así ha sucedido en la “Fiscalización del Consorcio Salamanca 2002 y de las Inversiones del Programa Edificios 2002” y en la “Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005”.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha invocado también el mismo artículo 95.1 de la Ley General Tributaria como causa por la que no podía facilitar al Tribunal de Cuentas información tributaria de los sujetos fiscalizados, incluso cuando dicha información ha sido solicitada a la Agencia por los propios sujetos fiscalizados titulares de los datos tributarios previa petición a éstos por parte del Tribunal, y ello a pesar de que el mismo artículo 95.1, en su letra k) habilita expresamente a la Agencia para “La colaboración con las

*Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados”.*

Esta situación, de relevancia específica habida cuenta del precepto mencionado, se produjo, en el ámbito municipal, en el curso de la “Fiscalización del Ayuntamiento de Marbella y de sus Sociedades mercantiles participadas correspondiente a los ejercicios 2000 y 2001”. En este caso, la Agencia Tributaria facilitó determinada información solicitada por el Alcalde de Marbella a instancias del Tribunal de Cuentas, sobre la situación fiscal de las entidades fiscalizadas con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, pero la misma Agencia no pudo facilitar al Tribunal ni el importe declarado por terceros resultante de las operaciones mantenidas con las entidades fiscalizadas, ni la información relativa a los procedimientos sancionadores abiertos, que también le habían sido solicitados por los propios titulares de los datos a instancias del Tribunal de Cuentas.

También se dio una circunstancia similar en el caso de la “Fiscalización del Ayuntamiento de Badajoz, ejercicios 2006, 2007”, en relación con una petición de información a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cursada por el Alcalde de Badajoz a instancias del Tribunal de Cuentas, en relación con el cumplimiento de las obligaciones tributarias del Ayuntamiento de Badajoz, así como de determinados Organismos Autónomos de él dependientes y de determinadas sociedades mercantiles de capital íntegro de la mencionada Corporación. Esta petición de datos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, realizada por los propios titulares de los datos tributarios no pudo ser sin embargo estimada por la Agencia que invocó que el artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria se limita a *“la colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria”.*

Finalmente, en el curso de los trabajos de la “Fiscalización del Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara), ejercicios 2006 y 2007”, también ha sido solicitada determinada información a la Agencia Estatal de Administración Tributaria por el Ayuntamiento fiscalizado, a instancias del Tribunal de Cuentas. En este caso la Agencia Tributaria remitió la información al Tribunal, si bien expresando por escrito que, por la Agencia se había advertido al Interventor del Ayuntamiento que *“dicha información sólo puede ser facilitada a la propia entidad interesada y a aquellas autoridades y entidades y en aquellos supuestos expresamente señalados en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, estando de acuerdo el Ayuntamiento en que sólo a efectos de agilidad, la información fuera remitida directamente al Tribunal de Cuentas en vez de al Ayuntamiento señalado, por parte de esta Delegación de la AEAT”.*

**3.1.7.** Con independencia de los concretos casos en los que el Tribunal de Cuentas ha tenido que limitar el alcance de sus actuaciones como consecuencia de la aplicación del artículo 95.1.g) de la Ley General Tributaria de 2003, es evidente que esta circunstancia puede afectar a cualquier ámbito sectorial o territorial del sector público susceptible de ser fiscalizado por el Tribunal.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 95 de la Ley General Tributaria trata de dar debida protección a unos datos que inciden en aspectos de la intimidad de las personas, tutelada en el artículo 18.1 de la Constitución española. Sin embargo, dicho precepto no regula ni

desarrolla dicho derecho fundamental –para lo cual se precisa norma con rango de Ley Orgánica-, pues su objeto es el establecimiento de un deber de colaboración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con otros órganos públicos para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias.

El fundamento de este deber de colaboración de la Agencia Tributaria con los órganos y entidades enumerados en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, radica en que tal deber se reconoce en relación con una información que resulta necesaria para el ejercicio de las funciones y potestades que a los órganos que la solicitan les atribuye la ley y que resulta adecuada a las legítimas finalidades previstas por ella. El carácter reservado de estos datos queda en este contexto salvaguardado por la naturaleza pública de dichos órganos y por la restricción del uso de los datos con trascendencia tributaria al ejercicio de sus respectivas competencias legítimas, por lo que es lógica la inclusión del Tribunal de Cuentas dentro del ámbito de este deber de colaboración para el ejercicio de su función fiscalizadora, más allá de los supuestos de fiscalización de la propia Agencia Tributaria.

En cualquier caso, la salvaguarda de la confidencialidad de los datos está jurídicamente protegida, estén los datos en posesión de la propia Agencia Tributaria o de cualesquiera otros de los demás órganos y entidades contemplados en el artículo 95 de la Ley General Tributaria de 2003, ya que el propio artículo 95, en su apartado 3, párrafo segundo, dispone:

*“Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.”*

En el supuesto de que la Ley General Tributaria fuera modificada en el sentido que la presente Moción propone, dicho precepto sería lógicamente también de aplicación a los miembros del Tribunal de Cuentas y a los funcionarios y demás personal a su servicio, sin perjuicio de las cautelas respecto del secreto y confidencialidad de los datos conocidos en ejercicio de su función fiscalizadora, establecidas por la propia legislación reguladora del Tribunal a las que ya se ha hecho referencia en el anterior apartado 2.2.2 de la presente Moción.

### **3.2. Datos obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en ejercicio de sus funciones (artículo 66.1.g) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio).**

**3.2.1.** El artículo 66.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio, establece:

*“Artículo 66. Reserva de datos y régimen de personal*

*1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad*

*Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión o comunicación tenga por objeto:*

- a) *La investigación o persecución de delitos públicos por los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público o la Administración de la Seguridad Social.*
- b) *La colaboración con las Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.*
- c) *La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de la función inspectora o con las demás entidades gestoras de la Seguridad Social distintas del cedente y demás órganos de la Administración de la Seguridad Social.*
- d) *La colaboración con cualesquiera otras Administraciones públicas para la lucha contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos, incluidos los de la Unión Europea, así como en la obtención o percepción de prestaciones incompatibles en los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social.*
- e) *La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.*
- f) *La protección de los derechos e intereses de los menores o incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público.*
- g) *La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Administración de la Seguridad Social.*
- h) *La colaboración con los jueces y tribunales en el curso del proceso y para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa, en la que, por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración de la Seguridad Social”.*

**3.2.2.** La redacción de este precepto tiene una estructura, un contenido y unos efectos análogos a los que se han descrito previamente con respecto a los datos con trascendencia tributaria (*artículo 95.1 de la Ley General Tributaria*), siendo así desde el año 2003, año en que dicha redacción fue incorporada al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, por medio de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

El tratamiento legal de la colaboración de la Administración de la Seguridad Social con el Tribunal de Cuentas respecto de estos datos obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en ejercicio de sus funciones, es igualmente idéntico al de los datos con trascendencia tributaria, circunscribiéndose también en este caso a la cesión de datos para su uso exclusivo en la fiscalización de la propia Administración de la Seguridad Social (*artículo 66.1.g. del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*).

Los mismos argumentos desarrollados en el anterior epígrafe 3.1 que justifican la subsanación de las actuales limitaciones normativas al deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en relación con los datos con trascendencia tributaria, son trasladables a este caso.

