

Vae Victis! La tramitación parlamentaria de los informes de los órganos de control externo de las cuentas públicas¹

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

Resumen

Las cuentas públicas están sometidas a un severo escrutinio técnico y político. La tradición constitucional ha querido que ambos controles estén íntimamente relacionados: la fiscalización técnica sirve indudablemente para preparar el juicio político que tiene lugar en el Parlamento. Por esa razón los órganos técnicos están sometidos a un complejo sistema de relaciones con el órgano legislativo que desembocan en una situación de dependencia orgánica de aquéllos con respecto de éste. Algunos de estos mecanismos de relación, sin embargo, pueden provocar interferencias en el proceso –e incluso en el resultado– de la fiscalización técnica. En este trabajo se pretenden analizar los riesgos que pueden surgir para el resultado del control técnico en el momento de su análisis por parte del Parlamento.

Resum

Els comptes públics estan sotmesos a un sever escrutini tècnic i polític. La tradició constitucional ha volgut que ambdós controls estiguen íntimament relacionats: la fiscalització tècnica servix indubtablement per a preparar el judici polític que té lloc al Parlament. Per eixa raó els òrgans tècnics estan sotmesos a un complex sistema de relacions amb l'òrgan legislatiu que desemboquen en una situació de dependència orgànica d'aquells respecte a este. Alguns d'estos mecanismes de relació, no obstant això, poden provocar interferències en el procés –i fins i tot en el resultat– de la fiscalització tècnica. En este treball es pretenen analitzar els riscos que poden sorgir per al resultat del control tècnic en el moment de la seua anàlisi per part del Parlament.

Abstrat

The public accounts are put under severe technical and political scrutiny. As a result of constitutional tradition both controls are intimately related: the technical control serves doubtlessly to prepare the political judgment that takes place in the Parliament. For that reason we observe the complex system of relations between technical organs and the Legislative, which leads to a situation of organic dependency of those with respect to this

¹ El trabajo que ahora se publica tiene su origen en las investigaciones que ha realizado el autor en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia («La articulación del control externo de las cuentas públicas: hacia fórmulas de federalismo cooperativo», SEJ 2004-04716) y en que, dirigidos por Paloma Biglino Campos, hemos trabajado investigadores de distintas disciplinas, Universidades e instituciones.

one. Nevertheless, some of these mechanisms of relation can bring about interferences in the process –even in the result– of the technical control. In this paper we will try to analyze the risks that can arise for the result of the technical control when the audit report is presented in the Parliament.

Sumario

- I. Introducción
- II. ¿Es posible equilibrar la posición institucional de los órganos de control externo?
- III. El marco normativo aplicable
 1. Dispersión normativa
 2. Los límites a la interpretación parlamentaria de las normas jurídicas derivadas de la STC 40/2003, de 27 de febrero
- IV. La tramitación parlamentaria de los informes
 1. Acerca de los procedimientos parlamentarios contenidos en las distintas normas jurídicas
 2. Los riesgos derivados de una incorrecta identificación del sujeto fiscalizado
- V. Conclusiones: hacia la articulación de los controles técnicos y políticos
- VI. Bibliografía

I. Introducción

El interés de la doctrina constitucionalista por determinados aspectos del control externo de las cuentas públicas es bien patente desde hace tiempo y va quedando reflejado en un importante número de publicaciones. Una parte de estos esfuerzos se ha centrado en el análisis de la posición institucional de los órganos de control externo, que se encuentran jurídicamente muy ligados al órgano legislativo, a su vez objeto habitual de las consideraciones de la mencionada doctrina. También ha resultado recurrente la especial atención dedicada a comprender la dinámica del control externo en el seno de un Estado descentralizado territorialmente, como es el Estado autonómico español. Por todo ello, la posición institucional de los órganos de control externo autonómicos hay que construirla a través de dos coordenadas, sin las cuales la perspectiva de la fiscalización externa de las cuentas públicas quedaría necesariamente incompleta. Desde luego, una coordenada horizontal, en la medida en que la posición de los órganos de control externo se fija con respecto de otros entes que radican en los mismos ámbitos territoriales en los que desarrollan sus funciones. El resultado de seguir esta coordenada horizontal es el de advertir que los órganos de control externo se han ido conformando como instituciones de especial relevancia estatutaria, que se encuentran en una relación de dependencia orgánica con las Asambleas legislativas de las correspondientes Comunidades Autónomas, pero que desempeñan sus funciones con autonomía, especialmente, con respecto de los órganos sometidos a fiscalización.

La coordenada vertical es el resultado necesario de constatar que de la Constitución no se deriva un modelo de control externo de separación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino un modelo de concurrencia funcional. En puridad, de la Constitución no se deriva de forma expresa este modelo concurrencial, pues las únicas referencias explícitas al control externo en el ámbito de las Comunidades Autónomas se realizan en favor, precisamente, del Tribunal de Cuentas del Estado en el artículo 153, letra *d*, de la Norma suprema. Pero la realidad institucional, y también normativa, es que treinta años después de la aprobación del texto constitucional un buen número de Comunidades Autónomas han decidido dotarse de sus propios órganos de control externo. Una decisión, por lo demás, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido conforme con la Constitución.² La existencia de un ámbito de concurrencia funcional en materia de fiscalización externa de las cuentas públicas obliga a aproximarse a la mencionada coordenada vertical con una perspectiva dinámica pues, como el ha recordado el Tribunal Constitucional, la coexistencia de distintos controles externos sobre un mismo ámbito territorial ha de entenderse sin perjuicio «del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de

² Véase, por todas, la sentencia 18/1991, de 31 de enero, cuando afirma en su fundamento jurídico segundo que el carácter supremo del Tribunal de Cuentas no equivale a exclusividad del mismo en el orden fiscalizador.

la Constitución.»³ Como consecuencia de todo lo expuesto podría avanzarse una primera conclusión, la necesidad de construir un modelo de control externo de las cuentas públicas bien articulado.

La coordinada vertical no queda trazada únicamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se extiende a los entes locales que quedan conformados, a su vez, como un ámbito territorial de concurrencia fiscalizadora sobre el que se proyecta el control del Tribunal de Cuentas y, en su caso, el del correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma en la que radiquen, con la particularidad de que siendo los entes locales, entes territoriales con autonomía constitucionalmente garantizada, la fiscalización que ejerzan las Comunidades Autónomas sobre los mismos deberá sujetarse a determinados límites con el objeto de no lesionar dicha autonomía.⁴

No obstante, el objeto de este trabajo no se va a centrar en ofrecer un modelo de control externo articulado desde el punto de vista territorial, sino que a lo largo de las siguientes líneas va a transitarse por otros derroteros. Uno de los efectos que ha provocado la creación de los órganos de control externo autonómicos es la aproximación entre los sujetos controladores y los sujetos controlados. Además, el modelo tradicional del control externo, entendido como control de legalidad, se ha visto superado al haberse incorporado a la función fiscalizadora exigencias de buena gestión pública. Es decir, podría decirse que las sociedades contemporáneas exigen del gasto público no sólo «calidad jurídica» sino también «calidad económica y de gestión». Sucede, sin embargo, que el canon utilizado para medir ambas calidades es distinto: mientras el canon normativo es impuesto por el legislador, el canon que sirve de parámetro para la auditoría operativa se presenta con unos perfiles más difusos, acaso menos objetivos, y por ello dicho canon precisa, seguramente, de un mayor grado de consenso entre fiscalizadores y fiscalizados. Yerra, con todo, quien piense que el control de legalidad es una exigencia irrenunciable que se deriva de la conexión entre el Estado de derecho y el principio de legalidad consagrado en el artículo 9.1 de la Constitución, y que obliga a los gestores públicos a actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, mientras que el control operativo resulta de exigencias de tipo consociacional, que son consecuencia de principios éticos libremente acordados y que se traducen en criterios de buenas prácticas de índole «economicista» (a pesar de su escasa eufonía se utilizará el término, por supuesto, sin ningún matiz peyorativo). En este sentido, recordaré que el control operativo surge por imperativo de la propia Constitución cuando, en su artículo 31.2, obliga a tener en cuenta criterios de eficiencia y economía también en la ejecución del gasto público.

