
Rendición de cuentas y control externo en España: una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa

María Ángeles Abellán López. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 180 pp.

Una de las preguntas clásicas presentes a lo largo de la historia de las ideas políticas es «¿quién vigila a los vigilantes?», que Bobbio formuló en los términos: «¿Quién controla a los controladores?» (Bobbio, 1985: 35). La obra de la profesora Abellán López que recensiamos aquí, resuelve en cierta medida dicha pregunta. Son imprescindibles los mecanismos e instrumentos de control externo de la Administración, que a su vez se encuentran fundamentados en la rendición de cuentas a la ciudadanía. Por consiguiente, los mecanismos de control externo se convierten en auténticos instrumentos de vigilancia y observación del poder, que permiten una rendición de cuentas efectiva a la ciudadanía. O como señala la autora en la introducción de la obra, «Todos los sistemas políticos administrativos democráticos necesitan de modo constitutivo controles de su gestión pública» (p. 15).

Los sistemas políticos democráticos precisan de controles de la gestión y administración de los asuntos y recursos públicos. Entre los mecanismos de rendición de cuentas que actualmente constituyen un referente en los sistemas democráticos, se encuentran los órganos de fiscalización y control externos de la Administración, y sustancialmente los órganos de control económico, debido a la profunda crisis económica sistémica que se inició con la crisis financiera en 2008 (Tirole, 2018: 349-378).

La obra que recensiamos se inserta junto a otras publicaciones recientes sobre una cuestión trascendental para la ciencia política y la ciencia de la Administración como es la rendición de cuentas, y más aún después de una profunda crisis económica que ha afectado al sector público. Podemos destacar algunas aportaciones doctrinales en la materia como pueden ser los trabajos de Biglino-Campos y Durán-Alba (2008) o el de Porras Gómez (2014).

Sin embargo, el trabajo de Abellán López es novedoso por la utilización de la metodología propia de la ciencia política y de la ciencia de la Administración al ofrecer una aproximación a la rendición de cuentas desde la ciencia de la Administración y utilizar variables e indicadores de *accountability*, a la vez que supera la teoría clásica que concibe las instituciones de control externo únicamente como mecanismos de control. La metodología de la ciencia política permite así a la autora ofrecer un estudio que profundiza en la necesidad de la rendición de cuentas más allá de la mera fiscalización.

Asimismo, cabe destacar que la aportación de Abellán López es significativa al poner de relieve la insuficiencia de controles, siempre escasos, y la falta de una cultura de rendición de cuentas, sobre todo en lo que se refiere a la fiscalización de caudales públicos. De hecho, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas indudablemente no favorece la calidad democrática del sistema político.

La obra ofrece una visión global de la rendición de cuentas, pero sin renunciar a los análisis específicos de los diversos órganos de control externo existentes en nuestro Estado. Consta de seis capítulos, que pueden dividirse en dos bloques: el primero, comprendido por los capítulos primero a tercero, está centrado en la modernización de las Administraciones públicas, los enfoques neoinstitucionalistas y su influencia en los órganos de control externo. El segundo bloque, compuesto por los capítulos cuarto a sexto, ofrece un estudio pormenorizado de los órganos de control externos en España: Tribunal de Cuentas (capítulo cuarto), tribunales de cuentas autonómicos y Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (capítulo quinto), y por último, la modernización de los órganos de control externos autonómicos, haciendo especial hincapié al caso de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (capítulo sexto).

Después de una breve introducción de la obra y un extraordinario prólogo realizado por Antonio Mira-Perceval Pastor¹, la autora aborda en el primer capítulo (pp. 17-36) la democracia y la rendición de cuentas desde una perspectiva o enfoque neoinstitucionalista. Y lo hace destacando el rol fundamental de las instituciones de control externo como garantes de la rendición de cuentas (pp. 34-36). El capítulo segundo (pp. 37-58) analiza la modernización de las Administraciones públicas, detallando diversas experiencias de innovación y reforma implementadas. Al respecto, se recomienda que estas innovaciones no se ciñan al ámbito tecnocrático, sino que deben afectar a las propias instituciones de control para que se conviertan en efectivas instituciones de control externo de la Administración pública. Por tanto, es importante un cambio en la cultura organizativa del sector público que facilite que los órganos externos de fiscalización sean auténticos garantes de la ejecución adecuada y eficiente de los fondos públicos.