Si bien este precepto asegura la colaboración con el Tribunal de Cuentas “*en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Administración de la Seguridad Social*”, el acceso de dichos datos puede ser necesario en el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal

respecto a otros sujetos y entidades del sector público o de perceptores de subvenciones. Baste, a este respecto, tener en consideración la trascendencia que tiene el conocimiento de la información acerca del estado de las obligaciones con la Seguridad Social de perceptores de subvenciones o de contratistas (*para comprobar la regularidad de las concesiones de las subvenciones o las adjudicaciones de los contratos, para las cuales es requisito necesario estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social*), o la necesidad de tener acceso a los informes de vida laboral (*para verificar el cumplimiento de las condiciones de adjudicación de determinadas ayudas públicas*), para advertir que la actual limitación que establece el artículo 66.1.g) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social afecta a cualquier ámbito sectorial o territorial susceptible de ser fiscalizado por el Tribunal, lo que justifica la corrección de esta limitación de naturaleza estrictamente normativa.

De hecho, la interpretación de este precepto llevada a cabo por los gestores de la Seguridad Social, ha permitido una colaboración ejemplar con el Tribunal de Cuentas, plasmada en el resultado de al menos diez (10) fiscalizaciones entre los años 2003 y 2010, relativas a Mutualidades de funcionarios y Entidades Gestoras de regímenes especiales de Seguridad Social (*cuatro fiscalizaciones*), a Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (*tres fiscalizaciones*), a los procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones en el extranjero (*una fiscalización*), al Programa de Renta Activa de Inserción (*una fiscalización*) o a la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de la aplicación de los reglamentos comunitarios y convenios internacionales de la Seguridad Social (*una fiscalización*).

Sin embargo, como es obvio, la colaboración con el Tribunal de Cuentas no puede quedar abierta a la interpretación de la norma que hagan unos u otros gestores, debiendo ser resuelta objetivamente mediante una redacción adecuada de la ley, compatible y coherente con la legislación del Tribunal de Cuentas.

**3.3. Datos obrantes en la Central de Información de Riesgos del Banco de España sobre el endeudamiento de las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes, así como sobre los créditos concedidos a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores para su funcionamiento ordinario y para gastos electorales (artículos 59 a 69 de la Ley 44/2002, de 22 noviembre, de Reforma del Sistema Financiero).**

**3.3.1.** La Ley 44/2002, de 22 noviembre, de Reforma del Sistema Financiero, regula en sus artículos 59 a 69 la Central de Información de Riesgos del Banco de España.

Esta Central de Riesgos recaba de las entidades de crédito los datos necesarios para identificar a las personas con quienes se mantengan, directa o indirectamente, riesgos de crédito, así como las características de dichas personas y riesgos. Entre las mismas, se encuentran las Administraciones Públicas y los entes de ellas dependientes.

El artículo 61 de la referida Ley 44/2002 regula el acceso a la información sobre los datos declarados y, en particular, dispone que "*Los datos declarados sobre los riesgos cuyos*

**titulares sean Administraciones públicas españolas serán públicos** y a tal efecto se comunicarán por el Banco de España, con la misma periodicidad con que se recaban, al Ministerio de Hacienda y, en su caso, a la Comunidad Autónoma de la que dependan, para su conocimiento y **publicación en la forma que establezcan**".

**3.3.2.** Sin perjuicio del carácter público de los datos sobre los riesgos crediticios de las Administraciones Públicas y de la obligatoriedad de su publicación tal y como lo exige la Ley, el Tribunal de Cuentas debería ser incorporado de forma expresa como destinatario directo de la información de la Central de Información de Riesgos del Banco de España, para el ejercicio de su función fiscalizadora, cuando dicha información se refiera al endeudamiento de las Administraciones Públicas y de las entidades del sector público.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria en primer lugar, y en la actualidad el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, han situado la disciplina y la estabilidad presupuestarias de las Administraciones Públicas y el sector público en el frontispicio de la política y la gestión presupuestarias.

Por su parte, la LOTCU, en su artículo 13, apartado 1, como expresión de la atribución al Tribunal de Cuentas de la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público, le encomienda su extensión, entre otros, a los extremos siguientes:

*"a) La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.*

*b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público".*

En este contexto, la Central de Información de Riesgos del Banco de España debería poder facilitar de forma directa al Tribunal de Cuentas, mediante la correspondiente modificación normativa, los datos sobre el endeudamiento de todas las Administraciones Públicas territoriales y sus entidades dependientes, dada la elevada descentralización del gasto público en España, y especialmente en la actual coyuntura de crisis económica en la que la corrección del déficit público y la consolidación fiscal, constituyen objetivos prioritarios de política económica, tanto estatal (*asumidos tanto por las Cortes Generales como por el Gobierno de España*) como supraestatal (*Unión Europea*), en cuya consecución, la colaboración del Tribunal de Cuentas como órgano de relevancia constitucional, cobra una singular trascendencia en las tareas de seguimiento y control externo de la ejecución presupuestaria, aspecto éste de la mayor trascendencia.

**3.3.3.** Por otra parte, resulta de especial relevancia para el ejercicio de las competencias fiscalizadoras que al Tribunal de Cuentas le atribuyen la Ley Orgánica 8/2007, de 4 julio, de Financiación de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, el acceso a la información relativa al endeudamiento de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, tanto para financiar su funcionamiento ordinario como para financiar sus gastos electorales. Este acceso ha sido

solicitado por este Tribunal y, sin embargo, no ha podido ser atendido por el Banco de España dado el carácter reservado de los datos declarados a la mencionada Central de Información de Riesgos, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y dado que la colaboración con el Tribunal de Cuentas no se encuentra incluida entre los supuestos en los que le es posible al Banco de España la cesión de los datos referidos, a tal fin contemplados en el apartado 4 del artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Resulta, por ello, necesario que se habilite legalmente al Tribunal de Cuentas para que pueda acceder de forma directa, a su solicitud, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 8/2007, de 4 julio, de Financiación de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, a los datos de cada partido o formación política que sea objeto de fiscalización obrantes en la Central de Información de Riesgos del Banco de España.

**3.4. Datos sobre crédito y endeudamiento de las Entidades Locales, obrantes en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda (artículo 55 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, y artículo 41 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre).**

**3.4.1.** El artículo 55 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, dispone:

*“Artículo 55. Central de información de riesgos.*

*1. El Ministerio de Hacienda mantendrá una **central de riesgos que provea de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan**. Los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas remitirán los datos necesarios a tal fin, que **tendrán carácter público** en la forma que por aquél se señale.*

*2. El Banco de España colaborará con los órganos competentes del Ministerio de Hacienda con el fin de suministrar la información que se reciba a través de su Servicio Central de Información de Riesgos, establecido en virtud del artículo 16 del Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, de Nacionalización y Reorganización del Banco de España, sobre endeudamiento de las corporaciones locales en la forma y con el alcance y periodicidad que se establezca.*

*3. Con independencia de lo anterior, los órganos competentes del Ministerio de Hacienda podrán requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las corporaciones locales con entidades financieras declarantes al Servicio Central de Información de Riesgos en los términos que se fijen reglamentariamente.*

*4. Igualmente, las corporaciones locales informarán a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda sobre el resto de su endeudamiento y cargas financieras, en la forma y con el alcance, contenido y periodicidad, que reglamentariamente se establezca.”*

Este artículo habilita la creación en el Ministerio de Economía y Hacienda de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, pero no regula el acceso a los datos de dicha Central de Riesgos, que quedó diferido al desarrollo reglamentario de esta disposición.