El resultado de la fiscalización técnica va a ser evaluado posteriormente por operadores políticos en una sede, la parlamentaria, cuya lógica de funcionamiento se ha transformado desde el primer constitucionalismo. La vieja relación dialéctica entre Legislativo y Ejecutivo (reducida hoy a su formalización ritual a través de los meca-

³ *Cfr.* STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12. Esta doctrina se ha reiterado posteriormente en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28 y 18/1991, de 31 de enero, FJ 5.

⁴ Véase la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28.

nismos de confianza y de control parlamentario) ha sido superada por la relación dialéctica entre mayoría y minoría. El Ejecutivo, responsable político de la administración gestora de los fondos públicos, es un Ejecutivo apoyado por una mayoría política presente en el Parlamento (el grado de coincidencia entre ambos será inversamente proporcional al de la precariedad de la mayoría) complaciente y necesitada del éxito de las políticas desarrolladas por aquél para su propia supervivencia política. En este contexto, las relaciones entre el fiscalizador técnico y el responsable del fiscalizado pueden ser de desconfianza o de lealtad y de colaboración. Veamos por qué.

El desacuerdo con los resultados de la fiscalización no es ni nuevo ni privativo de nuestro sistema, hace ya tiempo R. Van Loon y M. S. Whittington nos informaron de los encontronazos entre el Gobierno canadiense y el Auditor General de ese país, a partir de ciertos desacuerdos surgidos con ocasión de los resultados de la fiscalización que cuestionaban determinada política gubernamental.⁵ En nuestra experiencia tenemos ya varios ejemplos de las consideraciones que se han llegado a realizar por miembros de algún Ejecutivo autonómico acerca del rigor técnico de la fiscalización efectuada. En el contexto de la desconfianza –no en el de mutua colaboración– se corre el riesgo de avanzar el juicio político sobre la fiscalización al momento de la tramitación parlamentaria de los informes, ya sea la cuenta general o los informes específicamente solicitados. En las siguientes líneas se tratará de determinar si los instrumentos parlamentarios existentes conjuran esos eventuales riesgos o, por el contrario, los agravan. En este caso, pues, se trata la articulación del control técnico con el control político. Necesidades de espacio hacen que las consideraciones se hayan ceñido al ámbito de las relaciones de los órganos de control externo autonómicos con las Asambleas legislativas de las que dependen.

II. ¿Es posible equilibrar la posición institucional de los órganos de control externo?

Tanto los Estatutos de Autonomía como las correspondientes leyes reguladoras de los órganos de control externo han tratado de construir la posición institucional de éstos a partir de una cierta dicotomía: por un lado se señala, con unas u otras fórmulas, la dependencia orgánica del órgano de fiscalización con respecto de la Asamblea legislativa de la Comunidad,⁶ mientras que, por otro lado, se asegura, igualmente con distintas fórmulas, que el órgano actúa con independencia o autonomía. Este funcionamiento autónomo o independiente lo será, en rigor, con respecto de los entes sometidos a

⁵ Vid. *The Canadian Political System. Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto (Canadá), 1987, p. 583.

⁶ En algún caso, como sucede con las normas estatutarias del Principado de Asturias y de la Comunidad canaria, se indica que estos órganos ejer-

cen sus funciones por delegación de la Cámara (con el objeto de no hacer farragosa en exceso la lectura del trabajo, cada vez que se citan ejemplos correspondientes a distintos órganos de control externo únicamente se ha escogido una pequeña muestra de los mismos).

fiscalización, pues dentro del marco jurídico de relaciones entre el Parlamento y los órganos de fiscalización existen distintas técnicas mediante las cuales la Cámara puede llegar a condicionar la actuación de éstos, incluso, en los reducidos casos en los que el legislador ha optado por incluir a la institución parlamentaria en el sector público objeto de fiscalización.⁷ Entre las técnicas a través de las cuales la Cámara puede incidir sobre el órgano de fiscalización, más estrictamente sobre su funcionamiento, pueden señalarse las siguientes:

a) Con respecto del régimen jurídico de los órganos de control externo, usualmente corresponde a la Cámara la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento del órgano, con independencia de que la elaboración de la norma provenga de éste. Sobre este particular hay que señalar la variedad de supuestos, en relación con el órgano parlamentario encargado de tal aprobación, recogidos por las distintas leyes y que encomiendan esta función al Pleno de la Cámara (Asturias), a la Mesa de la Cámara (Castilla y León) o a la Comisión parlamentaria con la que usualmente se relaciona el órgano de control externo (Andalucía).

b) En algunos casos, la ley ha previsto que la Asamblea legislativa apruebe el plan anual de trabajo del órgano de fiscalización, al que además puede proponer fiscalizaciones especiales en uso de la facultad parlamentaria de iniciativa fiscalizadora. Aunque algunos autores han defendido la intervención parlamentaria en los términos referidos, no pueden ocultarse los riesgos que entraña incorporar las circunstancias del debate político a la labor fiscalizadora. Así, cuando la aprobación del plan anual no suscita el deseado consenso parlamentario, emergen los reproches de la minoría hacia la mayoría, con posibles imputaciones de que ésta no quiere incluir, por ejemplo, la fiscalización de determinados entes (pongamos por caso entes locales) cuya mayoría política de gobierno coincide con la del Parlamento.⁸ La apariencia de neutralidad institucional del órgano de control externo puede quedar, de este modo, comprometida ante los ciudadanos, que pueden llegar a percibir a aquél como un órgano al servicio de los intereses de la mayoría parlamentaria en lugar de los intereses de la institución parlamentaria. En cuanto a los informes específicos de fiscalización que pueden ser solicitados por parte de la Cámara, las normas han previsto en general que la iniciativa proceda del Pleno o de la correspondiente Comisión parlamentaria de relación con el órgano de control externo.⁹ Dicho sistema implica, por lo tanto, el acuerdo de la mayo-

⁷ Sobre este particular señalaré que algunas normas precisan que el objeto de fiscalización lo constituye en rigor la administración parlamentaria (*cf.*, *ad exemplum*, el artículo 2.1 de la ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León).

⁸ Creo que resulta suficientemente elocuente el titular de *El Norte de Castilla*, de fecha 13 de marzo de 2007 en noticia firmada por S. Escribano, cuando afirma: «El Consejo de Cuentas no investigará los casos urbanísticos más polémicos. El PP rechaza que se indague sobre la sociedad Montes

de las Navas y los convenios del municipio de Arroyo.» Con similar tenor se publicó la noticia también en *El Mundo-Diario de Valladolid*, (13 de marzo de 2007, noticia firmada por J.L.F.): «El PP rechaza que el Consejo de cuentas fiscalice Arroyo y la sociedad Montes de las Navas.»

⁹ Incluso, algunas normas, como las leyes andaluza, canaria o valenciana, van más allá y limitan la iniciativa o imponen una determinada mayoría para la aprobación de la propuesta.

ría, lo cual es congruente con la atribución de la iniciativa al órgano parlamentario del que depende orgánicamente, a su vez, el órgano técnico de fiscalización. En alguna ocasión se ha reprochado que la minoría parlamentaria deba contar con la anuencia o conformidad de la mayoría para ejercer la iniciativa fiscalizadora. Desde luego el problema no es nuevo en sede parlamentaria y se ha suscitado en relación con algunos instrumentos del control parlamentario como la creación de comisiones de investigación. No creo, sin embargo, que el sistema pueda cambiarse sin mutar la naturaleza del órgano de fiscalización, que podría pasar a convertirse en un instrumento auxiliar de los grupos parlamentarios en lugar de un órgano auxiliar de la Asamblea. Pero es que además, una transformación del sistema sin un ejercicio estricto de responsabilidad y contención del «entusiasmo fiscalizador» por parte de los grupos colocaría al órgano de control externo, seguramente, al borde del colapso funcional y podría, además, comprometer su necesaria neutralidad.¹⁰

c) El resultado de la actividad fiscalizadora del órgano de control externo (ordinaria o específica), así como su memoria de actividades, se debaten en las Cámaras y pueden ser en, su caso, objeto de resoluciones parlamentarias. En este momento, me limitaré a dejar apuntado este aspecto pues más adelante se examinarán los procedimientos parlamentarios seguidos sobre el particular.

