

EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO EN ESPAÑA. SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS. LAS RELACIONES ENTRE LOS OCEX. RELACIONES
CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL Y EUROPEO.

Luciano Fariña Busto
Consejero Mayor del Consello de Contas de Galicia
Toledo, 23 de abril de 2004.

DOCUMENTO DE TRABAJO

EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO EN ESPAÑA. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS. LAS RELACIONES ENTRE LOS OCEX. RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL Y EUROPEO.

I. INTRODUCCIÓN.-

Las sociedades modernas tienen establecida su articulación mediante la figura que conocemos con el nombre de Estado. A los efectos de su organización básica pueden reconocerse tres funciones nucleares: la **función de establecer las normas** a que han de ajustarse las conductas de sus integrantes, sea considerados individualmente, sea agrupados en variadas formas asociativas, distinguiéndose entre aquellas normas que contienen las reglas básicas (norma de normas o constitucional) y aquellas otras reguladoras del posterior funcionamiento y desarrollo (normas ordinarias); la **función de dirigir** los destinos de esa misma sociedad, señalando las grandes líneas de actuación y fijando los objetivos a alcanzar, disponiendo al mismo tiempo de los instrumentos necesarios para ejecutar las acciones precisas; la **función de dirimir los conflictos** que puedan suscitarse entre los miembros de la colectividad. Son las tres funciones que conocemos como legislativa, ejecutiva o de gobierno y judicial, que aparecen, a su vez, atribuidas a otros tantos órganos: legislativo (Parlamentos, Asambleas legislativas), ejecutivo (Gobierno) y tribunales de justicia.

Entre las dos primeras existe una íntima relación puesto que el gobierno habrá de estar sustentado en el legislativo, que ostenta de modo mas directo e inmediato la representación de la ciudadanía. Representación que viene a suponer una delegación exigida por razones obvias (número de población, necesidad de comunicación mas próxima, examen y discusión de los asuntos entre un número de personas mucho mas reducido que la totalidad de la población, etc.).

Los objetivos aparecen dirigidos a la satisfacción de las necesidades, que en una sociedad moderna son ingentes y de muy variada índole y naturaleza, y al mismo tiempo costosas en términos económicos. De aquí que los ciudadanos hayamos efectuado una “delegación” en el órgano de representación para que fije cual haya de ser la cuota de aportación para allegar los recursos precisos; de donde se deriva la consecuencia de exigir rendición de cuentas de la aplicación de aquellos. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano preveía que “Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”¹, y que “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público”².

Si pasamos desde estos principios e ideas básicas hasta situarnos en nuestro conjunto normativo, aquí y ahora, aquellos aparecen recogidos en la Constitución Española. Nuestra norma constitucional establece el principio de representación residenciándolo en las Cámaras legislativas, y atribuye a éstas la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno³; establece la obligación general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, lo que se efectuará con arreglo a la ley⁴; establece que el Gobierno dirige la Administración, dispone de la iniciativa legislativa⁵, y queda sometido, como se señaló, al control de las Cámaras.

Control de la acción del Gobierno; gastos públicos; conceptos en estrecha relación en el tema que nos ocupa.

En el foro en que nos encontramos resulta obvio advertir que nos estamos refiriendo al control público de lo público (bien que en algunos casos se produzcan situaciones de incursión en lo privado, pero ello es solo consecuencia de que, en tales casos, los agentes privados son destinatarios o beneficiarios de fondos públicos, y, en razón de que la asignación o atribución de dichos fondos obedece a finalidades originariamente propias del sector público).

El control de la acción del Gobierno puede calificarse de integral, y dentro del mismo adquiere especial relieve el que afecta a la actividad económico financiera. Para el ejercicio de este control los ordenamientos vienen reconociendo la existencia de órganos o instituciones que se sitúan en la órbita

¹ Art. 14.

² Art. 15.

³ Art. 66 CE.

⁴ Art. 31 CE, que precisa que el sostenimiento a los gastos públicos se realizará de acuerdo con la capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

⁵ Vid. Art. 87.1 CE. La iniciativa legislativa se reconoce también al Congreso y al Senado, según los reglamentos de las Cámaras; no obstante lo cual, en la práctica la situación mas frecuente es que sea el Gobierno quien lleve a cabo mayor número de iniciativas en la producción legislativa.

del poder legislativo y que ilustran a éste desde el punto de vista técnico acerca de la acción y ejecución de dicha actividad económico financiera correspondiente.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL CONTROL EXTERNO EN ESPAÑA.-

1. Preceptos constitucionales. Legislación ordinaria posterior. Doctrina del Tribunal Constitucional.-

1.A).- Preceptos constitucionales.-

La regulación actual, que arranca de la Constitución Española de 1978, permite observar la existencia de los siguientes órganos de control externo: Tribunal de Cuentas e instituciones de control externo de Comunidades Autónomas, referidas a aquellas que las tienen previstas y ya establecidas y en funcionamiento.