Así, primero fue el Real Decreto 1438/2001, de 21 diciembre, regulador de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, el que, en su artículo 6, reguló el acceso a sus datos en los términos siguientes:

*“Artículo 6. Usuarios de la información.*

*El acceso a la información contenida en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales se realizará con arreglo a los siguientes criterios:*

*a) Las Entidades Locales podrán acceder a la totalidad de la información propia existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, resultante del tratamiento de los datos procedentes de las distintas fuentes.*

*b) Las Comunidades Autónomas que ejercen tutela financiera sobre las Entidades Locales de su territorio recibirán toda la información existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales referida a éstas, en los términos que se establezcan en los correspondientes convenios de colaboración.*

*c) El Banco de España recibirá toda la información existente en la Central de Riesgos, procedente del procesamiento de los datos obtenidos de las restantes fuentes de información.*

***d) Las restantes personas o entidades interesadas podrán tener acceso a la información relativa a cualquier Entidad existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, a condición de que acrediten por escrito la autorización de la Entidad Local titular de la información.”***

Posteriormente, el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, derogó el mencionado Real Decreto 1438/2001, de 21 diciembre, pero retomó esta misma redacción en su artículo 41, si bien añadiendo como novedad respecto del texto del año 2001, a la Intervención General de la Administración del Estado como sujeto habilitado al acceso de los datos de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales.

**3.4.2.** La redacción de estos preceptos reglamentarios ha sido la base normativa que ha determinado que el Ministerio de Economía y Hacienda no haya podido atender la solicitud de información del Tribunal al considerar que su regulación *“no prevé en forma específica el acceso del Tribunal de Cuentas a la información de la Central”*, salvo que lo hiciera con la autorización escrita de la Entidad Local titular de la información.

Esta limitación de naturaleza reglamentaria del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas restringe el acceso a los medios disponibles para el pleno ejercicio de su función fiscalizadora de las Entidades Locales (*artículo 4.1.c) de la LOTCU*) sobre una faceta clave de su gestión económico-financiera cual es el conocimiento del endeudamiento de estas Entidades, especialmente en el actual momento de crisis económica, en el que los objetivos de contención del déficit público y de consolidación fiscal, constituyen una ineludible prioridad de política económica estatal.

Por ello, a fin de que el Tribunal de Cuentas pueda contribuir, con el ejercicio de su función fiscalizadora, al logro de los objetivos de reducción del déficit público de las Entidades Locales (*y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, como más adelante se indica*), y teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento del endeudamiento de las Administraciones territoriales, es necesario que el Tribunal de Cuentas pueda conocer plenamente la cuantía de este endeudamiento de las Administraciones territoriales.

**3.4.3.** En este sentido, debe tenerse presente que el artículo 55 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deriva del artículo 24, en su redacción original, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (*actualmente sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*), cuya finalidad es la de articular la disciplina y la estabilidad presupuestarias, también de la Administración Local y el sector público local.

En este ámbito, el control de la estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, en cuanto elemento de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, hace necesaria la modificación normativa correspondiente.

De la importancia a estos efectos de la información disponible en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, y de su relevancia a los efectos del ejercicio de la función fiscalizadora por parte del Tribunal de Cuentas, da cuenta la dicción literal del artículo 36 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que, al definir el objeto de esta Central de Información de Riesgos, dispone que la misma "*contendrá información de las operaciones de préstamo, crédito y emisiones de deuda pública en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura de la entidad, concertadas por las Entidades locales, sus Organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas de forma directa o indirecta, así como por los consorcios en que participen dichas Entidades locales y sus entes dependientes. La información comprenderá todas las operaciones con independencia de su plazo*".

Es evidente, por tanto, que, teniendo el Tribunal de Cuentas competencia para fiscalizar dichas operaciones, resulta necesario que tenga acceso a tales datos para poder ejercer su función fiscalizadora.

**3.4.4.** Estas mismas consideraciones deberían hacerse extensivas a la Central de Información del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con los datos de las operaciones de crédito, emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito o asunción de riesgos, y las cargas financieras de ellas derivadas, concertadas por la Administración de las Comunidades Autónomas y demás sujetos de ellas dependientes, a la que se refiere el artículo 10 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ello es especialmente necesario teniendo en cuenta la elevada descentralización del gasto público del que resulta que, actualmente, prácticamente dos tercios del gasto de las Administraciones Públicas está residenciado en las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y teniendo asimismo en cuenta el ritmo de crecimiento del endeudamiento de las Administraciones territoriales.

Por ello, es necesario resolver las carencias que el Tribunal de Cuentas tiene a este propósito en el ejercicio de su función fiscalizadora.

### **3.5. Consideraciones adicionales sobre la necesidad de actualizar la regulación relativa al alcance general del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.**

**3.5.1.** Además de las concretas limitaciones normativas al deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas existentes en los ámbitos sectoriales hasta ahora expuestos en la presente Moción, este Tribunal ha advertido, como resultado del ejercicio de su función fiscalizadora, una significativa **desactualización** de la regulación del alcance general del deber de colaboración, tal y como lo contemplaron en su día la LOTCU en 1982 y la LFTCU en 1988, es decir, hace ya más de 28 y 22 años respectivamente.

**3.5.2.** Como ya se ha indicado en el apartado 2.1.1. de la presente Moción, el alcance del **ámbito subjetivo** del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas (*sujetos obligados a colaborar*), se encuentra delimitado por el artículo 7 de la LOTCU, que lo extiende a los órganos, entidades, personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, siempre que:

- a) sean **integrantes del sector público** (*desde órganos de las Administraciones Públicas a personas jurídicas de naturaleza privada pertenecientes al sector público, como sociedades mercantiles estatales o Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, etc...*), o,
- b) sean **perceptores de subvenciones y ayudas públicas**.

Sin embargo la redacción de este precepto no contempló en su día de forma expresa la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas pudiera recabar **de forma directa** la colaboración de personas, físicas o jurídicas **del sector privado** distintas de los perceptores de subvenciones, **cuando éstas tengan en su poder caudales públicos pertenecientes a las entidades fiscalizadas (entidades financieras) o dispongan de información con trascendencia presupuestaria o relevante para el control de la ejecución de los ingresos o de los gastos públicos (empresas contratistas, bancos, personas de derecho privado suscriptores de convenios con Administraciones Públicas o entidades del sector público, etc...)**, en relación con la información económico-financiera de las entidades del sector público o de los perceptores de subvenciones y ayudas públicas fiscalizados.

En la actualidad, la intensa participación de entidades y empresas privadas en la gestión de los asuntos públicos a través de distintas formas de colaboración (*contratos, convenios, colaboración financiera, etc...*) determina que estas entidades y empresas tengan, cada vez

más, información económica relevante, expresiva de la gestión económica de las entidades del sector público, y de los perceptores de subvenciones y ayudas públicas, directamente relacionada con la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, que por tanto debe poder ser recabada por éste.

De hecho, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, introdujo como novedad, en el apartado 3 de su artículo 19, la extensión del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas a todas **“las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos”**.

Esta actualización, que ya ha sido llevada a cabo en relación con la fiscalización de los Partidos Políticos, debe también producirse en relación con quienes –personas físicas o jurídicas, públicas o privadas- hayan mantenido relaciones de tipo económico con las Administraciones Públicas y las entidades pertenecientes al sector público ya que constituye un instrumento hoy día necesario para la profundización y mejora del control de los ingresos y gastos públicos, y muy significativamente en áreas de gasto tan importantes cualitativa y cuantitativamente como la contratación pública o la concesión de subvenciones públicas, así como para el adecuado control de nuevas técnicas de gestión económica en pujante expansión, cual es el recurso a la celebración de convenios con terceros por parte de las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes.