Existen otros aspectos, no menores, que inciden sobre la relación de dependencia que media entre los órganos de control externo y las Asambleas legislativas. Así, algunos tienen que ver con el régimen presupuestario del órgano de control externo y otros con su composición, habiendo sido este último, desde luego, ampliamente tratado por la doctrina y donde, si la praxis institucional no pone una escrupulosa atención, sobre la necesaria imagen de neutralidad de estos entes puede caer una indeseable mácula de parcialidad. A la intervención parlamentaria en el proceso de designación de sus miembros, en el que se ha ido instalando –incluso con cobertura normativa en algún caso– el sistema de cuotas entre los grupos mayoritarios, se une la poco edificante práctica de avanzar con escaso pudor, por ejemplo, el nombre del presidente del órgano con una antelación que, en ocasiones, reduce de una forma demasiado grotesca a un mero formalismo el papel de la propia institución en este proceso. Por supuesto, es evidente que el análisis normativo y el de la realidad política debe realizarse desde lógicas distintas, pero hay que ser muy consciente que el prestigio y la reputación conseguidos mediante una labor rigurosa puede quedar menoscabado si no se respetan las formas que impone la norma.

Sin embargo, en estas líneas únicamente he tratado de poner de manifiesto aquellos elementos que pueden afectar más directamente a la proclamada autonomía funcional de los entes de fiscalización, pues no ha sido mi intención detenerme en el análisis detallado de la posición institucional de éstos. Ahora bien, cabe interrogarse si es posible a través de la norma jurídica «equilibrar» la posición institucional de los órga-

10 No obstante hay que dejar señaladas las cautelas que incorporan las leyes reguladoras de algunos órganos de control externo, en el sentido de prever que la actuación de los mismos, prevista en su plan de fiscalización, no podrá verse mermada por la iniciativa fiscalizadora que posean las Asambleas y, en su caso, otros entes.

nos de control externo y, teniendo en cuenta su función fiscalizadora, situarlos en una suerte de posición de equidistancia institucional con respecto a otros órganos de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan. Como resulta bien conocido, las Comunidades Autónomas han ido creando, más bien generando, un entramado institucional que, en cierta medida, emula al del propio Estado. A pesar de ello, en ese entramado es posible advertir la paulatina existencia de elementos que tratan de diferenciar o introducir algunas particularidades entre los órganos autonómicos y los estatales, y dos ejemplos bastarán, seguramente, para ilustrar esta reflexión antes de trasladarla al ámbito propio de este trabajo.

Así ha sucedido con los reglamentos parlamentarios, que inicialmente reproducían de manera casi literal el Reglamento del Congreso de los Diputados, y que progresivamente han ido introduciendo una serie de peculiaridades en las que aquí no puedo detenerme. Asimismo puede traerse a colación el caso de los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas y que se han creado para ejercer las funciones que venía desempeñando en las mismas, por imperativo legal, el Consejo de Estado. En este caso, algunas normas autonómicas han ido superando la tradicional conexión entre los órganos consultivos y el Ejecutivo y la Administración –requirentes y destinatarios naturales de sus informes– para convertirlos en órganos consultivos superiores, no del gobierno y administración, sino de la Comunidad Autónoma, desde el momento en que se ha abierto la posibilidad de que la Asamblea legislativa participe en el proceso de designación de los miembros de estos órganos e incluso que solicite de los mismos informes con carácter facultativo.

Como anunciaba anteriormente, trataré de trasladar esta reflexión al ámbito que me ocupa a lo largo de estas líneas. Determinadas normas autonómicas parecen haber pretendido desbordar –siempre aparentemente– el antiguo carácter auxiliar que, con respecto del Parlamento, tienen los órganos de control externo. No porque se universalice la fiscalización, siempre claro está en el ámbito territorial de su competencia, al incluir a la propia administración parlamentaria entre los sujetos fiscalizados,¹¹ sino porque se amplía la iniciativa fiscalizadora o la facultad de solicitar asesoramiento en materias económicas y presupuestarias a sujetos distintos de la Asamblea legislativa, por mucho que la solicitud haya de tramitarse a través del conducto parlamentario. Con ello, los órganos de control externo asumen, no sólo el papel de fiscalizadores de la legalidad, sino el de auxiliares y colaboradores de todo el sector público para que su actuación en materia de ejecución presupuestaria revista no ya «calidad jurídica» (observancia de la legalidad entendida como pleno sometimiento a la misma) sino «calidad económica» (esto es, sujeción a los parámetros de economía, eficacia y eficiencia). Con todo, si bien es cierto que la colaboración entre órganos públicos distintos es una manifestación de la lealtad institucional (en este caso entendida dentro del mismo ámbito territorial), el ejercicio de la función fiscalizadora (control externo, no se pier-

¹¹ Véanse, sobre el particular, las normas de Castilla-La Mancha y de Castilla y León.

da de vista) exige cierta distancia entre los sujetos fiscalizadores y los sujetos fiscalizados. Por estas razones no es conveniente alterar la posición de los órganos de control externo, en el sentido de atenuar su relación de dependencia orgánica con el Parlamento (fiscalización política como presupuesto del control político que, de la ejecución presupuestaria, atribuyen las normas jurídicas a la Cámara) y aproximarlos a otras instituciones.

III. El marco normativo aplicable

1. *Dispersión normativa*

Las normas jurídicas que disciplinan la tramitación de los informes que los órganos de control externo remiten a las Cámaras no se encuentran contenidas exclusivamente en los reglamentos parlamentarios, como por otra parte resultaría congruente con la aplicación del principio de autonomía organizativa y de funcionamiento que los Estatutos de Autonomía reconocen a las Asambleas legislativas autonómicas. Así, en las leyes reguladoras de los órganos de control externo y en los propios reglamentos de organización y funcionamiento de estos órganos se recogen disposiciones que deberán ser observadas o tenidas en cuenta en dichos trámites.

La razón hay que encontrarla en la lógica precedencia temporal de los reglamentos parlamentarios respecto de las normas reguladoras de los órganos de control externo o, si se quiere, en el carácter sobrevenido de éstas con respecto de aquéllos. Como mucho, inicialmente, en algún reglamento parlamentario se encuentran disposiciones relativas a la tramitación parlamentaria de los informes del Tribunal de Cuentas relativos a la Comunidad Autónoma,¹² e incluso pueden entenderse aplicables los preceptos destinados a tramitar, bajo rúbrica general, otros informes que deban remitirse a la Cámara. Se trata de una regulación compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, que entiende que los informes de fiscalización de un órgano de control externo, perteneciente a un ente territorial distinto al fiscalizado, han de remitirse también a los órganos representativos del fiscalizado con el objeto de que puedan ser analizados, debatidos y extraídas las oportunas conclusiones.¹³ Por supuesto, bien puede entenderse que se trata de una situación de dispersión normativa coyuntural, pues en la medida en que los reglamentos parlamentarios van siendo modificados se procede a la incorporación de normas específicas relativas a los procedimientos parlamentarios a los que se ha aludido.¹⁴

12 Así, p. ej., el artículo 239 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

13 *Cfr.* la citada STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28.

14 Así ha sucedido, a modo de ejemplo, con el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, que tras la reforma operada en 2005 ha procedido a incluir un capítulo específico (dentro del título XI que se refiere al examen

de los informes que deban remitirse a las Cortes) relativo a la memoria anual del Consejo de Cuentas de Castilla y León y que, ciertamente, no existía en la inicial redacción de la norma aprobada el 24 de febrero de 1990, mientras que la ley reguladora del Consejo de Cuentas tiene fecha de 9 de abril de 2002).