Su articulación suscita una rica y variada problemática cuyo planteamiento, contemplación y análisis constituye precisamente el objeto de esta ponencia.

La Constitución establece en su art. 136, dentro del Título VII (“Economía y Hacienda”) lo siguiente:

“1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido”.

Por otra parte, el art. 153 CE, dentro del Título VIII (“De la Organización Territorial del Estado”) establece que “*el control de los órganos de las*

Comunidades Autónomas se ejercerá: (...) d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

La redacción del art. 136 CE plantea algunas dudas ya que parece permitir diferenciar entre Estado por una parte, y Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, por otra, al referirse en un caso al “Estado y sector público”, y en otro caso a “cuentas del Estado y del sector público estatal”, así como a la “Cuenta General del Estado”.

De otro lado, el art. 153, apartado d), parece una reiteración del anterior. Quizá Pudiera pensarse que no existe tal reiteración, porque el precepto citado, al situarse dentro del Título VIII es un norma especial, que regula específicamente el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas por el Tribunal de Cuentas, en tanto que el art. 136 se está refiriendo concretamente a la Cuenta General del Estado.

1.B).- Legislación ordinaria posterior.-

El primero de dichos preceptos vino a tener su continuación en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, cuyo art. 1º establece: *“1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica.- 2. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales”.*

Notemos que en esta Ley Orgánica se contiene referencia expresa a *“los órganos fiscalizadores de cuentas”* de las Comunidades Autónomas. Pero no fue esta la primera vez que se contemplaba esta posibilidad; dos años antes, el art. 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, había establecido que *“además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde ...”*⁶. Como tiene señalado VALLES VIVES, *“la particularidad de esta norma*

⁶ El texto íntegro del precepto es el siguiente: *“Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control, que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado dos del artículo ciento cincuenta de la Constitución”.*- Este precedente legislativo aparece expresamente invocado en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía: *“No contempla nuestro Estatuto la existencia de un órgano técnico de control externo que, dependiendo directamente del Parlamento de Andalucía, auxilie a éste en su labor de controlar el ejecutivo en materia económica-presupuestaria. Pero tal silencio estatutario no se opone a su creación (...).- Extraestatutariamente*

reside en el hecho que, también mediante una ley estatal, y no solo mediante un Estatuto de Autonomía, se podría prever la creación de órganos autonómicos de control externo”; quien añade, “como conclusión podemos afirmar que el marco constitucional y legislativo permite la creación de órganos de control externo autonómicos en sus respectivos ámbitos territoriales, tanto si han sido previstos en sus Estatutos de autonomía como si han sido creados con posterioridad, mediante una ley ordinaria”⁷.

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, de armonización del proceso autonómico, estableció en su art. 14 que “*el Tribunal de Cuentas, Órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público, establecerá secciones territoriales para el ejercicio de las funciones que le asigna su Ley Orgánica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma*”.

Como esta Ley es temporalmente posterior a la LOTCu, que ya contemplaba la posible existencia de órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, y también es posterior a la aprobación de Estatutos de Autonomía que habían creado esos órganos de control, el aludido precepto vino a suponer el implícito reconocimiento de la existencia de una duplicidad en la fiscalización de las CCAA, a cargo de dichas secciones territoriales del Tribunal de Cuentas, y al mismo tiempo de sus respectivas instituciones fiscalizadoras.

Aunque no tenemos noticia de que llegasen a operar dichas secciones territoriales, es lo cierto que el precepto se mantuvo vigente durante cinco años, hasta su derogación expresa y directa por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Su Exposición de Motivos declara a este respecto que la Ley “asegura la indispensable coordinación del Tribunal con los órganos de ... control externo que puedan existir en las Comunidades Autónomas, haciendo innecesarias las Secciones Territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondría en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control”.

Esta declarada “voluntas legislatoris” constituye el reconocimiento de la concurrencia de la fiscalización de dos órganos de control externo sobre una misma actividad económico financiera de un mismo ente del sector público, y el reconocimiento también de la inconveniencia e inoportunidad de esa concurrencia y duplicidad.

encuentra cobertura jurídica en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, al disponer en su art. 22 ...”.

⁷ Vid. VALLES VIVES, Francesc. “El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional”. Colec. Estudios constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2003. Pág. 275.

De aquí que el art. 27.1 de la Ley de Funcionamiento establezca que cuando la fiscalización externa se realice por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales, partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que tuviese a bien interesar.

Sin embargo parece observarse un cierto temor o cautela en llegar a agotar las posibilidades que aquella voluntad del legislador permitía atisbar. En el apartado 2 del mismo art. 27 se prevé que “el Tribunal de Cuentas podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de la función fiscalizadora, los resultados de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas en la forma establecida por la presente ley”.