No se trata, por tanto, de ampliar ni de extender las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas a estas personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, que hayan mantenido relaciones de tipo económico con las Administraciones Públicas, sino de permitir que éstas, a solicitud del Tribunal, puedan hacerle entrega de datos de los sujetos fiscalizados por el Tribunal, cuando dichos datos sean relevantes para el ejercicio de su función fiscalizadora.

**3.5.3.** Por su parte, el **ámbito objetivo** del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas (*objeto de la colaboración*), que debería alcanzar a cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes estén relacionados con el ejercicio de su función fiscalizadora (*artículo 7 de la LOTCU*) quedó circunscrito por el artículo 30 de la LFTCU a *“los que consten o deban constar en los correspondientes estados contables o en la justificación de éstos”* (*artículo 30 de la LFTCU*), lo que constriñe excesivamente en ocasiones el objeto del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, en relación con los distintos soportes y flujos de información y documentación actuales, muy distintos de los de 1988, y que además no se adecua a la colaboración con el Tribunal por parte de terceros no fiscalizados.

**3.5.4.** Esta actualización del alcance del ámbito subjetivo y objetivo del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas seguiría por lo demás la misma línea que ya ha marcado el legislador en normas más recientes al regular el deber de colaboración con otros órganos de control, como es el caso de la Intervención General de la Administración del Estado (*así en los artículos 145, apartados 2 y 3, de la Ley General Presupuestaria de 2003, o en los artículos 44.5, 46 y 47 de la Ley General de Subvenciones, de 2003*), o la Administración Tributaria (*artículos 93 y 94 de la Ley General Tributaria, también de 2003*).

#### 4. FUNDAMENTOS QUE AVALAN LA ACTUALIZACIÓN Y EL REFORZAMIENTO NORMATIVO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

4.1. Sin perjuicio de lo hasta ahora señalado de forma específica en relación con cada uno de los supuestos de limitación normativa del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas tratados en la presente Moción, deben además tenerse presentes, como fundamentos generales que avalan el necesario reforzamiento y la actualización de dicho deber de colaboración los que a continuación pasan a exponerse.

4.2. Con carácter general, la **actuación de los poderes públicos y sus relaciones entre sí**, está informada por el deber de colaboración. La concreción jurídica de este deber no fue recogida expresamente por nuestra Constitución, pero ha sido ampliamente desarrollada y consagrada por el Tribunal Constitucional como principio constitucional en doctrina aplicada por el propio Tribunal Constitucional a las relaciones entre todas las Administraciones y entre todos los Poderes Públicos, configurando el deber de colaboración como un auténtico principio de actuación, investido del máximo rango constitucional.

Las propuestas que se elevan a las Cortes Generales en la presente Moción tienen precisamente como finalidad proponer la eliminación de algunas barreras normativas que actualmente limitan el alcance de este deber de colaboración para con el Tribunal de Cuentas, y así facilitar el mejor ejercicio de sus competencias fiscalizadoras, en beneficio de las propias Cortes Generales como destinatarias inmediatas de los Informes de Fiscalización aprobados por el Pleno del Tribunal.

Así, el Tribunal Constitucional ha entendido que el deber de colaboración *“se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización...que se implanta en la Constitución”* y que *“no es menester justificar [este deber de colaboración] en preceptos concretos”* (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 64/1982, de 4 de noviembre etc.), o que es *“inherente a la estructura del Estado”* (STC 79/1992, de 18 de mayo), que *“debe existir entre todas las Administraciones Públicas”* (STC 133/1990, de 19 de julio) y *“entre todos los poderes del Estado”* ya que se trata de un *“deber que deriva implícitamente del general sometimiento de los poderes públicos a la ley y de la **unidad de los fines del Estado**”* (STC 141/1988, de 12 de julio). En este contexto recuerda el Tribunal Constitucional que se trata de un deber *“dimanante del general deber de **auxilio recíproco entre órganos estatales, autonómicos y locales**”* (STC 233/1999, de 13 de diciembre) configurado *“para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas”* (STC 11/1986, de 28 de enero).

4.3. Por lo que respecta a la **colaboración por parte de personas físicas y jurídicas del sector privado** (*entidades bancarias, empresas contratistas, etc...*) debe tenerse presente que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional entender que tanto los *“datos con trascendencia económica”*, como *“la información relativa al gasto”* o los *“datos relativos a la situación económica de una persona”* entran dentro del ámbito de la intimidad personal constitucionalmente garantizado por el artículo 18.1 de la Constitución española, lo que exige las máximas cautelas en su acceso ya que *“a través de su investigación o indagación puede penetrarse en la zona más estricta de la vida privada o, lo que es lo mismo, en los aspectos más básicos de la autodeterminación personal del individuo”* (STC 45/1989, de 20

de febrero, FJ 9º; STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7º; o STC 47/2001, de 15 de febrero, FJ 8º).

Partiendo de esta premisa, para que una eventual afectación o injerencia en el ámbito de la intimidad constitucionalmente protegido resulte conforme con el citado artículo 18.1 de la Constitución, y para que no pueda ser considerada, en consecuencia, una intromisión ilegítima en dicha intimidad, entiende el Tribunal Constitucional que deben concurrir los siguientes requisitos:

- 1) Que exista un fin constitucionalmente legítimo que justifique la injerencia o que tenga justificación en otro derecho o bien jurídico igualmente reconocido en nuestro texto constitucional (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 5º).

La habilitación para el requerimiento de tales datos por parte el Tribunal de Cuentas tiene como finalidad el ejercicio de su función fiscalizadora, que es un fin constitucional en sí mismo puesto que dicha función está contemplada expresamente por el propio texto constitucional y asignada, para su ejercicio, al Tribunal de Cuentas (artículo 136 de la Constitución). Dicha función de fiscalización, en cuanto control externo, se enmarca dentro de otro fin constitucional más amplio, que es el control de los ingresos y gastos públicos, configurados éstos, respectivamente, bajo el prisma de los principios de igualdad y progresividad y de asignación equitativa y ejecución sujeta a los criterios de eficiencia y economía, como auténticos derechos fundamentales (artículo 31 de la Constitución).

- 2) Que la intromisión en el derecho a la intimidad esté prevista en la Ley, pues *“toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas (...) precisa una habilitación legal”* (STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4º; STC 169/2001, de 16 de julio, FJ 6º; STC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6º), y así *“la previsión legal de una medida limitativa de derechos fundamentales es condición de su legitimidad constitucional protegida”* (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 6º). Esta exigencia de habilitación legal expresa justifica que en esos casos no sea necesaria autorización judicial previa (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 7º) y es la que motiva y justifica la presente Moción.
- 3) Que se observe el principio de proporcionalidad, esto es, *“que la medida adoptada sea idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido con ella, que sea necesaria o imprescindible al efecto (que no existan otras medidas más moderadas o menos agresivas para la consecución de tal propósito con igual eficacia) y, finalmente, que sea proporcionada en sentido estricto (ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto)”* [STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4º; STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10º; o STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 8º].