Los Reglamentos parlamentarios han sido en alguna ocasión desarrollados por Resoluciones de la Presidencia o Normas de la Mesa que detallan distintos aspectos relativos a los trámites parlamentarios a los que se está haciendo referencia. Ciertamente no siempre adquieren esta dimensión procedimental en relación con los informes de fiscalización, pues existen resoluciones que regulan otros aspectos, como el procedimiento para la aprobación parlamentaria del reglamento de organización y funcionamiento de los órganos de control externo y su reforma¹⁵ o el ejercicio, por parte de la Cámara, de la facultad de iniciativa fiscalizadora.¹⁶ Sin embargo, la mayor parte de este tipo de normas tienen por objeto la tramitación de la correspondiente Cuenta General, informes específicos de fiscalización y memorias anuales.¹⁷

En general, y en lo que aquí interesa, el contenido de las normas reguladoras de los órganos de control externo, en relación con la tramitación parlamentaria de sus informes, se ha venido limitando, sustancialmente, a las siguientes cuestiones: por un lado, desde un punto de vista orgánico, a establecer la sede parlamentaria de relación con el ente fiscalizador, que resulta ser la correspondiente Comisión competente en materia de presupuestos,¹⁸ sin perjuicio de que determinados actos previos de impulso, como la iniciativa fiscalizadora, se puedan atribuir directamente al Pleno de la Cámara¹⁹. Más precisamente, puede llegar a señalarse que las citadas relaciones «se producirán por conducto de la Mesa de la Cámara», entendiéndose que ésta derivará el documento en cuestión al Pleno o Comisión correspondiente.²⁰ Dentro de esta determinación orgánica, se pueden llegar a atribuir funciones concretas en relación con los informes remitidos, distinguiendo que los informes específicos y la memoria anual serán debatidos (adoptándose en su caso las resoluciones parlamentarias que se estime conveniente) en sede de Comisión,²¹ mientras que el debate y, en su caso, aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma se sustanciará en sede plenaria.²²

15 Véanse sobre este particular: Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 1058/1, de 2 de marzo de 1986; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de septiembre de 2001; Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 5 de marzo de 2004.

16 Tal es el caso de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 2 de marzo de 2001.

17 En este sentido, entre otras: Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 29 de junio de 1992, relativa al régimen de publicación de estos informes; las resoluciones de la Presidencia del Parlamento Vasco, dictadas en 1991, relativas a la Cuenta General de 1987 y al informe sobre fiscalización selectiva de los ingresos sobre el juego, que continúan aplicándose a las Cuentas Generales e informes específicos posteriores; las Normas de la Mesa del Parlamento de Galicia por las que se regulan las relaciones con el Consejo de Cuentas; la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas, de 9 de noviembre de 1986, relativa a la tramitación

de las Cuentas Generales de la Comunidad; la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de 25 de febrero de 2002, sobre el resultado de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas.

18 Existe alguna disposición en el sentido de encomendar tal relación a una comisión *ad hoc*, siguiendo el modelo de relación de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas (así, en Galicia donde se ha previsto una Comisión de relaciones con el Consejo de Cuentas).

19 Véase, p. ej., el artículo 34 de la Ley reguladora de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

20 Así el artículo 37.1 de la Ley reguladora de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

21 Artículos 15.1 y 17.3, respectivamente, de la norma citada en la nota anterior.

22 *Cfr.* artículo 16.2 (*ibídem*) en relación con el artículo 239.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

Por otro lado, se fija también expresamente que será el presidente del órgano de control externo (allí donde se ha implantado el modelo de composición colegiada, por otra parte el mayoritario) quien informará al Parlamento, pudiendo ir acompañado y asistido de otro miembro del órgano fiscalizador (en el caso de los informes específicos, disposición pensada para posibilitar la presencia de aquél a quien se ha encomendado directamente el informe) o de personal técnico del ente que lo asista.

2. Los límites a la intervención parlamentaria de las normas jurídicas derivadas de la STC 40/2003, del 27 de febrero

Una vez descrito del marco normativo del que disponen las Cámaras para ordenar la tramitación parlamentaria de los distintos informes que les remiten los órganos de control externo ha de apuntarse la existencia de algunos límites a la aplicación parlamentaria de dicho marco. El problema no es, desde luego, nuevo y se ha suscitado con ocasión del ejercicio de la función de calificación y admisión –en su caso– a trámite que ejercen las Mesas de las Cámaras, con respecto de las distintas iniciativas parlamentarias, en nuestro ordenamiento jurídico. Ciertamente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones sobre la conformidad de esa función que ejercen los órganos rectores de las Cámaras con los derechos fundamentales de los representantes intramuros de la Asamblea. En este sentido es bien conocida la doctrina del Máximo intérprete de la Constitución sobre esta materia que podría resumirse en los siguientes enunciados:

Con carácter sustantivo los derechos en juego no son otros que los contenidos en el artículo 23 de la Constitución, cuyo contenido y alcance, precisado por la jurisprudencia constitucional a través de numerosas resoluciones que tienen como punto de partida la sentencia 5/1983, de 4 de febrero, es bien conocido. Así, respecto del apartado segundo, más allá de la dicción literal del precepto, el Alto Tribunal entiende que la Norma suprema, no sólo ampara el derecho de acceso a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que establezcan las normas jurídicas, sino también la permanencia en el cargo y su desempeño conforme a la ley. Por lo tanto, del apartado señalado emana ciertamente un *ius ad officium*, pero también un *ius in officium* y, en lo que a este trabajo interesa, queda ya señalada desde este momento la existencia de una garantía para el ejercicio de las funciones parlamentarias. No obstante lo dicho, la línea jurisprudencial a la que aludía también ha establecido una conexión entre los derechos recogidos en ambos apartados del precepto referido, puesto que en el ámbito en el que nos encontramos los parlamentarios son quienes, a través del ejercicio de sus funciones, están haciendo efectivo el derecho de los ciudadanos a participar a través de sus representantes.

Con respecto a las funciones atribuidas a las Mesas de las Cámaras, en particular las apuntadas más arriba, su existencia no es inconstitucional, pero el examen liminar

que supone el ejercicio de la calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios no puede ser tenido como un control de oportunidad política sometido al canon de la discrecionalidad. Si bien esta función, a partir de lo expuesto, evoca *a priori* una actividad de verificación sobre el cumplimiento de requisitos de índole formal, nada impide que la Mesa extienda su examen más allá del ámbito meramente formal cuando la naturaleza y contenido de los escritos presentados puedan encontrarse limitados por la Constitución o por las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

Una vez efectuada esta sucinta introducción a modo de recordatorio, procede examinar cuáles son los problemas planteados en relación con el objeto de este trabajo. El Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco presentó a la Mesa de la Cámara, el 3 de noviembre de 2000, una proposición no de ley para su debate en el Pleno con carácter urgente sobre el requerimiento de un informe al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001.²³ La Mesa de la Cámara acordó, el 7 de noviembre de 2000, la admisión a trámite de la proposición no de ley calificando como urgente su tramitación. Contra dicho acuerdo, los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak y Eusko Alkartasuna solicitaron la reconsideración del acuerdo de la Mesa. Ante esta situación la Mesa acordó solicitar un informe a los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco sobre la referida iniciativa parlamentaria suspendiendo, entre tanto, su tramitación.

El contenido del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara hacía hincapié en que el incumplimiento, por parte del Gobierno Vasco, de la obligación legal de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos se había producido en un contexto muy delimitado, el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que las consecuencias de ese incumplimiento, por lo tanto, debían entenderse desde el plano de la responsabilidad política. Con esas premisas, siempre desde la perspectiva del informe de los Servicios Jurídicos, la iniciativa parlamentaria cuya tramitación se había suspendido parecía pretender la eventual depuración de responsabilidades jurídicas en un ámbito reservado a la responsabilidad política y, en consecuencia, no idóneo para la intervención de un órgano de marcado perfil técnico, como es el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Además, el citado informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara Vasca aludía a que en la medida en que la norma jurídica ha previsto, como consecuencia de la no aprobación parlamentaria en tiempo y forma del Proyecto de Ley de Presupuestos, la prórroga automática de los presupuestos en vigor, parece que la solicitud diri-

²³ La proposición se presentaba al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, reguladora del órgano vasco de control externo de las cuentas públicas, que establece entre sus funciones el asesoramiento al Parlamento en materia económico-financiera. En concreto, el contenido de la iniciativa parlamentaria pretendía que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informara a la Cámara sobre «la posibilidad

legal o no de que el Gobierno Vasco no remita al Parlamento el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en su caso, los efectos legales de toda índole que supone la no presentación de dicho proyecto de ley de Presupuestos antes del 1 de noviembre de cada año.»

gida al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas habría que centrarla en que el órgano «informase sobre los efectos legales de toda índole que en materia económico-financiera cabe derivar de una eventual prórroga presupuestaria».