1. C).- Doctrina del Tribunal Constitucional.-

La posición del Tribunal de Cuentas fue contemplada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 187/1988, de 17 de octubre⁸, declarando lo siguiente:

“La interpretación de dicho art. 136.1 CE, pfo. 1º, puesto en relación con el resto del precepto, permite llegar a las siguientes conclusiones: a) Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal. b) Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser único. Lo que exige el art. 136.1 CE es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía. c) Que, por lo tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones locales que ahora nos ocupa, es conforme al art. 136.1 CE la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga su posición de supremacía frente a los primeros”. Añadiendo que el “art. 1.2 (de la LO 2/1982) califica al tribunal de Cuentas como “único en su orden”. Pero tal calificativo, inexistente en la Constitución y de oscuro significado, ha de ser interpretado conforme a la misma. “Único en su orden” no puede significar único órgano fiscalizador del sector público, pues en tal caso carecería de sentido el rango de “supremo” que el art. 136.1 CE y el art. 1.1 de la misma Ley Orgánica atribuyen al Tribunal” (Fº Dº Octavo).

⁸ Dicha sentencia fue dictada en recurso de inconstitucionalidad núm. 426/1984, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Se refería principalmente a preceptos relativos a las competencias de fiscalización de la Sindicatura de Cuentas en relación con las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma de Cataluña así como sobre competencias de la Sindicatura en materia de enjuiciamiento de responsabilidad contable.

Este criterio del Tribunal Constitucional fue confirmado en la Sentencia de 31 de enero de 1991, en relación con competencia en materia de enjuiciamiento contable del Consello de Contas de Galicia⁹.

La sentencia viene a confirmar el reconocimiento de la existencia de órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas, señalando:

- “el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable” (FºJº 2, in fine);
- “la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. La existencia de éstos, pues, y la extensión de sus funciones a diversos ámbitos del sector público no transgredirá el reparto constitucional y estatutario de competencias en tanto dispongan de habilitación estatutaria y no impidan la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en dichos ámbitos, o contradigan la posición de supremacía del Tribunal al respecto. El art. 136.1 CE y el art. 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982 define al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del sector público, y el art. 4 de la Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas se integran en ese sector. Ahora bien (...) ello no implica una reserva en exclusiva a favor del Tribunal de Cuentas de la fiscalización del sector público ni en consecuencia, de las Corporaciones de Derecho Público o Administración Corporativa que quedan incluidas en el mismo” (FºJº 6).

En resumen, según el Tribunal Constitucional:

- el Tribunal de Cuentas es supremo órgano fiscalizador de la actividad financiera pública;
- las Comunidades Autónomas pueden establecer órganos fiscalizadores de su actividad;
- el Tribunal de Cuentas mantiene una posición de supremacía respecto de los segundos¹⁰;

⁹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 890/1985, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas: el Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso “instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional” del art. 5.1 de la mencionada Ley, y desestima el recurso en todo lo demás.

¹⁰ En la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 890/1985, el TC, reiterando la doctrina de la Sentencia 187/1988, señala “que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que pueda ejercer el Estado a Través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Y ello **sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores**”.

- o el ámbito principal y preferente de la fiscalización del Tribunal de Cuentas es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.

2. Consideraciones que sugiere la articulación del Estado autonómico; creación de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.-

El texto constitucional estableció una determinada organización territorial del Estado: municipios, provincias y Comunidades Autónomas (art. 137); pero no determinó, *ab initio*, cuales había de ser las Comunidades Autónomas, éstas serían las “que se constituyan”, como el propio precepto establece. Sí señaló cual era el procedimiento que se seguiría para el establecimiento de las que hubieran de constituirse, así como las reglas para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (vid. Arts. 143 y siguientes). Ante el desconocimiento de la situación real que luego se produciría, parece comprensible que no quedasen sentadas las bases acerca de posibles competencias concurrentes en la materia que aquí nos ocupa. Con el paso del tiempo, y, sobre todo, transcurridos más de 25 años de vigencia de la Constitución, con la experiencia acumulada que ello supone, los criterios que se mantenían en el año 1982 probablemente hayan de ser analizados a la luz de la situación existente en el año 2004.

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y siendo cierto que es así “dentro de los términos de la Constitución”, también lo es que “el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (art. 147.1 CE)¹¹. Competencia principal de cada Comunidad Autónoma es la “organización de sus instituciones de autogobierno”; y reconocido que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias” (art. 156.1 CE), habrá de extraerse la conclusión de que cada Comunidad Autónoma podrá disponer de una institución fiscalizadora propia con un ámbito de competencias que vendrá determinado por el respectivo sector público autonómico¹².

¹¹ La STC de 31 de enero de 1991, citada, señala que en esta materia integran el bloque de constitucionalidad “el art. 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos (en este caso el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia)” (Fº 2, párrafo segundo).

¹² La STC 76/1983, de 5 de agosto, con expresa invocación de las Sentencias 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero, tiene declarado que “es preciso tener presente que la autonomía exige en un principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones, sino a través de los mecanismos constitucionales previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues ... tal situación no resulta comparable con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva”.

