

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su reunión celebrada el 25 de abril de 2022, atendiendo a la petición formulada por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en la que solicita Informe urgente de conformidad con lo previsto en la disposición adicional undécima de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el contenido del proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, en relación con el control, por este Tribunal, de las cuentas anuales de la Casa Real, ha aprobado el siguiente Informe:

1. Antecedentes

La petición de dicho informe urgente se realiza conforme a lo establecido en la disposición adicional undécima de la Ley 7/1988, de 5 abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, (en adelante LFTCu), precepto que determina que *«Se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional»*. Junto al proyecto de Real Decreto se acompaña Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 21 de abril de 2022.

El proyecto de Real Decreto consta de un artículo único por el que se modifican doce artículos del Real Decreto 343/1988, de 6 de mayo, si bien, en lo referido a la actividad del Tribunal de Cuentas, son de especial interés los siguientes:

«Siete. Se añaden los **apartados 3, 4 y 5 al artículo 13** con la siguiente redacción:

3. No obstante lo anterior, la Casa de S.M. el Rey podrá también suscribir convenios de colaboración en el ámbito de la Administración General del Estado o con otras entidades públicas, tanto por razones organizativas como

funcionales, cuando en el ejercicio de sus actividades se requiera una colaboración continuada.

4. En este sentido, la asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento, representación y defensa en juicio de la Casa de Su Majestad el Rey, corresponde al Servicio Jurídico del Estado cuyo centro directivo superior es la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico, mediante la formalización del oportuno convenio en los términos previstos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.

5. Igualmente, la auditoría externa de las cuentas anuales formuladas por la Casa de Su Majestad el Rey se llevará a cabo por el Tribunal de Cuentas en los términos y condiciones que se convengan entre ambos organismos en un convenio de colaboración firmado al efecto, con sujeción a las especialidades que vienen impuestas por los principios establecidos en el Título II de la Constitución Española y, en particular, por las previsiones contenidas en sus artículos 56 y 65.

El informe de auditoría se circunscribirá a reflejar si las cuentas anuales expresan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del organismo, así como de sus resultados y flujos de efectivo y del estado de liquidación del presupuesto, de conformidad con los principios y criterios contables aplicables según lo dispuesto en el artículo 16 de este Real Decreto.

Las cuentas anuales y el informe de auditoría se publicarán en la página web de la Casa de S.M. el Rey.

Nueve. Se añade el **artículo 16** con la siguiente redacción:

1. El régimen presupuestario y de contabilidad se ajustará a las técnicas y principios propios del sector público, respetando al mismo tiempo la autonomía presupuestaria reconocida en el artículo 65 de la Constitución Española.

2. Por la Jefatura de la Casa se aprobarán las Instrucciones que regulen el régimen presupuestario y de contabilidad, que se adecuarán a lo previsto en el párrafo anterior.

Estas Instrucciones deberán publicarse en la página web de la Casa de S.M. el Rey.

Diez. *Se añade el **artículo 17** con la siguiente redacción:*

Sin perjuicio de dar cumplimiento a las obligaciones que disponga la Ley en esta materia, será objeto de publicación en la página web de la Casa de S.M. el Rey la siguiente información de carácter periódico:

a. Presupuesto de la Casa de S.M. el Rey, que recogerá la distribución por Su Majestad de la cantidad global asignada para el sostenimiento de su Familia y Casa, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 65.1 de la Constitución.

b. Estados trimestrales de ejecución presupuestaria.

c. Detalle de los contratos celebrados y convenios suscritos por la Casa de S.M. el Rey.

d. Retribuciones percibidas por los miembros de la Familia Real.

e. Retribuciones percibidas por el personal de alta dirección y dirección en la Casa de S.M. el Rey.

f. Relación anual de regalos institucionales que hayan sido recibidos por la Familia Real.

g. Autorizaciones de compatibilidad para actividades particulares reconocimientos de compatibilidad de los altos cargos de la Casa de S.M. el Rey.

h. Indemnizaciones percibidas por los altos cargos de la Casa de S.M. el Rey con ocasión del cese en el cargo.

i. Cuentas anuales aprobadas junto con el informe de auditoría.

j. Informe resumen anual del Interventor de la Casa de S.M. el Rey

k. Memoria anual de las actividades institucionales desarrolladas por la Familia Real.

Doce. Se añade una **Disposición Transitoria** con la siguiente redacción:

La auditoría del Tribunal de Cuentas se aplicará por primera vez a las cuentas anuales correspondientes al ejercicio económico siguiente a la fecha en que se firme el correspondiente Convenio».

2. Consideraciones jurídicas

1ª. Sobre la posibilidad de someter las cuentas anuales de la Casa Real a supervisión por parte del Tribunal de Cuentas

La Constitución Española, tras proclamar en su artículo 1.3 de que «*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*», regula la Corona en su Título II (artículos 56 al 65).

El artículo 65 de nuestra Norma fundamental dispone que:

«1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.