A la luz del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular presentó un nuevo escrito el 24 de noviembre de 2000 en el que formulaba de forma distinta el contenido de la iniciativa.²⁴ En esta ocasión, la Mesa del Parlamento Vasco acordó no admitir a trámite la iniciativa parlamentaria el 28 de noviembre de 2000 y, más adelante, desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario proponente contra la decisión de inadmisión a trámite de la proposición no de ley (Acuerdo de 11 de diciembre de 2000). Contra el acuerdo de inadmisión y su posterior confirmación se presentó el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de su Ley Orgánica reguladora.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 40/2003, de 27 de febrero, reprocha a la Mesa de la Cámara, en primer lugar, falta de motivación expresa de los acuerdos impugnados teniendo en cuenta que tales acuerdos han limitado el ejercicio de derechos fundamentales,²⁵ por mucho que del expediente, a partir de lo expuesto por las partes en sus distintas alegaciones, pueda colegirse que el órgano rector de la Cámara ha basado su decisión en que, tras una interpretación de la naturaleza de la función de asesoramiento al Parlamento que tiene encomendada el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas efectuada desde la propia ley reguladora del órgano, la iniciativa carece de sustento normativo. En otras palabras, la Cámara, a través de la Mesa, ha integrado en el canon normativo que ha de utilizar en el ejercicio de su función calificadora y de admisión la ley reguladora del órgano de control externo. Y en este punto es donde radica la cuestión del asunto planteado, pues el Alto Tribunal admite que el Acuerdo de la Mesa no ha constituido *eo ipso* un control de oportunidad sobre la iniciativa parlamentaria,²⁶ sino que, al ampliar el elenco de normas jurídicas susceptibles de ser

24 Ahora se trataba de que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informara «sobre los efectos legales de toda índole en las materias competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero.»

25 En el segundo de los Acuerdos referidos únicamente constaban, de forma sucinta, la opiniones del Presidente de la Mesa (en el sentido de que la iniciativa se ajustaba al informe de los Servicios Jurídicos parlamentarios) y del Vicepresidente Primero (en sentido contrario). Así, el Tribunal entiende que «con esta forma de actuación la Mesa del Parlamento no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho o facultad, cual es la de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra

en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ 6).

26 Aunque más adelante reconozca que la decisión de la Mesa ha impedido al órgano parlamentario correspondiente, Comisión o Pleno, el debate y la decisión política sobre la iniciativa presentada. Decisión que en este caso, sí se sustenta sobre criterios de oportunidad y discrecionalidad sometidos a la regla de la mayoría, es decir, las decisiones de la Mesa «no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (FJ 7).

empleadas en el ejercicio de sus funciones, la Mesa «se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara, de conformidad con las cuales debía de haberse limitado a verificar la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento, esto es, a comprobar si el procedimiento parlamentario puesto en marcha para sustanciar la iniciativa parlamentaria era el adecuado, así como si se cumplían los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos, sin que, por lo demás, la iniciativa parlamentaria activada, salvo en los términos expresamente previstos por el Reglamento, resultase materialmente limitada por la legalidad aplicable» (FJ 7).

La doctrina resultante de la sentencia 40/2003, aunque relativa a la solicitud de asesoramiento por parte de los órganos de control externo puede extenderse a la tramitación de otras iniciativas parlamentarias que tengan por objeto recabar la actuación de los órganos técnicos de fiscalización. Y eso sin perder de vista que la función consultiva de los órganos de control externo plantea algunas cuestiones de interés que, no siendo objeto del este trabajo, únicamente dejo apuntadas: la primera de ellas es la diferencia con respecto del contenido de esta función que puede advertirse en las distintas normas reguladoras de los órganos de control externo. La diferencia radica en que algunas normas permiten solicitar informes genéricamente sobre cualquier asunto de materia económico-financiera o de la competencia del órgano de control externo (como se prevé, p. ej., en la leyes del País Vasco y de Andalucía), mientras que otras normas restringen el ámbito de la consulta a proyectos de normas jurídicas cuya materia tenga que ver con procedimientos presupuestarios, contabilidad pública, intervención y auditoría (tal y como queda establecido en la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León). En relación con el planteamiento de la iniciativa en estos supuestos, hay que tener presente otra circunstancia ligada al hecho de que las Comunidades Autónomas han ido conformando paulatinamente una estructura polisindial en materia consultiva. Así, cuando la función asesora pretenda ejercerse sobre proyectos normativos habrá de tenerse en cuenta la eventual existencia de un órgano jurídico-consultivo superior, cuyos informes tienen carácter definitivo en la medida en que, evacuado el correspondiente informe (además con carácter preceptivo), no cabe *opinio iuris* posterior.

Dejando de un lado estas consideraciones y volviendo a la jurisprudencia constitucional, a la luz de lo que ha quedado expuesto, han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: primero, la iniciativa político-parlamentaria para que los órganos de control externo elaboren informes o asesoren a la Cámara, en la medida en que esté expresamente prevista, se integra en el marco funcional propio del estatus de los parlamentarios, que se ejerce individualmente o a través de los Grupos a los que pertenezcan. Segundo, este marco funcional forma parte de un derecho fundamental de indudable configuración legal, con lo que se encontrará material y formalmente regulado en

normas jurídicas. Tercero, la «calidad formal y material» de la iniciativa, entendida como juicio técnico de idoneidad, le corresponde a la Mesa de la Cámara, quedando reservado el juicio político de oportunidad a la voluntad de la mayoría parlamentaria que habrá de verificarse en el correspondiente órgano parlamentario, Pleno o Comisión, de acuerdo con lo que señalen las normas a tal efecto. Cuarto, el canon normativo de contraste, en virtud del cual la mesa emitirá su juicio técnico de idoneidad, está limitado a la Constitución, las normas que integran el bloque de constitucionalidad y los Reglamentos parlamentarios.²⁷ Quinto, en consecuencia, la Mesa no puede incluir en su juicio criterios sobre el ámbito legal de la actuación de los órganos de control externo extraídos, en particular, de otras normas jurídicas ajenas al ámbito normativo al que se ha hecho referencia.

IV. La tramitación parlamentaria de los informes

1. Acerca de los procedimientos parlamentarios contenidos en las distintas normas jurídicas

La descripción de los procedimientos parlamentarios previstos para dar curso a los informes remitidos por los órganos de control externo a las Cámaras de las que dependen es difícilmente reducible a un esquema común que abarque los casos de todas las Comunidades Autónomas que cuentan con un ente propio de fiscalización. En ocasiones únicamente se ha previsto la tramitación de la memoria anual, que ha de recoger todas las fiscalizaciones (así como las demás actividades) realizadas por el órgano de control externo y que es objeto de una única tramitación. En otros casos se distingue precisamente entre la Cuenta General de la Comunidad, los informes sectoriales y específicos de fiscalización y la citada memoria anual, siendo cada uno de los informes objeto de un procedimiento específico y pudiendo variar el órgano parlamentario ante el que se sustancie el debate y eventual aprobación de los mismos.