Por otra parte, no podrá dejar de reconocerse al Parlamento autonómico la facultad de control del respectivo órgano de gobierno. No parece que exista relación de subordinación o jerarquía entre Parlamentos Autonómicos y las Cortes Generales; cada uno tiene sus propias competencias, cuya delimitación provendrá, también de las reglas de distribución de competencias resultantes de la Constitución y de la asunción que se hubiera hecho en cada uno de los Estatutos de Autonomía vigentes. Podría añadirse incluso que la misma aprobación de los Estatutos de Autonomía (leyes orgánicas aprobadas por las Cortes Generales) viene a constituir una autolimitación del propio Estado que reconoce, desde ese momento, dentro de las previsiones constitucionales, las facultades normativas correspondientes, y por tanto también las potestades ejecutivas, que a las Comunidades Autónomas incumben.

Debe observarse que en la fecha de promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas se habían promulgado ya los Estatutos de Autonomía de Cataluña¹³ y de Galicia¹⁴ en cuyos textos se creaban sus respectivas instituciones de fiscalización. Con posterioridad a la LOTCu se aprobaron el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁵, la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra¹⁶, el Estatuto de Autonomía de Canarias¹⁷, el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares¹⁸, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁹, y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León²⁰, que también crean la respectiva institución fiscalizadora. Otras Comunidades Autónomas han procedido a su creación mediante la aprobación de leyes de sus respectivos parlamentos autonómicos²¹.

¹³ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Art. 42. Su regulación está contenida en la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

¹⁴ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Art. 53. Su organización y funcionamiento están regulados en la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas de Galicia.

¹⁵ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Art. 59. Su regulación está contenida en la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.

¹⁶ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Art. 18. Su regulación está contenida en la Ley Foral de 20 de diciembre de 1984, de la Cámara de Comptos de Navarra.

¹⁷ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Art. 61. Su regulación está contenida en la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

¹⁸ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero. Art. 46. Su funcionamiento y organización se regulan por Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

¹⁹ Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, art. 44, redacción vigente según Ley Orgánica 5/1998, de 7 de junio. La regulación de la Cámara de Cuentas de Madrid se encuentra contenida en la Ley 11/1999, de 29 de abril.

²⁰ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. Art. 51.

²¹ País Vasco: Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, y Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.- Andalucía: Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.- Castilla-La Mancha: Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.

De modo que, en el momento actual, se encuentran en funcionamiento las instituciones fiscalizadoras de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Madrid, Islas Baleares y Castilla-León.

3. Ámbito y alcance de la fiscalización. Particular referencia al aspecto subjetivo.-

La fiscalización externa comprenderá el examen y aprobación de la Cuenta General correspondiente; el análisis de la situación del patrimonio público y sus variaciones; así como todas las modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

Por lo que se refiere a su contenido, versará sobre los siguientes extremos:

- Verificación de la legalidad: observancia de la Constitución, de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afectan a la actividad financiera del mismo;
- Cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos generales de las Administraciones públicas territoriales y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público;
- Racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía;
- Ejecución de los programas de actuaciones, inversiones y financiación de las sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

Expresiones todas ellas extraídas de la LOTCu y que son de aplicación general a todo el sector público.

La actividad fiscalizadora de los órganos o instituciones de control externo versa sobre la actividad económica, financiera, patrimonial y contable ¿de quién? La respuesta es inmediata: de aquellos sujetos de carácter público que desarrollan tal actividad.

La figura del Estado tiene particular trascendencia en el orden externo, en las relaciones con otros Estados, como individualidad que diferencia a un Estado de otro; hacia el interior su consideración adquiere otra dimensión. Quizá sea esta la razón por la que CAZORLA PRIETO emplea la expresión “Estado en sentido

estricto”²², pudiendo así distinguirse Estado “versus” Comunidades Autónomas. Ciertamente que las Comunidades Autónomas también “son” Estado, así se deduce claramente del art. 137, pero ello debe considerarse en las relaciones “ad extra”; en las interiores, como decimos, aparecen netamente diferenciados²³.

Esta diferenciación se manifiesta también en la existencia, según se deduce de la propia Constitución, de diversas administraciones con base territorial: local (comprensiva, a su vez, de la municipal y provincial), autonómica y estatal. Bien significativa es la rúbrica del Título VIII: “De la organización territorial del Estado”.

La existencia de estas administraciones públicas adquiere especial importancia en el tema que estamos tratando. La fiscalización versa sobre la gestión económica y financiera de la Administración Pública. Es la Administración la que viene a personificar la estructura jurídico política no solamente en las relaciones con los ciudadanos, sino también de las diversas instituciones públicas entre sí²⁴.

El sujeto fiscalizado es la administración pública correspondiente, así como los entes y organismos de ella dependientes. Con ello se llega al concepto de “sector público”, concepto que, como sabemos, emplea el art. 136 CE. Solamente en otros dos preceptos constitucionales se contiene esta expresión: en el art. 128.2, para establecer la posibilidad de que se pueda “reservar al **sector público** recursos o servicios esenciales”, lo que habrá de hacerse mediante ley; y en el art. 134.2 al disponer que “los Presupuestos Generales del Estado ... incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del **sector público estatal** ...”.