2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

El crédito destinado a sufragar la Casa Real se entiende como de obligada existencia en los Presupuestos por propio mandato constitucional. La dotación se fija anualmente en los Presupuestos Generales y consiste en una cantidad global para el sostenimiento de la Familia Real y su Casa.

Dentro de los fondos asignados a la Corona en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, una parte es imputada por la propia institución como sueldo o retribución de S.M. el Rey, S.M. la Reina y, en la actualidad, S.M. la Reina Doña Sofía, primando al respecto la libre disposición de tales retribuciones por los perceptores (como sucede con cualquier cargo público); estando el resto de fondos destinados a sufragar la infraestructura o medios necesarios para el funcionamiento de la institución.

La Casa de S.M. el Rey, regulada por el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, es definida en su artículo 1.1 como *«un Organismo que, bajo la dependencia directa de Su Majestad, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado»*. Se encuentra constituida por la Jefatura, la Secretaría General, el Cuarto Militar y la Guardia Real.

Se configura así como un órgano de relevancia constitucional al servicio de la Corona, que lleva a cabo los cometidos de carácter administrativo y económico regulados en el mencionado Real Decreto. En efecto, su artículo 1.2 dispone que *«dentro de esta misión general y además de desempeñar los cometidos de carácter administrativo y económico que correspondan, deberá atender especialmente a las relaciones del Rey con los Organismos Oficiales, Entidades y particulares, a la seguridad de Su Persona y Real Familia, así como a la rendición de los honores reglamentarios y a la prestación del servicio de escoltas cuando proceda. Igualmente atenderá a la organización y funcionamiento del régimen interior de la residencia de la Familia Real»*.

La Casa de S.M. el Rey no está integrada en la Administración General del Estado, si bien, como advierte el preámbulo del citado Real Decreto, *«aún sin estar integrada en la Administración del Estado, se aplican a su organización y funcionamiento determinados principios y criterios de la misma»*.

Se trata de un organismo, independiente de las Administraciones Públicas, que ha de llevar a cabo las actividades necesarias para hacer frente a sus distintos y variados cometidos, de apoyo y asesoramiento a la Corona y de organización y gestión interna de cuantos medios y servicios precisa la Jefatura del Estado para el normal y ordinario cumplimiento de las altas funciones que constitucionalmente tiene encomendadas.

La capacidad autoorganizativa que el artículo 65 la Constitución Española reconoce a Su Majestad para gestionar su Casa y aplicar la asignación económica que recibe anualmente de los Presupuestos del Estado, comprende

la facultad de someter voluntariamente la gestión de su Casa a los controles y auditorías internas y externas que se estimen convenientes.

En el ejercicio de esta facultad se acordó, en ámbito del control interno, mediante resolución de mayo de 2007, la creación del cargo de Interventor, directamente dependiente del Jefe de la Casa, que asumió el control de la gestión económica-financiera, presupuestaria y contable, cumpliendo su función con arreglo a los mismos criterios que se utilizan en la Administración Pública.

Posteriormente, mediante Real Decreto 999/2010, de 5 de agosto, se actualizó el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, dotando de un soporte normativo a las tareas de control interno que realizaba el Interventor de la Casa, incorporando al Real Decreto la Oficina de Intervención dependiente del Jefe de la Casa Real.

Así establece el artículo 3.3 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo que *«Dependerá directamente del Jefe de la Casa la Oficina de Intervención, a cuyo frente estará un Interventor que ejercerá las funciones de control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable conforme a las técnicas empleadas en la Administración del Estado»*¹.

Con relación al control externo, fue en el año 2014 cuando se acordó la suscripción de un Convenio entre la Intervención General de la Administración del Estado y la Casa de S.M. el Rey para la realización anual de auditorías externas de las cuentas de la Casa. Este convenio fue renovado con fecha de 30 de mayo de 2019.

¹ Este precepto es asimismo modificado por el Real Decreto que ahora se informa, presentando la siguiente redacción: *« Dependerá directamente del Jefe de la Casa la Oficina de Intervención, a cuyo frente estará un Interventor, que pertenecerá al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y que ejercerá las funciones de control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable conforme a las técnicas empleadas en la Administración del Estado. Tras la liquidación de cada ejercicio económico, elevará al Jefe de la Casa un informe resumen de los emitidos durante el año»*.

El proyecto de Real Decreto que se somete ahora a informe de este Tribunal continúa el proceso de modernización iniciado en el año 2014, recogiendo, en la parte que afecta a esta Institución, la modificación de una serie de preceptos del Real Decreto 434/1988, asignando expresamente la realización de estas auditorías externas al Tribunal de Cuentas.

Según el artículo 136 de la Constitución Española, el Tribunal de Cuentas es el supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

La cuestión que procede determinar ahora es si el Tribunal de Cuentas puede realizar, vía convenio, auditorías externas sobre la Casa de S.M. el Rey, así como la eventual forma o modalidad que pudiera revestir el mismo.