Esta doctrina del Tribunal Constitucional, usualmente sustentada en relación con el ámbito de actuación de la inspección tributaria con apoyo en el artículo 31, apartado 1, de la Constitución española, también ha sido aplicada por el propio Tribunal Constitucional al ámbito del control interno del gasto público (para el caso de requerimiento de aportación de

*extractos de cuentas en bancos e instituciones de crédito dirigido por la Intervención General del Estado a perceptores de subvenciones a fin de proceder al control financiero sobre dichas subvenciones), sobre la base, en este caso, del artículo 31, apartado 2, de la Constitución (ATC 982/1986, de 19 de noviembre).*

En todo caso, como recuerda el propio Tribunal Constitucional en su Auto 982/1986, de 19 de noviembre, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y a la Propia Imagen dispone que *“no se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la Ley”*.

**4.4.** En definitiva, el fundamento del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, radica en que el mismo se despliega en relación con una información que resulta necesaria para el ejercicio de las funciones que la Constitución (*artículo 136*) y las leyes atribuyen al Tribunal, y que resulta adecuada a las legítimas finalidades previstas por su normativa reguladora.

Cuando las leyes que se han analizado en esta Moción restringen genéricamente el deber de colaboración, lo hacen para preservar el carácter reservado de determinados datos, como salvaguarda del derecho a la intimidad de los titulares de dichos datos.

Sin embargo, no debe olvidarse que cuando se trata de la cesión de estos datos al Tribunal de Cuentas, **su carácter reservado está siempre y en todo caso jurídicamente garantizado** por la naturaleza pública del Tribunal de Cuentas (*órgano de relevancia constitucional*), por la restricción del uso de los datos al ejercicio de sus competencias fiscalizadoras legítimas (*también de relevancia constitucional*), y por la aplicación de los mismos regímenes sancionadores –en protección y garantía de esa reserva- a los que están sujetos todos aquellos que tienen acceso a dichos datos.

No en vano, **otras normas de carácter general, como la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en su artículo 11.2.d), o de carácter sectorial, como la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en su artículo 20.4, habilitan la cesión de datos de carácter personal al Tribunal de Cuentas sin previo consentimiento del interesado, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas**, como ya se ha señalado en el apartado 2.2.2 de esta Moción.

**4.5.** No cabe tampoco desconocer que el Tribunal de Cuentas, en ejercicio de su función fiscalizadora (*control externo*), no sólo lleva a cabo fiscalizaciones de tipo financiero de comprobación de la adecuación de los estados contables de una entidad a los principios y criterios contables que les son de aplicación, con el fin de emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados.

El Tribunal también lleva a cabo otros tres tipos de fiscalizaciones: 1) fiscalizaciones de cumplimiento (*cuya finalidad es comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la actividad económico-financiera de la entidad a fiscalizar*); 2) fiscalizaciones de sistemas y procedimientos (*dirigidas a verificar la existencia y el funcionamiento efectivo de controles internos con la extensión y profundidad necesarias*

para emitir una opinión sobre su adecuación a los objetivos que deban cumplir); 3) así como fiscalizaciones operativas (cuya finalidad es evaluar, total o parcialmente, la gestión de la actividad económico-financiera de la entidad a fiscalizar, comprobando su adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia; cuando este tipo de fiscalizaciones tiene por objeto evaluar el grado de eficacia alcanzado en el logro de los objetivos previstos en un programa presupuestario se denominan fiscalizaciones de resultados de programas).

Es en este contexto en el que el acceso a los datos que reclama la presente Moción cobra pleno sentido, pues el Tribunal de Cuentas proyecta el ejercicio de su función fiscalizadora, de acuerdo con la Constitución y su legislación reguladora, sobre cualquier aspecto de legalidad, eficiencia y economía de la gestión de los ingresos y gastos públicos (*artículo 9 de la LOTCU*).

## 5. CAUCES FORMALES PARA LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

5.1. El apartado 2 del artículo 30 de la LFTCU dispone lo siguiente:

*“2. La petición de colaboración se dirigirá, por el Presidente del Tribunal, a instancia, en su caso, de los Consejeros correspondientes, a los titulares de los distintos Departamentos ministeriales, cuando se trate del sector público estatal, o a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, respecto del sector público dependiente de las mismas, a los Presidentes de las respectivas Corporaciones Locales y, en cualquier otro supuesto, al titular del máximo órgano de gobierno o administración de las demás entidades requeridas o a la persona física correspondiente, en su caso.”*

Este artículo regula el cauce formal para tramitar las peticiones extraordinarias de colaboración, previas a la adopción de las medidas para su exigencia que prevé el apartado 5 de este mismo artículo 30 de la LFTCU.

Sin embargo, el artículo 30 de la LFTCU **no contempla los cauces formales de tramitación de las peticiones de colaboración ordinarias, previas a las peticiones extraordinarias**, ni su engarce con éstas últimas, existiendo una indefinición legal a este respecto.

5.2. Esta indefinición legal ha sido solventada, en la práctica, desde la entrada en vigor de la LFTCU del siguiente modo:

- a) Corresponde a los Consejeros de Cuentas efectuar las peticiones de colaboración ordinarias en el ámbito de sus competencias sectoriales o territoriales. Dichos requerimientos se dirigen por los Consejeros a los titulares responsables de la gestión de los órganos o entidades fiscalizados o a los perceptores de subvenciones públicas, con el alcance que contempla el artículo 7 de la LOTCU.

Esta actuación tiene su soporte legal en las competencias de los Consejeros de la Sección de Fiscalización relativas al ejercicio de las potestades fiscalizadoras en el

marco del ámbito competencial (*sectorial o territorial*) de cada Departamento, atribuido por Acuerdo del Pleno. En particular, entre otras competencias, corresponde a cada Consejero de la Sección de Fiscalización la representación del Departamento del que es titular, así como el impulso y la superior dirección y coordinación a nivel de Departamento de las actuaciones previas, de la planificación de los trabajos de fiscalización, de su desarrollo efectivo, de la elaboración de los borradores de Anteproyectos de Informe, de la remisión de los Anteproyectos a alegaciones y de la elaboración de los Proyectos para su remisión a la Sección de fiscalización y al Pleno (*artículos 23 de la LOTCU, y 8, 13 y 44 de la LFTCU*).

- b) Corresponde al Presidente del Tribunal de Cuentas efectuar las peticiones de colaboración extraordinarias que sea necesario efectuar cuando se produzca el incumplimiento de un requerimiento ordinario previo efectuado por un Consejero, previa toma de conocimiento y razón por parte del Pleno de las circunstancias que, en cada caso, den lugar a esta situación. En estos casos, el Presidente podrá advertir de forma expresa en su requerimiento de las posibles consecuencias derivadas de un eventual incumplimiento, a las que se refiere el artículo 30.5 de la LFTCU.

Esta actuación tiene soporte legal directo, que es la regulación contemplada en el apartado 2 del artículo 30 de la LFTCU antes transcrito.

**5.3.** Esta forma de actuación ha sido siempre pacíficamente admitida y no ha sido nunca cuestionada hasta el momento.

Sin embargo, parece oportuno que, puesto que la presente Moción tiene como objeto la mejora normativa de la regulación del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, su articulación formal se vea jurídicamente asegurada con el fin de que todas las peticiones de colaboración se adecuen a un procedimiento que responda tanto a las exigencias de eficiencia en el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, como de seguridad jurídica para los fiscalizados y para las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, a los que se extienda el deber de colaboración como terceros suministradores de información al Tribunal de Cuentas para el ejercicio de su función fiscalizadora.

De esta suerte, el modelo actual descrito en el anterior apartado 5.2 puede constituir un modelo de referencia adecuado para suplir el actual vacío legal a este respecto.