Ninguna aclaración existe, en los preceptos constitucionales, acerca de su respectiva delimitación. Para ello habremos de acudir a otras normas. El art. 4.1 de la LOTCu que contiene una enumeración general y genérica de la

²² Vid. CAZORLA PRIETO, Luis María. “El control financiero del gasto público en la Constitución”. Presupuesto y Gasto Público, n.º. 2, págs. 81 a 101. A propósito del ámbito subjetivo de la actuación del Tribunal de Cuentas, escribe que dicho ámbito subjetivo “se extiende al Estado en sentido estricto, número 1 del artículo 136 del texto constitucional, a las Comunidades Autónomas –artículo 153, apartado d)—y al sector público de ambos (...)”. Añadiendo a continuación, al comentar las vicisitudes en la elaboración del citado art. 136 que “el sentido general de la norma era el mismo; es decir, el empleo del concepto de “Estado”, lo era restringidamente, excluyendo a las Comunidades Autónomas (...). Esto además se confirma en el número 2 del artículo 136,2, que al contemplar la censura se refiere únicamente a las Cuentas del Estado y del sector público estatal, en particular”.

²³ El Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma ostenta en ésta la representación ordinaria del Estado (art. 152.1 CE).

²⁴ Vid. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Tecnos. 11ª Edición. Volumen I; principalmente págs. 307 y ss.- Determinadas instituciones cuya función principal y primigenia no es la de “administrar”, piénsese en la caso del Congreso de los Diputados, en un Tribunal de Justicia, desempeñan también una función administrativa o gubernativa que queda sujeta a las normas que regulan la administración en general, y desde este punto de vista están sometidos, también, a la actividad de control externo en su gestión económico financiera, patrimonial y contable.

composición del sector público²⁵. La legislación vigente admite la posibilidad de que tanto las Comunidades Autónomas como las Provincias y Municipios, puedan crear, en sus respectivos ámbitos, organismos autónomos así como participar en el capital de sociedades mercantiles, incluso crear fundaciones. Todo ello nos lleva a la conclusión de que, atendida la distribución territorial del Estado, pueda distinguirse un sector público estatal, autonómico y local, cuya delimitación vendrá determinada por el respectivo ámbito, estatal, autonómico o local.

La reciente Ley General Presupuestaria delimita, a su efectos, el sector público estatal, enumerando los entes y organismos en general que lo integran, y que pueden resumirse en Administración General del Estado, organismos autónomos y entidades publicas empresariales dependientes de aquella, sociedades mercantiles, fundaciones y entidades de derecho público distintas de las anteriores²⁶; para a continuación incluirlos en la clasificación trimembre que establece: sectores administrativo, empresarial y fundacional, atendiendo a la respectiva naturaleza jurídica de los distintos entes²⁷.

Esta Ley tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, como expresamente reconoce su Exposición de Motivos. La lectura de su articulado pone de manifiesto que está directamente dirigida a la regulación, en el ámbito que le es propio, del sector público estatal²⁸. Significativa es a estos efectos, la regulación contenida en sus arts. 127 y siguientes, referidos a la “información contable”, así como los arts. 137 a 139, sobre la obligación de rendición de cuentas y determinación de los cuentadantes, todo ello referido al sector público estatal. El art. 130, relativo a la Cuenta General del Estado, señala su contenido formado por documentos referidos exclusivamente al sector público estatal.

²⁵ Según el precepto citado, “integran el sector público: a) la Administración del Estado; b) las Comunidades Autónomas; c) las Corporaciones Locales; d) las entidades gestoras de la Seguridad Social; e) los Organismos Autónomos; f) las sociedades estatales y demás empresas públicas” .

²⁶ Vid. Art. 2 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284, de 27 de noviembre). Esta Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2005, con la salvedad de los preceptos concretamente citados en su disposición final quinta, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2004, entre los cuales se encuentra el art. 2 a los efectos de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

²⁷ Vid. Art. 3 Ley 47/2003, General Presupuestaria.

²⁸ “... la ley procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y sistematiza sus normas de contabilidad y control ...”.- “La Ley general Presupuestaria es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal”. “... La Ley General Presupuestaria completa en el ámbito económico financiero la regulación que en materia de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y los entes vinculados o dependientes de ella, se contiene en la Ley 6/1997, de 14 de abril”.- “La ley además incluye en el sector público estatal las entidades de derecho público con régimen jurídico diferenciado, así como a los consorcios con otras Administraciones, en que la aportación del Estado sea mayoritaria y pertenezca a éste su control efectivo”. Las frases reproducidas son suficientemente significativas y refuerzan lo expresado en el texto.