Con todo, es posible ofrecer un esquema muy básico con la intención de que, a continuación, puedan comprenderse mejor los efectos a que puede dar lugar el paso de los informes de fiscalización por las Cámaras. En este sentido, con carácter previo, las normas reguladoras de los órganos de control externo han delimitado precisamente el contenido y alcance de los informes de fiscalización, así como de las memorias anuales (que pueden contener, además, el informe sobre la liquidación presupuestaria estos órganos). Asimismo, dichas normas establecen los plazos en los que han de remitirse al Parlamento dichos documentos. En el supuesto de que la tramitación requiera sesión plenaria, se arbitra una fase previa de comisión, en que se redactará el dictamen que sirva de base para la discusión en el Pleno de la Cámara.

La discusión del informe se articula en torno a un debate parlamentario clásico: comienza con la exposición del informe por parte, en la práctica totalidad de los casos,

²⁷ Entenderemos el Reglamento en sentido amplio abarcando las resoluciones que lo integran y desarrollan, pues como ya se apuntó, en algunos casos las Asambleas de las Comunidades Autónomas han dictado Resoluciones que recogen, precisamente, disposiciones de trámite parlamentario en relación con la actuación de los órganos de control externo.

del Presidente del órgano de control externo. A continuación se suele prever el correspondiente turno de intervención para los distintos Grupos parlamentarios que podrán formular preguntas u observaciones que serán contestadas por el Presidente interviniente, estableciéndose asimismo un turno de réplica para cada uno de los grupos (en algún caso, como sucede en las Normas de la Mesa del Parlamento gallego que regulan las relaciones de la institución con el Consejo de Cuentas, se establece expresamente un turno de dúplica).

Con la conclusión del debate se abre un plazo para que los distintos Grupos parlamentarios puedan realizar propuestas de resolución a los informes presentados. Puede señalarse la habitual preferencia de votación de las propuestas que impliquen un rechazo del informe. Llamo la atención sobre el hecho de que el Reglamento del Parlamento catalán ha dispuesto de forma expresa, para la fase de Comisión de debate parlamentario sobre la Cuenta General que, una vez concluido el mismo, el Presidente de la Comisión ha de preguntar expresamente si ésta considera suficiente el informe remitido por el órgano de control externo (la Sindicatura de Comptes) y, en el caso de que la respuesta sea desfavorable, habrá de devolverse al órgano de control externo para que presente un nuevo informe.

Una vez expuesto de forma tan sucinta el esquema de la tramitación parlamentaria, y antes de analizar los eventuales efectos de la misma, ha de insistirse en el objeto del trabajo. No se trata aquí de considerar las consecuencias que, para el fiscalizado, puede tener la aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización ni las consecuencias que, en esa sede, pueden derivarse con posterioridad. Para ello las Cámaras cuentan con un conocido elenco de instrumentos de información y de control, así como de la facultad de adoptar decisiones de muy distinta índole. Lo que se trata ahora, es de exponer las eventuales consecuencias que puede tener para el órgano de control externo el sometimiento de sus informes a un sistema de tramitación parlamentaria que, de forma inmediata, puede plasmarse eventualmente en resoluciones dirigidas al órgano fiscalizador y no al fiscalizado.

2. Los riesgos derivados de una incorrecta identificación del sujeto fiscalizado

Con un sistema de relaciones interorgánicas como el que delimita la posición institucional de los órganos de control externo, ciertamente, el destino lógico y natural de los informes de fiscalización es la sede parlamentaria. Y ha de serlo porque, como recuerdan los clásicos británicos, es responsabilidad del Parlamento pedir cuenta del empleo de los fondos públicos.²⁸ Y para mejor cumplimiento de esta función adquiere relevancia singular la existencia de un órgano técnico cuya actividad resulta esencial a la Cámara.

Soy consciente de que no se puede pedir, salvo con elevadas dosis de ingenuidad, que el fiscalizado observe con simpatía al fiscalizador. Es más, la actividad fiscalizadora puede tener consecuencias, no sólo de índole política para el responsable inmediato

²⁸ En palabras del propio Gladstone: «es indiscutiblemente asunto de la Cámara de los Comunes ser responsable del acometimiento de todo gasto público, y es también su deber seguir el empleo de los caudales levantados por la vía de los impuestos y pedir cuentas de ellos... hasta el último céntimo» (la cita se ha tomado por A. Todd: *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, La España Moderna-Biblioteca de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, año XII, c. 1914, p. 304 del volumen segundo).

del ente sometido al escrutinio del órgano de control externo, sino de otra naturaleza para los propios gestores de los fondos públicos desde el momento en el que la inobservancia de la norma jurídica traiga como consecuencia la responsabilidad contable (que se deducirá ante el Tribunal de Cuentas, único en este orden, y en cuyos procesos de enjuiciamiento los órganos de control externo únicamente puede llevar a cabo la instrucción previa delegación del órgano nacional) o incluso la responsabilidad exigible en otras sedes jurisdiccionales. El problema surge cuando la actitud hostil se traslada también a los supuestos de críticas de carácter más técnico que no tienen por qué suponer una contradicción o un menoscabo del ordenamiento jurídico. En estos casos no puede sino llamarse la atención sobre los efectos que puede tener para el órgano de fiscalización la deslegitimación pública de su función por parte de algunos responsables políticos. Como muestra incluyo algunos titulares de noticias aparecidas en distintos medios de comunicación de los que he suprimido las referencias a personas concretas:

- «El Ejecutivo tilda el informe de “parcial” porque no incluye sus alegaciones.»²⁹
- «Ayuntamiento cuestiona el informe de la Cámara de Cuentas y asegura que tarda unos 700 días en entregar una VPO.»³⁰
- «El IVVSA arremete contra la Sindicatura de Comptes por sus críticas a las empresas mixtas.»³¹
- «[...] insta a la Sindicatura de Comptes a ceñirse al control del Govern en vez de preocuparse de CIU.»³²

En un análisis estrictamente jurídico, los ejemplos expuestos (con todas las reservas que deben acogerse) tienen un valor meramente instrumental, ilustrativo de lo que puede suceder acto seguido cuando, quien vierte las críticas es respaldado por una amplia mayoría parlamentaria. En estos casos, el procedimiento parlamentario, tal y como está configurado, podría llegar a convertirse en un lugar donde se inviertan los términos de la relación de control y quien resulte fiscalizado sea el órgano de control externo con ocasión de la comparecencia de su Presidente. El texto que se inserta segui-

29 Titular de una noticia aparecida en el diario *El Norte de Castilla* (5 de agosto de 2006) que recoge: «la Junta de Castilla y León rechazó ayer, a través de un comunicado, el contenido del Informe de Fiscalización del Consejo de Cuentas, que tildó de «muy parcial e incompleto» y donde hay «conceptos que no se utilizan como debe ser». Al hilo de esto, [...], indicó que «faltan unos documentos preceptivos de acuerdo con la ley, como las alegaciones formuladas por la Junta y la resolución de esas alegaciones». En este sentido, manifestó que “es el Consejo el que debe explicar si tales alegaciones son aceptadas o no” [...].»

30 Noticia de la que se hace eco Europa Press (23 de mayo), y cuyas primeras líneas recogen: «El concejal de Vivienda del Ayuntamiento [...] consideró “nada científicos y muy poco objetivos” algunos de los datos que aporta la Cámara de Cuentas de Andalucía en el informe en el que establecía que el Consistorio tarda 1.209 días en entregar una vivienda protegida desde la adjudicación del proyecto. Precisamente, aseguró que ese

plazo es de unos 700 días, ajustándose a la media andaluza (688), y dejó claro que “el tiempo desde que se empieza a redactar el proyecto hasta que tiene lugar la entrega prácticamente es el mismo en todas las empresas porque es difícil de mover”.»

31 En este caso, publicado en *El País* (Comunidad Valenciana, noticia firmada por S. Verler, 6 de enero de 2006): «El gerente del Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA) [...] arremetió ayer contra la Sindicatura de Comptes, cuyo informe advierte de irregularidades en la creación de las empresas mixtas, y atribuyó las críticas del órgano fiscalizador de la Generalitat a una “campana mediática”.»