La Corona, aunque se sitúa por encima de los poderes del Estado (formal e institucionalmente), forma parte del Estado. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional —entre otras en su sentencia 98/2019, de 17 de julio—, calificando a la Corona como la «*más alta magistratura del Estado*». Por su parte, la Casa de S.M. el Rey se configura, como se ha dicho, como aquel organismo de relevancia constitucional que gestiona una parte de las sumas que Su Majestad recibe anualmente de los Presupuestos Generales del Estado.

Igualmente se ha de recordar que el control de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional queda sometido a lo dispuesto en sus normas de creación, organización y funcionamiento. Es dentro de cada uno de estos cuerpos normativos donde se incardina la actuación del Tribunal de Cuentas.

Con base en lo expuesto, no se aprecia ningún impedimento, sustantivo o formal, para que el Tribunal de Cuentas pueda asumir por convenio la realización de auditorías externas sobre las cuentas anuales formuladas por la Casa de S.M. el Rey; todo ello sobre la base de un sometimiento voluntario de la Corona, cuya articulación concreta se abordará con posterioridad. En el

sentido indicado, la naturaleza y caracterización de la actuación del Tribunal de Cuentas en el supuesto analizado podría ser similar a la que viene desarrollando desde hace tiempo, por ejemplo, en relación con las fiscalizaciones entre pares (*peer review*) o las auditorías de organizaciones internacionales.

Cabe concluir, por tanto, que el Tribunal de Cuentas es un órgano idóneo que presenta una capacidad técnica y profesional adecuada y suficiente para realizar aquel control externo económico-financiero y presupuestario de la Casa de S.M. el Rey que le sea encomendado en virtud de convenio. Todo ello dentro del marco de la autoorganización que el artículo 65 de la Constitución Española atribuye al Soberano para la gestión de su Casa y Familia y de los principios configuradores establecidos en el artículo 56.3 de la propia Constitución.

2ª. Sobre la extensión de la actuación del Tribunal de Cuentas

La revisión externa que hiciera el Tribunal de Cuentas de las cuentas anuales a petición del titular de la Corona se disciplinará, como señala el proyecto de Real Decreto que aquí se informa, a través de un convenio entre ambas instituciones firmado de acuerdo con sus normas de funcionamiento.

En cuanto al alcance de la intervención del Tribunal de Cuentas en el supuesto ahora planteado, cabe tener presente que, en el mismo, a diferencia de los casos ordinarios en los que actúa, el Tribunal intervendría como consecuencia de una limitación y sometimiento voluntarios de la Corona, al no aparecer obligada *ex legem* a tal extremo en la actualidad, por lo que la extensión de esa actuación vendrá determinada en el encargo que la Casa de S.M. el Rey realice mediante el convenio al que se refiere el artículo 13.5 del proyecto de Real Decreto. Así, según el citado precepto, el informe de auditoría se circunscribirá a reflejar si las cuentas anuales expresan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del organismo, así como de sus resultados y flujos de efectivo y del estado de

liquidación del presupuesto, de conformidad con los principios y criterios contables aplicables según lo dispuesto en el artículo 16 del proyecto de Real Decreto. Se trata por tanto de una auditoría específica, limitada a la comprobación de aquellos extremos que expresamente se convengan.

En el marco de los principios consagrados en los artículos 56 y 65 de la Constitución Española, esta auditoría contribuirá a reforzar la transparencia y eficiencia en el control de orden contable de la Casa de S.M. el Rey, agotándose las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas con la remisión al Jefe de la Casa de S.M. el Rey del informe anual de auditoría, el cual será publicado, junto con las cuentas, en la página web de la Casa Real.

3. Conclusión

El Tribunal de Cuentas informa favorablemente el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, en la parte que afecta al ejercicio de sus funciones.

La realización por parte del Tribunal de Cuentas de la auditoría de las cuentas anuales formuladas por la Casa de S.M. el Rey no sólo contribuye al refuerzo de la transparencia y de la mejor gestión de los fondos atribuidos a la Corona, sino que es congruente con la posición constitucional del Tribunal como máximo órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado y de todo el sector público.

El Tribunal de Cuentas es un órgano idóneo para la realización de este control externo económico-financiero y presupuestario de la Casa de S.M. el Rey, contando para ello con capacidad técnica y profesional adecuada y suficiente.

Esta auditoría se realizará en el marco de la autoorganización que el artículo 65 de la Constitución Española atribuye al Soberano para la gestión de su Casa y Familia. Es decir, para la realización de esta auditoría el Tribunal intervendrá como consecuencia de una limitación y sometimiento voluntarios de la Corona, que no aparece obligada *ex legem* a tal extremo en la actualidad, por lo que la extensión de esa actuación vendrá determinada en el encargo que la Casa de S.M. el Rey realice mediante convenio.

Las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas se agotarán con la remisión al Jefe de la Casa de S.M. el Rey del informe anual de auditoría.