Una de las escasas referencias a las comunidades autónomas²⁹ se contiene en el art. 133, dentro de Sección que lleva por rúbrica “información sobre el objetivo de estabilidad y equilibrio financiero”, estableciendo la obligación a cargo de aquellas de suministrar “la información necesaria para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria con arreglo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”.

III. PROBLEMÁTICA QUE SUSCITA LA SITUACIÓN ACTUAL. PERSPECTIVAS.-

El resumen de la situación actual sería:

- La Constitución establece una distribución de ámbitos territoriales de actuación, en cuya virtud aparecen tres estratos de administraciones públicas: estatal, autonómica, local;
- Las Comunidades Autónomas, dentro del marco estatutario, tienen competencia exclusiva para la organización de sus instituciones de autogobierno; a su amparo tienen establecidas y en funcionamiento instituciones de control externo.
- La Constitución contempla, de modo expreso la existencia del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.
- El Tribunal Constitucional tiene reconocido al Tribunal de Cuentas competencia para la fiscalización del sector público autonómico.
- De ello deriva una concurrencia competencial que pudiera producir efectos no deseables que habrán de ser evitados.

En cada una de las tres administraciones públicas señaladas concurren notas comunes:

- la existencia del instrumento presupuestario;
- su inspiración en unos mismos principios básicos, tanto en su concepción como en su estructura y en la operativa para su ejecución, incluidas las modificaciones de sus previsiones iniciales;

²⁹ Otra de estas referencias se contiene en el art. 130.1, a). Después de establecer que uno de los documentos que debe comprender la Cuenta General del Estado es la Cuenta general del sector público administrativo, que se formará mediante la agregación o consolidación de las distintas cuentas de las entidades que integran dicho sector (lo que debe entenderse referido al sector administrativo estatal), añade que “asimismo se acompañará la cuenta de gestión de los tributos cedidos a las comunidades autónomas conforme a lo preceptuado en el artículo 52 de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía”.

- la finalidad que mediante el presupuesto trata de alcanzarse, que estando en directa relación con la base territorial de actuación de la administración, tiene su razón de ser en el respectivo ámbito competencial.

El presupuesto puede ser definido de modo general como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar en cada ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman la respectiva administración³⁰. Así concebido es un instrumento técnico, pero es principalmente un instrumento político que contiene la manifestación de los objetivos fijados por quien ejerce el gobierno.

Desde el punto de vista técnico, esos objetivos quedan expresados en el estado de gastos: cuantía (importe de los créditos) y programas, mediante la conjunción de la triple clasificación económica, orgánica y funcional. La capacidad para su cumplimiento, desde el punto de vista cuantitativo, viene determinada por las previsiones contenidas en el estado de ingresos. La asignación de competencias y las normativa reguladora de los ingresos públicos, principalmente los tributarios³¹, origina una sucesiva concatenación entre los presupuestos de las tres administraciones públicas: partidas del estado de gastos del Presupuesto General del Estado tienen una exacta correspondencia con correlativas partidas del estado de ingresos de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (tributos cuyo rendimiento está total o parcialmente cedido a las CCAA; participación en los ingresos del Estado); a su vez, partidas del estado de gastos de los presupuestos de las CCAA tienen su correspondencia en partidas de ingresos de los presupuestos de las Corporaciones Locales.

Esta íntima interconexión e interrelación entre las administraciones públicas territoriales es no solamente un dato de hecho, sino una necesidad impuesta por la pertenencia a una estructura que actúa unitariamente en las relaciones internacionales y, en el caso de España, en esa relación tan intensa que es la Unión Económica y Monetaria, cuyo marco afecta a todas las administraciones públicas españolas; buena muestra de ello es la normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria contenida en la Ley 18/2001, de 12 de

³⁰ En estos términos, y referido al sector público estatal se expresa el art. 32 de la Ley 47/2003, de 23 de diciembre, General Presupuestaria. En parecidos términos el art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, respecto de las Comunidades Autónomas (redacción según Ley Orgánica 5/2001), y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en relación con las entidades locales.

³¹ Vid. Art. 133 CE: “1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.- 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.- 3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecer en virtud de ley”. Vid. también la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de septiembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre), así como la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

diciembre³² y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, aplicables a los sectores estatal y local y autonómico, respectivamente.

Sentada la identidad de función que incumbe a los órganos de control externo; la identidad de los objetivos de las distintas administraciones públicas (según sus respectivas competencias); la interrelación entre sus presupuestos, y la integración en un superior e intenso espacio económico financiero, es necesario que la actuación fiscalizadora de los distintos órganos o instituciones concurrentes aparezca integrada de tal modo que pueda obtenerse lo que podríamos llamar la fiscalización integral del sector público total, permitiendo una agregación, si no una consolidación, de aquella. Y esté también impregnada de esa racionalidad, economía y eficiencia que nos permitimos hacer observar a las administraciones fiscalizadas.

Se impone afrontar la tarea, y hacerlo con premura, si no queremos vernos sustituidos.