## **6. MEDIOS PARA LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DEL DEBER DE COLABORACIÓN.**

Como ya se ha anticipado en el último párrafo del apartado 2.1.1 de la presente Moción, la actual legislación reguladora del Tribunal de Cuentas pone a disposición del Tribunal, distintos medios para hacer efectivo el cumplimiento del deber de colaboración.

Además de la posible responsabilidad contable que se pudiera derivar de la falta de aportación de los justificantes de gastos y de la puesta en conocimiento de las Cortes

Generales de la falta de colaboración a que se refiere el artículo 7.3 de la LOTCU, el artículo 30.5 de la LFTCU dispone lo siguiente:

*“5. El incumplimiento de los requerimientos efectuados por el Tribunal facultará a éste para imponer al responsable una multa de 10.000 a 150.000 pesetas, que podrá reiterarse hasta obtener el total cumplimiento de lo interesado y que se graduará teniendo en cuenta la importancia de la perturbación sufrida. Esta sanción se impondrá por el Pleno, previa audiencia del Jefe de la dependencia a que pertenezca el responsable, del Ministerio Fiscal y del propio interesado, la cual se evacuará en el plazo común de diez días. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, de que el Tribunal de Cuentas ponga en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela y de que proponga al Gobierno, Ministros o Autoridades de todo orden, la imposición de sanciones disciplinarias, incluida la separación del servicio del funcionario o el cese de la autoridad responsable del incumplimiento”.*

En primer lugar, debe señalarse que los actuales límites de los importes de las multas coercitivas establecidos en este precepto exigen una revisión cuantitativa, puesto que los mismos no han sido actualizados desde que la LFTCU fue promulgada, en el año 1988. El transcurso del tiempo (22 años), la invariabilidad del precepto y la pérdida del valor de los importes de la multa han desprovisto al precepto de su eficacia disuasoria ante eventuales incumplimientos del deber de colaboración.

La experiencia acumulada por el Tribunal de Cuentas en estos años, aconseja, al igual que se ha hecho en otras normas jurídicas (*verbigracia en el caso de las multas de tráfico*), una modificación de estos límites cuantitativos debiendo situarse éstos, a título orientativo, al menos entre los 600 € de límite mínimo y los 9.000 € de límite máximo, para prevenir eventuales incumplimientos del deber de colaboración.

Por otra parte, a la vista del conjunto de medidas que se incluyen en la presente Moción, se propone a las Cortes Generales que valoren la conveniencia de proceder a una actualización y a una mejor sistematización de los instrumentos legales a disposición del Tribunal de Cuentas para la exigencia efectiva del deber de colaboración, así como a la clarificación de su naturaleza, pues en su configuración actual, la literalidad del artículo 30.5 de la LFTCU califica incorrectamente la figura de la multa coercitiva como sanción.

Para mayor seguridad jurídica, el artículo 30.5 de la LFTCU debe además incluir la mención expresa a que estos medios efectivos son de aplicación a todos los supuestos de falta de colaboración con el Tribunal de Cuentas, ya deriven éstos de la aplicación directa de la LFTCU o de cualesquiera otras leyes que habiliten al Tribunal a solicitar dicha colaboración.

## **7. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA QUE PUEDAN SER TENIDAS EN CUENTA, SI LO CONSIDERAN OPORTUNO, POR QUIENES TIENEN CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDA LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

Como consecuencia de todo lo expuesto, con el fin de perfeccionar y actualizar la regulación del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas por parte de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que dispongan de datos e información con trascendencia para

el ejercicio de la función fiscalizadora, conducentes a un más eficaz control de la gestión económico-financiera del sector público y por tanto, a su mejora, este Tribunal de Cuentas tiene a bien dar traslado a las Cortes Generales de algunas propuestas concretas de posibles reformas del ordenamiento jurídico, para que los órganos que constitucionalmente tienen atribuida en exclusiva la iniciativa legislativa, puedan, si lo consideran oportuno, adoptar medidas como las siguientes:

- 7.1. Modificación del artículo 95.1, letra g), de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria, con el fin de facilitar una plena colaboración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con el Tribunal de Cuentas de forma que el acceso del Tribunal de Cuentas a los datos con trascendencia tributaria se refiera en su totalidad al ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal y no se limite exclusivamente al supuesto en que la Agencia Tributaria sea la Entidad fiscalizada, que es lo que sucede en la actualidad (*apartado 3.1 de la presente Moción*).
- 7.2. Modificación del artículo 66.1, letra g), del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio, con el fin de que la redacción actual de este precepto se adecue a la relación fáctica de plena colaboración de la Administración de la Seguridad Social con el Tribunal de Cuentas de forma que la literalidad de la legislación vigente asegure que el acceso del Tribunal de Cuentas a los datos de la Seguridad Social se refiera al ejercicio de su función fiscalizadora en su totalidad y no se limite exclusivamente al supuesto en que la Administración de la Seguridad Social y las entidades que la integran sean las entidades fiscalizadas (*apartado 3.2 de la presente Moción*).
- 7.3. Reforma de los concretos aspectos de la Ley 44/2002, de 22 noviembre, de Reforma del Sistema Financiero o, en su caso, del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que permitan facilitar el acceso del Tribunal de Cuentas a los datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España sobre el endeudamiento de las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes, así como sobre los créditos concedidos a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores para su funcionamiento ordinario y para gastos electorales (*apartado 3.3 de la presente Moción*).
- 7.4. Modificación del artículo 41 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, con el fin de que incluya, de forma expresa, al Tribunal de Cuentas, entre los sujetos habilitados al acceso a la información de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, para el ejercicio de su función fiscalizadora, y a que remueva cualesquiera otros obstáculos normativos que puedan impedir al Tribunal de Cuentas el acceso a los datos públicos sobre los riesgos crediticios de las distintas Administraciones Públicas territoriales y sus entidades dependientes (*apartado 3.4 de la presente Moción*).
- 7.5. Modificación de la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas, en particular el artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de

Cuentas, con el fin de actualizar y perfeccionar el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, en línea con lo que la más actualizada legislación reguladora de los órganos de control financiero de la Administración ya prevé, haciéndolo extensible:

- a) En lo *subjetivo*, a cualesquiera personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que mantengan o hayan mantenido relaciones de tipo económico con las Administraciones Públicas, con las entidades pertenecientes al sector público o con los perceptores de subvenciones públicas (*apartados 3.5 y 4 de la presente Moción*);
  - b) En lo *objetivo*, a cuantos documentos, datos, informes o antecedentes, deducidos directamente de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con las Administraciones Públicas, con las entidades pertenecientes al sector público o con los perceptores de subvenciones, resulten trascendentes para el ejercicio de la función fiscalizadora, quedando en todo caso las autoridades y el personal del Tribunal de Cuentas que conozca o acceda a estos datos, sujetos al deber de secreto (*apartados 3.5 y 4 de la presente Moción*).
- 7.6.** Modificación del artículo 30, apartado 2, de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con el fin de articular un procedimiento completo para recabar el deber de colaboración que contemple expresamente un procedimiento ordinario en el que correspondería a los Consejeros de Cuentas de la Sección de Fiscalización efectuar los requerimientos ordinarios de colaboración, entendiendo por tales los efectuados por dichos Consejeros en el ámbito de sus competencias, y manteniendo el actual sentido del apartado 2 del artículo 30 de la LFTCU como procedimiento extraordinario reservado para los casos en que sea necesario efectuar requerimientos extraordinarios derivados del incumplimiento de un requerimiento ordinario previo efectuado por un Consejero de Cuentas (*apartado 5 de la presente Moción*).
- 7.7.** Modificación del artículo 30, apartado 5, de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con el fin de actualizar los límites de los importes de las multas coercitivas establecidos en este precepto (*a título orientativo se sugiere que las multas puedan ser de 600€ a 9.000€*), así como para proceder al reforzamiento, a la mejor sistematización y a la clarificación de su naturaleza, de los medios coercitivos para la exigencia efectiva del deber de colaboración, incluyendo, para mayor seguridad jurídica, la mención a que estos medios coercitivos son de aplicación a todos los supuestos de falta de colaboración con el Tribunal de Cuentas, ya deriven éstos de la aplicación directa de la LFTCU o de cualesquiera otras leyes que habiliten al Tribunal a solicitar dicha colaboración (*apartado 6 de la presente Moción*).
- 7.8.** Las propuestas de modificaciones legales contenidas en la presente Moción deben en todo caso garantizar que el ámbito de acceso a los datos e información, cuando éstos tengan carácter confidencial con arreglo a su normativa reguladora, queda siempre reservado al ejercicio de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, que se refieren al sometimiento de la actividad económico-financiera del

sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía (*artículo 9.1 de la LOTCU*) y que se ejercerán en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos (*artículo 9.2 de la LOTCU*), lo que justifica su entrega al Tribunal.

En este contexto, cuando la solicitud de colaboración deba dirigirse por el Tribunal a entidades públicas o privadas no fiscalizadas y dicha solicitud se refiera a datos de personas privadas ajenas al sector público pero relacionadas con éste (*contratistas, colaboradores por vía de convenios, entidades bancarias, etc...*), debe quedar expresamente motivada de forma suficiente en el expediente de fiscalización la vinculación del acceso a los datos que se recaben con la gestión de los ingresos y gastos públicos que constituyen el objeto de su función fiscalizadora.

Madrid, 24 de febrero de 2011

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Fdo.: Manuel Núñez Pérez

## VOTO PARTICULAR

**Motivación del voto emitido por el Consejero que suscribe contra el acuerdo mayoritario del Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de febrero de 2011 por el que se aprueba la “Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del Sector Público por parte del Tribunal”**

---

EL EXCMO. SR. D. LLUÍS ARMET I COMA, Consejero del Departamento de Empresas Estatales, 4º de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas manifiesta:

Que, ratifico mi **voto contrario** al acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, señalando como **motivos** que lo justifican los siguientes:

**Primero.-** La Moción cuestiona el alcance de las competencias que las Leyes asignan al Tribunal de Cuentas, proponiendo que se introduzcan modificaciones legales que incrementen las posibilidades de actuación de este Organismo. En concreto, se propone que, para ampliar las atribuciones del Tribunal de Cuentas respecto a la obtención y utilización de datos, informaciones, etc., se modifique la Ley General Tributaria, la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Reforma del Sistema Financiero, la Ley

General de Estabilidad Presupuestaria y su Reglamento y la propia legislación del Tribunal de Cuentas.

Constituye, pues, el objeto de la Moción que se introduzcan variaciones en determinadas Leyes para que se dote al Tribunal de mayores competencias de las que hoy día tiene atribuidas, imponiéndose correlativamente nuevas obligaciones a los organismos del sector público e incluso a las personas físicas y jurídicas privadas.

El Tribunal de Cuentas, que desempeña su función fiscalizadora por delegación de las Cortes Generales, ha de ejercer su actividad dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico vigente sin que sus competencias le faculten para cuestionar tales límites.

Por otra parte, para fundamentar la propuesta de ampliación de las competencias del Tribunal de Cuentas, en la Moción se exponen las ventajas que pudiera tener para este Organismo, pero no se analiza el efecto que habrían de producir en el resto de los intereses jurídicos afectados las modificaciones legales que se interesan, pese a que entre ellos se encuentran derechos, como el de la intimidad personal, amparados por la propia Constitución española.

Además, como medio para alcanzar la finalidad propuesta con la Moción, se articula en ella un complejo procedimiento cuya finalidad es, según se dice, que, previa la mediación de las Cortes, se hagan cargo de las pretensiones del Tribunal “los órganos que constitucionalmente tiene atribuida la iniciativa legislativa”.

**Segundo.-** En el artículo 28.6 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas se establece que las Mociones tendrán como objeto la proposición de “medidas conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público”; pronunciamiento que se atiene a lo establecido con carácter general en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. No aparece incluida en la norma la previsión de que mediante la elaboración y aprobación de una Moción se eleven a las Cortes peticiones de mejora o ampliación de las competencias del propio Tribunal.

Y la clara diferencia existente entre una y otra finalidad no puede soslayarse so pretexto de la repercusión que la ampliación de las atribuciones del Tribunal de Cuentas pudiera tener en la mejora de la gestión económico-financiera pública. Los términos del artículo 28.6 no autorizan a fundamentar la Moción en esa hipotética influencia derivada (que por otra parte, si fuese válida, podría utilizarse para proponer que se modificasen las competencias de cualquier otro órgano de la Administración cuya actuación pudiese relacionarse con la actividad económica pública).

**Tercero.-** La compleja articulación de la pretensión que se formula se concreta en la propia Moción indicando que se plantea “como punto de partida para el ejercicio de la iniciativa legislativa por quienes la tienen atribuida en la Constitución”, con la finalidad de que “por parte de los órganos que constitucionalmente tienen atribuida la iniciativa legislativa se puedan promover, en ejercicio de dicha iniciativa, los cambios normativos adecuados”.

Según lo dispuesto en el artº 136 de la Constitución y el artº 1 de la LOTCu, el Tribunal de Cuentas tiene como único interlocutor a las Cortes Generales (además de, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).

Sin embargo, en el texto de la Moción los destinatarios de las pretensiones del Tribunal son aquellos a quienes corresponde ejercer la iniciativa legislativa, es decir (artº 87 de la Constitución y artículos, 108 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artº 108 del Reglamento del Senado), el Gobierno, un Diputado con la firma de otros catorce, un Grupo parlamentario del Congreso o del Senado, veinticinco Senadores, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y los ciudadanos en el ejercicio de la iniciativa popular. Ha de entenderse, pues, que la finalidad de la Moción es pedir a las Cortes que trasladen las peticiones que contiene a estos destinatarios para que, si lo estiman oportuno, ejerzan la iniciativa legislativa. Este planteamiento no es acorde con los cometidos y funciones de las Cortes Generales.

**Cuarto.-** En la Moción se propone la modificación no sólo de Leyes en las que no se contiene ninguna referencia directa al Tribunal de Cuentas sino también de otras (como la Ley General Tributaria o la Ley General de la Seguridad Social) en las que el legislador ya ha tenido en cuenta de modo expreso la función fiscalizadora de este Tribunal otorgándole las competencias que ha considerado oportunas; lo que pone claramente de manifiesto que el fundamento y la finalidad de la Moción es el cuestionamiento de los límites legales de la actuación del Tribunal de Cuentas establecidos por el legislador.

Resulta, además, particularmente inadecuado que en la Moción se mantenga que el ordenamiento legal vigente sitúa al Tribunal de Cuentas en una posición de desigualdad e inferioridad con respecto a otros organismos públicos. La Ley atribuye a cada órgano los cometidos y las facultades que el legislador considera que deben corresponderle; y es improcedente que tales órganos planteen agravios comparativos por la distribución de competencias y derechos que el Poder legislativo ha tenido a bien establecer.