32 Nuevamente se hace eco de las declaraciones Europa Press (17 de junio): «El portavoz de CIU en el Parlament [...] instó hoy al Síndic Major de la Sindicatura de Comptes [...] a ceñirse al control del Govern en lugar de preocuparse de la federación.»

damente, correspondiente a una Resolución del Parlamento de Canarias, de 22 de abril de 1997, es expresivo de lo que acabo de exponer cuando establece que se acuerda: «Encarecer a la Audiencia de Cuentas a que en sus informes como organismo de control externo, según definición de su ley de creación, aplique criterios técnicos rigurosos y muestre un exquisito respeto a las competencias de los diferentes órganos institucionales.»³³

Una vez planteados los posibles riesgos, más allá de posibles apelaciones a la responsabilidad, respeto y lealtad institucional, debemos preguntarnos si existen modelos jurídicos alternativos que puedan evitar dichos riesgos. La opción más extrema conduciría a desconfigurar el actual modelo institucional de control externo según lo conocemos. Consistiría en equidistar al órgano de fiscalización con respecto de los sujetos fiscalizados y del propio órgano legislativo, al que se le privaría de la relación de supremacía orgánica que tiene reconocida. En líneas generales, Legislativo y Ejecutivo participarían en la designación de los miembros del órgano de control externo (en el supuesto de que tratase de un órgano colegiado), cuyo mandato no coincidiría con el de los órganos encargados de la designación. Habría de arbitrarse un sistema de autonomía reglamentaria y presupuestaria estricta,³⁴ mientras que los informes se remitirían a los sujetos fiscalizados y al Legislativo, sin necesidad de aprobación parlamentaria, con el objeto de que la Cámara, si lo estima pertinente, los utilice para el ejercicio de su función de control.³⁵ Como refería anteriormente, este modelo supone una desconfiguración total del sistema vigente y presenta no pocos problemas. No me extenderé sobre la circunstancia de que tal opción requeriría, en su caso, encaje estatutario, pues supone alumbrar un órgano absolutamente irresponsable, más allá del control jurisdiccional, dentro de la estructura de gobierno de la Comunidad Autónoma. Aparentemente, la legitimación institucional se salvaría con la primaria intervención de los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma en el proceso de designación de los componentes del ente de fiscalización y, a diferencia de lo que acontece con otros órganos de compleja posición en la estructura del Estado como la jurisdicción constitucional, el resultado de la actividad de fiscalización carece de carácter vinculante o de efectos jurídicos inmediatos sobre la ejecución presupuestaria.

Una opción menos drástica sería eliminar tan sólo la aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización y cuenta general, limitándose el compareciente del órgano de control externo ante la Cámara a informar a los miembros de la misma de aque-

33 Resolución, de 22 de abril de 1997, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación de la Resolución adoptada sobre el Informe de la Audiencia de Cuentas de Canarias de Fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria, correspondiente al ejercicio 1993, y el Informe de Fiscalización de las Sociedades Mercantiles pertenecientes a las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, ejercicio 1993, en el *Boletín Oficial de Canarias*, de 16 de mayo de 1997.

34 El reglamento no tendría que remitirse al Parlamento para su aprobación, aunque quedaría expedita la vía de su control jurisdiccional.

35 Siempre cabría la comparecencia parlamentaria de los miembros del órgano con el objeto de informar de los resultados de la fiscalización a través de los mecanismos de las comparecencias de autoridades previstas usualmente en los Reglamentos parlamentarios.

los aspectos que consideraran oportuno. En el supuesto hipotético de que el ente fiscalizador no se hubiera atendido estrictamente a las reglas de la fiscalización técnica y se hubiera adentrado por la senda de las consideraciones de oportunidad política siempre cabría la utilización posterior de mecanismos de reprobación parlamentaria.

Posiblemente a las presentes líneas se les pueda achacar un prejuicio: la presunción sobre la suma corrección en la actuación del órgano técnico frente a los términos propios del debate político, ciertamente legítimos, pero, por su naturaleza, radicalmente distintos, si no opuestos, de los que tiene que manejar el órgano de control externo. Además, es sumamente difícil establecer la magnitud cuantitativa del problema, esto es, en qué medida la sede parlamentaria refleja habitualmente la crítica vertida hacia los informes de fiscalización invirtiendo los términos del control parlamentario. Vuelvo a la presunción, expuesta en forma de rigurosa obligación por algún autor, en el sentido de la estricta observancia que debe exigirse al órgano fiscalizador en el ejercicio de sus funciones en el sentido de la plena sujeción al rigor técnico. Si estas premisas se cumplen difícilmente podrá admitirse que el órgano político pueda enjuiciar la «calidad técnica» de la actuación del órgano de control externo. Y, mejor aún, deviene innecesario considerar distintas alternativas, como las que se han sugerido, que pueden alterar los contornos del modelo de control externo alterando su coherencia.

V. Conclusiones: hacia la articulación de los controles técnicos y políticos

1. La existencia de niveles diferentes de control, con naturalezas distintas, pero dentro de un mismo ámbito territorial requiere un correcto deslinde de los objetivos que persigue la fiscalización técnica y el control político. La existencia de órganos de control externo en las Comunidades Autónomas no deriva de una exigencia constitucional (en ocasiones ni siquiera ha derivado de una exigencia estatutaria) sino de una decisión libre de estos entes territoriales fruto de su potestad de autoorganización y, por lo tanto, elevar los niveles de exigencia de control (que podían haber quedado limitados a la actuación del órgano nacional), bien puede entenderse como un anhelo por reforzar los instrumentos de los que dispone la sociedad para asegurar el sometimiento de los poderes públicos al Estado de derecho y por que el «evaluador» político disponga de los medios adecuados para operar en consecuencia. Posiblemente, este último objetivo más ligado al Estado democrático habida cuenta de la conexión que se ha establecido, por parte del Tribunal Constitucional, entre el derecho a participar mediante representantes y el derecho a ejercicio del cargo por parte de éstos. La no obligación, pues, de introducir un deter-

minado instrumento añade más valor a la decisión de hacerlo, pero a la vez reclama máxima coherencia en el respeto a la misma.

2. El modelo escogido, que entronca con una larga tradición constitucional de encomendar a un órgano dependiente del Parlamento, auxiliar del mismo o, si se quiere, que actúa por delegación de la Cámara, presenta algunos inconvenientes. Entre ellos, la sospecha de politización del órgano de control externo debido a la participación del Legislativo en el proceso de designación de sus miembros y al arbitrio legal de algunas facultades de injerir en el funcionamiento del mismo. Como se ha señalado por parte de algún autor, la participación del órgano político en la composición del órgano técnico no conduce necesariamente a su politización. Por un lado, la norma jurídica ha tratado de introducir una serie de «cortafuegos» entre los que se encuentran algunos elementos integrantes del estatus de los miembros de estos órganos: rígido sistema de incompatibilidades entendidas como barreras personales de incomunicabilidad, prerrogativas personales (por ejemplo, la inamovilidad),³⁶ no coincidencia temporal en la duración de los mandatos de quien designa y del designado, etc. Bien es cierto que esta última garantía puede quedar atenuada por la tendencia a la larga duración sin alternancia de algunas formaciones políticas en determinados territorios con el inconveniente de una posible «petrificación institucional». En cualquier caso estas últimas son consideraciones que, ciertamente, quedan sometidas al albur de la coyuntura o contexto que, en cada momento, determinen los distintos procesos electorales.