Hagamos propuestas y tengamos la osadía de ponerlas en práctica.

1º. Urge tomar decisiones para que las fiscalizaciones de todas las instituciones sean coherentes entre sí.

La normativa impone en determinados casos fiscalizaciones concretas, recurrentes en cada ejercicio. Establézcase un programa de trabajo que sincronice con exactitud la realización de los trabajos de campo y la elaboración de los informes.

Los presupuestos tienen capítulos de gastos que podríamos calificar de “cautivos”; tal es el caso de los gastos de personal y los gastos corrientes de funcionamiento general. Establézcanse protocolos rutinarios que permitan un análisis rápido, incluso con muestreo simultáneo a la ejecución del gasto. Podrían señalarse determinados servicios para su control continuado a lo largo del ejercicio, de modo que a su conclusión la fiscalización esté rápidamente completada.

Realícense actuaciones en aquellos capítulos de gastos cuyos proyectos no sean recurrentes.

³² Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 298, de 13 de diciembre), y Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 299, de 14 de diciembre). La razón de que la segunda sea una ley orgánica, obedece exclusivamente al objeto de su regulación, el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Se sugiere la conveniencia de profundizar en el campo de la auditoría operativa con vistas a un mas eficiente aprovechamiento de los recursos públicos en ejercicio futuros.

2°. Urge el establecimiento y adopción de criterios para llevar a cabo la fiscalización: técnicas de muestreo, señalamiento de muestras semejantes que puedan resultar significativos en función de cuantías de gasto y tamaño de órganos gestores. Con el expreso compromiso de su aplicación inmediata por todos.

3°. Sería conveniente la realización de estudios para la obtención de estándares, parámetros, índices, que permitan emitir opinión fundada acerca de la eficiencia.

4°. Establézcanse procedimientos normalizados de general aplicación por todas las instituciones fiscalizadoras.

5°. Deben diseñarse protocolos comunes para el requerimiento de información de tal modo que cada institución, cerca del mismo sujeto fiscalizado, y en cada área concreta, obtenga siempre datos de la misma naturaleza y en la misma forma, de modo que los resultados obtenidos puedan ser comparables y la opinión que se obtenga permita derivar consecuencias provechosas para los gestores afectados.

6°. Habrá que normalizar el contenido de los informes, incluso desde el punto de vista estrictamente formal. La coherencia metodológica es obligada. El propio informe ha de ser por sí mismo, por su mero examen y observación exterior, un modelo para el ente fiscalizado.

7°. El persistente proceso de desconcentración mediante la creación de organismos autónomos y la constitución de empresas bajo la forma jurídica mercantil con participación de capital público, disponiendo en ambos casos de cuantioso recursos público, obliga a extremar la fiscalización en este sector. Parece conveniente la necesidad de creación de un registro de cuentas públicas que permita verificar de inmediato el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas a cargo de dichos organismos y entes, así como su examen y censura.

8°. Exigencia de un plan de actuaciones a realizar por el conjunto de las instituciones fiscalizadoras que permita su actuación en los sectores públicos de “preferente atención” (estatal y autonómico) y la distribución de los comunes (local).

Pero en este punto surgen algunas dificultades que será preciso superar y que provienen, principalmente, de una interpretación rígida de la respectiva

posición institucional, y de una trasposición, probablemente mimética pero no acertada a nuestro juicio, de las facultades normativas que el Estado se reserva por la vía de la denominada “legislación básica”, al ámbito de la actividad económico financiera en su vertiente de ejecución presupuestaria. La legislación promulgada con tal carácter de “legislación básica” se agota en la producción normativa, pero no parece que pueda fundamentar, por sí solo, la atribución de competencia en materia de fiscalización.

La posición de supremacía del Tribunal de Cuentas, mantenida por el Tribunal Constitucional, y la, a veces, posiblemente acusada autonomía mostrada por las instituciones fiscalizadoras de las Comunidades Autónomas, deben ser atemperadas a la luz del principio de lealtad institucional. En sus relaciones, principalmente en los casos de concurrencia, las instituciones fiscalizadoras han de aplicar, al igual que cualesquiera administraciones públicas, este principio. Objeto de la atención doctrinal³³, ha venido a ser definido legalmente en el art. 183 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas³⁴, según el cual se cumplirá tal principio “cuando se observen las obligaciones de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencia, y se ponderen en su ejercicio la totalidad de los intereses públicos implicados”.

La legislación vigente trata de resolver las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las CCAA con las previsiones contenidas en el art. 29 de la Ley de Funcionamiento de dicho Tribunal.

Según el tenor literal del precepto esas relaciones se articulan por una triple vía:

- coordinación,
- remisión de resultados al Tribunal de Cuentas,
- posible realización de encargo de fiscalizaciones concretas.