El capítulo tercero (pp. 59-74) estudia el papel de las entidades fiscalizadoras en el entorno de modernización, que las sitúa como garantes de los derechos de la ciudadanía y como elemento para reformar la calidad democrática de nuestra sociedad. Asimismo, plantea la implementación de los mecanismos de control externo como parte de la evaluación de políticas públicas cuando se produce un gasto de recursos económicos públicos. En el capítulo cuarto (pp. 75-98), la autora se ocupa de forma pormenorizada de la relación entre la actividad parlamentaria y los mecanismos de control externo, centrándose en el Tribunal de Cuentas. El mismo fue creado por nuestro poder constituyente como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, y también se le asignó la supervisión de la contabilidad

1. Quién fuera presidente de la Diputación Provincial de Alicante (1991-1995) y actualmente *síndic de comptes* de la Sindicatura de la Comunidad Valenciana y auditor de cuentas.

y la actividad económica de los partidos políticos, cuestión fundamental para un adecuado funcionamiento del sistema democrático de acuerdo a la legalidad y la buena gestión financiera.

En los capítulos quinto (pp. 99-118) y sexto (pp. 119-141), y siguiendo el hilo conductor del estudio de lo general a lo concreto, se ocupa de los controles externos a nivel autonómico, dedicando también atención a otros órganos no estatales de fiscalización como es el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. La autora pone especial énfasis en los retos a los que deben enfrentarse las instituciones de control en un Estado complejo con diferentes niveles de gobierno-administración, defendiendo la necesidad de una fiscalización multinivel ajustada a la realidad de nuestro Estado, lo que se traduce en un sistema multinivel de gobernanza democrática con órganos de control externo subestatales, autonómicos y órganos supraestatales como es el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Como colofón, en el último capítulo se analiza de forma pormenorizada la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana. De esta forma, la autora nos ofrece un mejor conocimiento del sistema de control externo español y de su modernización, abriendo espacios de análisis, debate y reflexión, poniendo asimismo en valor el papel principal de los órganos de control externo con respecto a la sostenibilidad del Estado de bienestar.

Podemos señalar que la obra de la profesora Abellán López tiene una perspectiva multinivel de los diversos niveles de gobierno y Administración de nuestro Estado complejo español. Analiza de forma específica cada uno de los diversos órganos de control externo y ofrece al lector un conocimiento amplio y detallado de los controles externos que se efectúan en España, teniendo igualmente en consideración la modernización de las Administraciones españolas en las últimas décadas.

Por lo que respecta a los elementos más reseñables de la obra, merece reiterar la perspectiva politológica de la rendición de cuentas frente a la perspectiva jurídica desde la que se ha abordado tradicionalmente este tema. De hecho, se precisaba de un estudio riguroso desde la perspectiva de la ciencia política y también desde la ciencia de la Administración, que analiza la rendición de cuentas como un instrumento de evaluación de las políticas públicas infrautilizado. Por otra parte, aunque la autora ya lo sugiere, hubiera resultado de interés profundizar en la comparación del rendimiento institucional de los órganos autonómicos de control externo y sus principales indicadores.

En definitiva, la obra de María Ángeles Abellán López pone en valor el papel de los órganos de control externo, fruto de su riguroso trabajo de investigación para la elaboración de su tesis doctoral, y que la autora desarrolla de forma extraordinaria, cuestión que favorece indiscutiblemente la lectura y comprensión de los contenidos. Por último, y no menos significativo, merece ser destacado que es una investigación rigurosa, con un uso exquisito de las fuentes que fundamentan de forma impecable cada una de las partes en la que se estructura la obra. Por tanto, esta obra, que se aleja de la mera descripción y ofrece importantes reflexiones críticas, constituye una contribución doctrinal de obligada referencia para los ámbitos de la investigación en ciencia

política y ciencia de la Administración y otras disciplinas del derecho público, en concreto el derecho autonómico.

Referencias

- Biglino Campos, Paloma y Durán Alba, Juan Fernando (dirs.). 2008. *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- Bobbio, Norberto. 1985. «Las promesas incumplidas de la Democracia», *Debats*, Institutió Alfons El Magnànim, Institutió Valenciana d'Estudis i Investigació, 12: 26-32.
- Porras Gómez, Antonio Martín. 2014. «El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España», *Auditoría Pública*, 64: 97-104.
- Tirole, Jean. 2018. *La economía del bien común*. Barcelona: DeBolsillo. Penguin Random House Grupo Editorial.

FRANCISCO J. SANJUÁN-ANDRÉS
Universidad Miguel Hernández de Elche