**Quinto.-** En el Proyecto de Moción se incluyen proposiciones que afectan a elementos esenciales de la configuración legal de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, en particular cuando se propone la ampliación de las posibilidades de actuación del Tribunal en el ámbito privado. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas sitúa claramente el ejercicio de su función fiscalizadora en el ámbito del sector público, incluyendo a quienes manejan caudales públicos y a los perceptores de subvenciones públicas (la única excepción legal a este principio ha sido la que, de modo limitado, se ha establecido mediante una Ley Orgánica, la de Financiación de los Partidos Políticos).

La pretensión referida a la extensión de las funciones del Tribunal de Cuentas al ámbito privado que se contiene en la Moción pone en cuestión los fundamentos básicos de la actuación del Órgano fiscalizador definidos por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y por su Ley de Funcionamiento.

Lo que expongo y traslado al Pleno del Tribunal de Cuentas para que conste en el acta de su reunión del día 24 de febrero de 2011 mediante la incorporación a ella del contenido íntegro de este escrito.

Madrid, 24 de febrero de 2011

EL CONSEJERO

Fdo.: Lluís Armet i Coma

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL PARA EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA DE CUENTAS DEL DEPARTAMENTO PRIMERO DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO RESPECTO AL ACUERDO DEL PLENO, DE 24 DE FEBRERO DE 2011, POR EL QUE SE APRUEBA LA “MOCIÓN SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO DE LA REGULACIÓN LEGAL DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS, PÚBLICAS Y PRIVADAS, CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN FISCALIZADORA CON LA FINALIDAD DE MEJORAR LA EFICACIA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO POR PARTE DEL TRIBUNAL.-“**

La Excm. Sra. Consejera del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas formula, a través del presente escrito, voto particular respecto al Acuerdo del Pleno de dicho Tribunal, de 24 de febrero de 2011, por el que se aprueba la Moción sobre el deber de colaboración antes mencionada, con base en los siguientes argumentos:

1º.- Esta Consejera ha venido manifestando su preocupación y reticencias a la aprobación de una moción con este contenido a lo largo de todo el proceso de tramitación de la misma. Así se deduce de los escritos de 25 de enero, 25 de marzo y 15 de junio, todos de 2010, en los que se exponían de forma razonada las reservas que esta Moción suscitaba a quien suscribe el presente voto particular. Los motivos que en dichos escritos se aportaban para fundamentar la discrepancia con la Moción persisten en lo fundamental respecto al contenido del texto final de la misma aprobado por el Pleno.

2º.- Esta Consejera no se opone a la oportunidad de aprobar una Moción orientada a mejorar el régimen jurídico regulador del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas y basada en objetivos de perfeccionamiento del ejercicio de la función fiscalizadora, pero discrepa sin embargo del contenido de esta Moción concreta en algunos aspectos sustanciales, lo que ha motivado que votara en contra de su aprobación y que formule el presente voto particular.

3º.- Una Moción como ésta, por la relevancia y carácter sensible de los ámbitos institucionales y jurídicos a los que afecta, debería haber estado precedida por otras actuaciones del Tribunal de Cuentas enfocadas a desarrollar un marco de comunicación y relación con los organismos y entidades del Sector Público, lo que hubiera hecho posible proponer las posibles mejoras dentro de un escenario de mayor calidad institucional.

Precisamente, la citada relevancia de las cuestiones a las que la Moción se refiere, su incidencia en la normativa reguladora de la organización del Sector Público, y el hecho de que el destinatario sea precisamente el Parlamento hubieran aconsejado a juicio de esta Consejera la consecución de un alto grado de consenso de los miembros del Pleno, lo que a la vista del resultado de la votación no se ha conseguido.

4º.- El régimen jurídico incorporado a la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a la Ley de Funcionamiento del mismo 7/1988, de 5 de abril, se estima suficiente –aunque no óptimo- para que la Institución pueda realizar adecuadamente sus funciones fiscalizadoras.

Estimo, por tanto, que ese marco normativo permite en términos generales ejercer correctamente la función fiscalizadora que tiene atribuida el Tribunal de Cuentas si se lleva hasta sus últimas consecuencias.

Ello desde una perspectiva que busca una interpretación del Ordenamiento Jurídico que resulte conforme con aquel marco jurídico en caso de aparentes oscuridad, laguna, contradicción o colisión de disposiciones normativas.

Por eso, entiende esta Consejera que antes de haber elaborado esta Moción, el Pleno debería haber valorado hasta qué punto había agotado los instrumentos que la Ley le daba en los casos en los que se hubieran detectado resistencias injustificadas a su actuación fiscalizadora, puesto que no hay que olvidar que en ocasiones no se ha utilizado en toda su amplitud el sistema de modos de compulsión

de que dispone el Pleno del Tribunal de Cuentas para garantizar la efectividad de su trabajo fiscalizador.

5º.- No se comparte la intensidad que la Moción atribuye al supuesto agravio comparativo que padecería el Tribunal de Cuentas frente a los órganos de inspección y control financiero de la Administración General del Estado.

El planteamiento con el que la Moción enfoca esta situación de posible agravio comparativo puede inducir a confusión al establecer comparaciones con otros órganos con competencias y funciones y en posiciones institucionales completamente distintas.

En opinión de esta Consejera, el desarrollo pleno de las competencias del Tribunal de Cuentas, tanto referidas a su función fiscalizadora como al ejercicio en plenitud de la exigencia del deber de colaboración establecido en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en la Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, tiene suficiente respaldo jurídico en el Derecho Positivo, lo que hace innecesario un análisis comparativo con otros órganos que desarrollan otras especies de control o actividad inspectora y que se hallan insertos, de un modo u otro, en la estructura de la Administración a diferencia de lo que ocurre con el Tribunal de Cuentas.

6º.- En cuanto a las modificaciones de textos legales que en la Moción se plantean, se estima que podría resultar beneficiosa la modificación que se propone para los artículos 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 66.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, aunque no se compartan en su integridad los motivos que en apoyo de dicha propuesta se esgrimen en la Moción. Las demás sugerencias de modificación normativa que se suscitan, no se estiman necesarias pues se considera por esta Consejera que la aplicación de tales normas a través de una interpretación de las mismas conectada al Ordenamiento Jurídico en su conjunto, resulta suficiente sin necesidad de reforma para garantizar el respeto al deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en los términos en los que viene legalmente establecido.

7º.- La Moción propone extender las facultades del Tribunal de Cuentas de modo que pueda tener acceso no sólo a la información procedente del Sector Público, sino también en ocasiones a la procedente de entidades privadas y particulares.

Esta Consejera no se opone a la conveniencia de dotar al Tribunal de Cuentas de cierta capacidad de acceso a datos financieros de personas físicas y jurídicas privadas, pero en términos más restringidos que los que se proponen en la Moción.

La propia naturaleza de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas exige entender la posibilidad apuntada como algo que aunque llegara a ser jurídicamente viable, debería serlo de forma excepcional, por causas justificadas que resulten claras y con fundamento en los objetivos de la concreta fiscalización en la que la cuestión se plantee.

Lo que manifiesto y comunico al Pleno del Tribunal de Cuentas para que el presente escrito sea atendido de acuerdo con su condición jurídica de voto particular relativo al Acuerdo adoptado el pasado día 24 de febrero de 2011.

En Madrid, a 25 de febrero de 2011.

LA CONSEJERA DE CUENTAS,

Fdo.: Ana María Pérez Tórtola.

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.-