A) Coordinación.- Según sus términos literales, el precepto contiene un mandato directamente dirigido a los OCEX de las CCAA:

- o Estos (los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas) coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas;
- o ¿Cómo? Mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización;
- o ¿para qué? Para garantizar la mayor eficacia en los resultados y evitar la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

³³ En Alemania el principio de “lealtad constitucional” fue desarrollado por el Tribunal Constitucional para su aplicación a las relaciones entre la República Federal y los “Länder”.

³⁴ Ley 33/2003, de 3 de noviembre (BOE núm. 264, de 4 de noviembre).

La redacción suscita algunas dudas que habrán de ser disipadas. Como es bien sabido la coordinación exige reconocer facultades de dirección en alguien³⁵; en el supuesto de que ese alguien fuera, en este caso, el Tribunal de Cuentas, la expresión directa de esta situación sería la siguiente: el Tribunal de Cuentas coordinará la actividad de los OCEX; sin embargo esa misma redacción parece sugerir que los OCEX actuarán de tal modo que la actuación de cada uno sea la misma que la del Tribunal de Cuentas.

El instrumento o medio en que esta posición habrá de materializarse será el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización. Los criterios y técnicas de fiscalización equivaldrían a lo que se conoce como criterios de auditoría generalmente aceptados. Los criterios y las técnicas de auditoría han adquirido ya un cierto poso que permite su objetivación; en este sentido el precepto resultaría superfluo. Quizá lo que ha querido expresar es que aquella actuación de consuno habrá de llevarse a cabo previa la fijación, en los respectivos ámbitos de actuación, de los mismos objetivos, semejanza de los entes a fiscalizar, las mismas áreas, etc., incluso contenido del informe y resultados del mismo en tal forma que puedan ser agregados o consolidados.

Así podrán alcanzarse los fines que el propio precepto señala: eficacia en los resultados y exclusión de duplicidades. Duplicidad que solamente podría existir en el caso de concurrencia de dos entidades fiscalizadoras sobre la misma realidad a fiscalizar.

Remisión al Tribunal de Cuentas de los informes de fiscalización realizados por los OCEX de las CCAA.-

Esta remisión habrá de realizarse (el precepto contiene también un mandato dirigido a los mismos OCEX: “los órganos de referencia **remitirán** al Tribunal de Cuentas ...”), a los mismos efectos, es decir, para la mayor eficacia en los resultados y la exclusión de duplicidad de actuaciones.

Los Informes o Memorias habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y el detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente,

³⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Principios de Derecho Administrativo. Editorial Centro de Estudios, pág. 397) señala la diferencia cualitativa entre las figuras de cooperación y coordinación; “la cooperación actúe en pie de igualdad; en la coordinación en cambio, un ente superior hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés superior que aquél defiende. La coordinación, sin embargo, ha de operar sobre entes dotados de autonomía, lo cual entraña el límite de que la coordinación no puede perseguir la unidad o uniformidad de acción de todos los entes públicos, sino meramente a su coherencia o compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada”.

a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las CCAA.

El precepto, que contiene también un mandato (“**habrán** de remitirse”), atribuye al Tribunal de Cuentas facultades de “reexamen” de los informes realizados por los OCEX. Si tenemos en cuenta que tales informes solamente deberían ser remitidos al Tribunal de Cuentas cuando hayan sido debidamente aprobados, y por lo tanto cuando hayan sido ya presentados ante la Asamblea Legislativa de la CCAA, no encontraríamos con que, por obra de este precepto, ese informe podría ir acompañado de conclusiones diferentes que, admitamos la posibilidad, se podrían encontrar a disposición de la Asamblea Legislativa, con un sentido diferente al de su propio órgano de fiscalización.

Posible realización de encargo de actuaciones concretas.- Finalmente, el artículo establece que “el Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las CCAA la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal”.

Ciertamente que el precepto prevé la posibilidad de la existencia de una “solicitud”, que podría no ser aceptada. Y también es cierto que reconoce al Tribunal de Cuentas una facultad de iniciativa de fiscalización sobre el sector público autonómico, en este caso, parece que sin conocimiento previo de la respectiva Asamblea Legislativa. La cuestión sería perfectamente admisible en el caso de solicitud de encargo de fiscalización referida al sector público estatal, por ejemplo, respecto de órganos territorialmente descentralizados de la Administración General del Estado, o de Organismos públicos vinculados o de ella dependientes.

Quizá el precepto no sea, hoy día, el instrumento adecuado para conseguir la finalidad que se pretende, ni tampoco colme las expectativas de las instituciones afectadas. La doctrina, e incluso el propio ordenamiento positivo ofrecen instrumentos que permitan superar las dificultades prácticas que se presentan; esos instrumentos son los que se concretan en las distintas modalidades de las denominadas técnicas orgánicas y técnicas funcionales de cooperación.

El camino de una posible modificación legislativa es lento para la urgencia de la respuesta que hemos de ofrecer. Una actuación inmediata que permita empezar la puesta en práctica de las medidas necesarias ya en el año 2005, es ineludible. Todos tenemos la palabra, ... y la acción. “Res, non verba”.