Por otro lado, además de estos «cortafuegos», es importante no preterir la legitimidad de ejercicio como elemento esencial para configurar la naturaleza de los órganos: un órgano de control externo será un órgano técnico, con independencia del procedimiento de designación de sus miembros, si fundamenta su actuación en criterios técnicos, objetivos y no de discrecionalidad o de oportunidad. Si bien la norma jurídica ofrece un elevado margen de certeza como elemento de contraste para determinar la adecuación a la misma de determinadas conductas, puede no suceder lo mismo (o no por lo menos con igual intensidad) cuanto se tratan de fiscalizar el cumplimiento de criterios de gestión operativa, de natu-

³⁶ Además de la independencia y de la inamovilidad, en algún caso se ha llegado a establecer una auténtica inviolabilidad de los miembros de este tipo de órganos. Así sucede con los consejeros de cuentas de Castilla y León, para los que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución establece, en su artículo 51, que: «Los Consejeros, en el ejercicio de sus funciones, no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas [...]» Desde luego, me suscita serias dudas la legalidad de la disposición, que no desarrolla sino que innova totalmente, las magras disposiciones de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, en materia de garantías personales de los consejeros de cuentas castellano-leoneses. En cualquier caso, que el Reglamento haya sido aprobado por las Cortes de

Castilla y León no eleva el rango de la norma, toda vez que la aprobación no se ha producido por el Pleno sino por parte de la Mesa de la Cámara. Además, una redacción tan irrestricta plantea auténticos problemas de constitucionalidad al oponer, eventualmente, una de las garantías contenidas en el estatus de los consejeros de cuentas con los derechos fundamentales de personas que pudieran verse lesionadas por las declaraciones de aquéllos. Y, en este sentido, no me parece que una norma de la naturaleza del reglamento de organización y funcionamiento de un órgano de control externo sea la sede normativa más adecuada para restringir derechos fundamentales.

raleza «economicista». De ahí la necesidad de explicitar claramente ese tipo de criterios y de consensuarlos en la mayor medida posible: a mayor grado de consenso mayor número de operadores políticos interesados en su cumplimiento.

3. Acabo de referirme a que el control externo de las cuentas públicas no es sólo control de legalidad. Que, aún más, en las sociedades contemporáneas el control operativo adquiere paulatinamente una mayor importancia. En relación con ello se impone un cambio de perspectiva en la percepción que el fiscalizado debe tener del fiscalizador. Éste se conforma como un instrumento de cooperación en la consecución de las «buenas prácticas» económicas consensuadas. En este sentido pueden ser necesarias medidas de «pedagogía institucional» que podrían evitar el recurso a la deslegitimación pública desde la no aceptación de la crítica. Aún hay quien confunde la crítica a determinadas prácticas con un informe en el que se manifieste que se ha operado *contra legem* y, por lo tanto, ilegalmente.
4. Planteadas las relaciones entre las Cámaras y los órganos de control externo, en el momento del debate parlamentario de los distintos informes, es decir, del resultado de la actividad fiscalizadora, cabe decir que la ordenación normativa de la misma se encuentra por lo general dispersa entre las normas reguladoras de estos órganos y las normas de funcionamiento de las Cámaras. Este fenómeno se explica por el habitual carácter sobrevenido que han tenido las normas reguladoras de los órganos de fiscalización sobre los reglamentos parlamentarios. La situación se ha paliado adoptando normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios y se corrige verdaderamente a través de la paulatina reforma de los mismos.

Sin apartarme del punto de vista normativo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional limita el recurso a las normas de las que pueden valerse las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de la función de calificación y admisión que tienen atribuidas. Esta función podría tener lugar, en la materia que nos ocupa, a través del planteamiento, por parte de los sujetos parlamentarios legitimados, de iniciativas de fiscalización o de asesoramiento técnico dirigidas a los órganos de control externo. En estos casos, nos encontramos ante el ejercicio de funciones parlamentarias que se integran en el estatus de los representantes amparado por el artículo 23 de la Constitución. Esta circunstancia determina el papel de la Mesa, restringiendo el canon normativo al que puede acudir a los efectos de calificar la conformidad formal y materia de la iniciativa y decidir sobre su admisión. Dicho canon queda limitado a la utilización de la Constitución, de las normas que integran el bloque de la Constitucionalidad y, en su caso, a los propios reglamentos parlamentarios, sin que el órgano parlamentario pueda arrogarse la condición de intérprete y aplicador de lo dispuesto en las normas reguladoras de los órganos de control externo que recogen los mencionados tipos de iniciativas parlamentarias.

5. La práctica ofrece, lamentablemente, algunos ejemplos de interferencias en la labor de fiscalización de los órganos de control externo. Cuando esas interferencias pueden llegar a invertir los términos de la relación de control, emerge la duda de si es posible introducir mecanismos normativos que garanticen una mayor autonomía funcional que aísle a los resultados de la fiscalización de ese riesgo de inversión. Posible acaso, conveniente es otra cuestión. Las alternativas propuestas no conjuran todas las hipótesis de riesgo y, además, no ofrecen la ventaja de un modelo dogmático y bien trabado que pueda insertarse en la lógica del modelo parlamentario de gobierno modulada por el sistema de partidos políticos existente.

La conformación óptima del modelo de control externo de las cuentas públicas pasa por ir más allá del consenso inicial en la composición del órgano, que algunas normas jurídicas han tratado de formalizar extendiendo la facultad de propuesta –y el éxito de la misma– entre los distintos Grupos parlamentarios. Ese consenso debe abarcar la determinación de los objetivos cuyo cumplimiento va a fiscalizar el control operativo (no sólo dentro de la Cámara sino también buscando el acuerdo de los sujetos fiscalizados) y, desde el punto de vista parlamentario, el acuerdo sobre los sujetos específicos objeto de fiscalización, que no deben ser objeto de controversia política. En cuanto a los resultados de la actividad de los órganos de control externo dentro del Parlamento, si éstos han respetado la obligación de pleno sometimiento a los criterios técnicos de fiscalización, la tramitación en la Cámara debe evitar cualquier tentación de invertir la relación de control.

Bibliografía

Advertencia: la relación de autores que se incluye como apartado final de este trabajo no es una bibliografía sobre el control externo de las cuentas públicas, por lo demás extraordinariamente abundante y que no tendría objeto insertar aquí. Únicamente se reflejan los autores y trabajos que han servido para construir las consideraciones que he vertido a lo largo de estas líneas. Dada las características del trabajo me ha parecido conveniente descargar el texto de citas e incluir al final aquellas aportaciones intelectuales con las que estoy en deuda (ciertamente, excluyo mis propios trabajos, que sólo muestro, de forma ilustrativa, en la medida en que he tenido anteriormente la ocasión de reflexionar sobre algunas de las cuestiones que ahora he abordado) y con las que he entrado en diálogo durante los apartados anteriores.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: «La posición institucional de los Consejos de Cuentas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999, pp. 31-66.

– «Parlamento y control de cuentas», *Revista Española de Control Externo*, núm. 7, volumen 3, 2001, pp. 25-38.

– «Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, primer cuatrimestre 1996, pp. 9-42.

COSTA CAMPI, M.^a Teresa: «El control del Tribunal y el Parlamento», *Revista Española de Control Externo*, núm. 16, volumen 6, 2004, pp. 137-142.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: «La doctrina de la “concurrencia funcional” en materia fiscalizadora y de la “exclusividad jurisdiccional” en materia de enjuiciamiento contable (comentario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el control externo de las cuentas públicas)», *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega* (coords. I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), vol. II, Instituto de Estudios Fiscales y Lex Nova, Madrid, 2005, pp. 2451-2465.

– «Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria», *Parlamento y Control del Gobierno* (dir. Francesc Pau i Vall), coedición de Aranzadi y AELPA, Navarra, 2008, pp. 397-420.

– «Viejos problemas, sin soluciones nuevas, en materia de fiscalización de las cuentas públicas (a propósito de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla

y León)», *Revista Española de Control Externo*, núm. 19, volumen 7, 2005, pp. 75-102

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2008.

JIMÉNEZ RIUS, Pilar: *El control de los fondos públicos. Propuestas de mejora*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

LOZANO MIRALLES, Jorge: «Órganos de control externo y Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 40, primer cuatrimestre 1997, pp. 171-207.

– *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Civitas y Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid, 2006.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael: «La posición institucional de los órganos de control externo: la necesidad de una orientación adecuada», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 130, abril-junio 2006, pp. 303-321.

VALLÈS I VIVES, Francesc: *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

VERA SANTOS, José Manuel: *El Tribunal Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

VV.AA.: *Estudios sobre el control externo autonómico* (presentación Rafael Navas Vázquez), Civitas y Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid, 2002.