

ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO Y PARLAMENTO (1)

JORGE LOZANO MIRALLES (*)

SUMARIO: I.— INTRODUCCIÓN. II.— CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO: *a) la perspectiva constitucional de su creación; b) su adscripción a la órbita parlamentaria.* III.— INDEPENDENCIA DE LOS MIEMBROS: *a) forma de elección; b) su estatuto.* IV.— INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO: *a) funcional; b) reglamentaria; c) presupuestaria; d) de gobierno y auto-administración.* V.— RELACIONES ENTRE ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO Y PARLAMENTO: *a) redacción del programa anual de fiscalizaciones; b) iniciativa fiscalizadora; c) fijación de los parámetros de fiscalización; d) tramitación de los informes de fiscalización; e) publicación de los informes.*

(*) Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén.

(1) El presente artículo obedece a la conferencia que pronuncié en Sevilla el día 26 de febrero de 1997 con ocasión de la celebración del Curso «Control y responsabilidad en la gestión pública» organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en colaboración con la Cámara de Cuentas de Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de órganos de control externo nos estamos refiriendo a aquellos órganos que llevan a cabo la fiscalización de la gestión y de la actividad económica pública. Los órganos de control externo, que se abrevian como OCEX (2) (abreviatura que nosotros también utilizaremos en el presente trabajo), han sido creados en nueve CCAA (aunque la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares todavía no ha entrado en funcionamiento), además del Tribunal de Cuentas (de ahora en adelante TCU) cuya existencia está prevista en la propia Constitución española. Las consideraciones que aquí se hacen afectan tanto al órgano de control nacional como a los autonómicos.

Vaya por anticipado que somos partidarios de la existencia de este tipo de órganos por que a nuestro juicio contribuyen a aportar garantías al ciudadano, estimulan una buena gestión, pueden servir como elementos de disuasión de conductas inapropiadas y, por lo tanto, aumentar la credibilidad del conjunto institucional. Como afirmó LASKURAIN ARGARATE, «la confirmación de lo que acabamos de apuntar se encuentra en aquellos países cuya democracia se encuentra más avanzada, puesto que, invariablemente, coincide en ellos la existencia de sistemas de control público más eficientes. Y, en sentido contrario, donde los controles públicos son más limitados encon-

(2) Esta terminología o abreviatura está siendo utilizada y difundida principalmente a través de la *Revista* de los órganos autonómicos de control externo *Auditoría Pública*. Conviene sin embargo hacer una precisión pues aunque en principio parece que con la abreviatura OCEX se definen solamente los autonómicos entendemos que también cabe englobar al Tribunal de Cuentas dentro de la misma.

tramos más fallos en el sistema institucional, peor funcionamiento de la actividad pública y una mayor desconfianza del ciudadano» (3).

Admitida la necesidad del control, hay que hacer referencia a la finalidad que deben de cumplir los OCEX, o lo que es lo mismo, hablar de su naturaleza (4). Para nosotros las entidades de control externo tienen como finalidad la fiscalización de la actividad económica desarrollada por los poderes públicos. Pero no se trata de una finalidad en sí misma, sino que tiene por objeto último el conseguir una mejor gestión de los recursos públicos. En otras palabras, se trata de optimizar los ingresos y los gastos públicos.

Para que la fiscalización sea adecuada, sea eficaz, es necesario que el control sea llevado a cabo de una manera objetiva e imparcial. Si el control no es objetivo e imparcial es mejor olvidarse de este tema y, sencillamente, abogar por la desaparición de las instituciones de control externo. Para nosotros esta última es siempre una solución posible y a tener en cuenta, sin embargo entendemos que es mucho más ventajosa para la sociedad la existencia de estos órganos, siempre y cuando sirvan para algo.

La páginas que siguen giran, por lo tanto, sobre la finalidad (control de la actividad económica para mejorarla) y sobre la forma de llevarla a cabo (de forma objetiva e imparcial).

Para terminar con esta introducción advertir al lector que la perspectiva desde la que abordaremos el tema es la de la constitución y configuración de los OCEX, dejando el funcionamiento más concreto y de campo a otras ramas del saber que están mucho más cerca de la auditoría y de las técnicas de organización.

II. CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

La creación de los OCEX autonómicos será examinada desde una doble perspectiva: la que hace referencia a la posibilidad constitucional de crear OCEX y la de su adscripción a la órbita parlamentaria.

(3) «La auditoría pública y su problemática» mecanografiado ponencia presentada en el seminario de la UIMP «Control y responsabilidad en la gestión pública» celebrado en Sevilla 25-27 de febrero de 1997.

(4) Sobre el tema de la naturaleza se me permita remitirme para un mayor abundamiento a mi monografía, *La Cámara de Cuentas de Andalucía*, publicada por la propia Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 1996, págs. 35-41.

A) *La perspectiva constitucional de su creación*

La redacción del art. 136 CE («*El TCU es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. (...) Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al TCU y serán censuradas por éste*») unida a la del art. 153 CE («*El control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las CCAA se ejercerá por el TCU*») hacía pensar que las CCAA no podían crear OCEX, pues dicha tarea (la de fiscalizar las cuentas de cualquiera de los sectores que conforman el Estado) correspondía en exclusiva al TCU. Prueba de ello es que, además, varios Estatutos de Autonomía (entre ellos el andaluz) otorgaban expresamente dicha facultad al TCU.

Sin embargo, como antes hemos apuntado, ya son nueve las CCAA que cuentan con un órgano de control externo (incluidas aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía atribuían dicha potestad al TCU –Andalucía, Baleares y Castilla-La Mancha– o bien no decían nada al respecto –País Vasco y Canarias–), lo que avala desde la práctica la creación de órganos de control. Además, el TC ha venido a reconocer la constitucionalidad de la creación de estos órganos (cfr. SSTC 187/1988 y 18/1991) (5).

B) *Su adscripción a la órbita parlamentaria*

Admitida la posibilidad constitucional de creación de estos órganos el problema se desplaza hacia un doble campo: en primer lugar, el de las relaciones que deben de mantener con el TCU (problema que en principio no vamos a abordar en este trabajo debido a dos factores: por un lado, se aparta del tema específico del título; por otro, por motivos de espacio). En todo caso hay que subrayar que el TC ha dicho que el TCU mantiene con los OCEX una relación de supremacía, lo que implica que los órganos de control autonómicos no pueden atribuirse en exclusiva potestades que constitucionalmente competen al TCU, es decir, que la fiscalización del sector público autonómico por parte del órgano de control lo será sin perjuicio de la que pueda llevar a cabo el TCU.

(5) Para una visión sintética y clara sobre esta doctrina constitucional cfr. BISBAL AROZTEGUI, P., «El Tribunal Constitucional y los OCEX autonómicos», en la *Revista Auditoría Pública*, n.º 2, 1995, págs. 52-61.

En segundo lugar, el de la adscripción de los OCEX a la Asamblea Legislativa, a los Parlamentos autonómicos.

Todos los OCEX que han sido creados hasta el momento lo han sido como órganos de los respectivos parlamentos, siguiendo así el camino iniciado por el TCU (art. 136 CE «*El TCU dependerá directamente de las Cortes Generales*»). Con igual o similar dicción las restantes leyes reguladoras de OCEX han establecido esa misma dependencia con el respectivo Parlamento. En teoría caben cuatro posibilidades:

- dependencia del Ejecutivo (que giren en la órbita del ejecutivo)
- dependencia del Legislativo
- dependencia del Poder Judicial
- independientes de cualquier otro poder.

De esas cuatro posibilidades la que mejor parece es la segunda (dependencia del Legislativo), ya que la primera (dependencia del Ejecutivo) parece no muy correcta en la medida en que controlado (o, al menos, el sujeto principal del control) y controlador estarían en la misma órbita lo que puede producir interferencias indeseables.

La dependencia del Poder Judicial está constitucionalmente prohibida, puesto que la función de este poder es la de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado», no teniendo dentro de sus misiones la de fiscalizar nada. Obviamente cabría este encuadramiento si la función de los OCEX fuese la del enjuiciamiento contable (potestad que sí corresponde al TCU), pero que no es, a mi juicio, la competencia principal de dichos órganos, sino todo lo contrario. La función principal y básica es la fiscalizadora.

La tercera posibilidad, que objetivamente puede ser la más atractiva, a mi juicio también debe de ser rechazada, puesto que venir a crear un órgano que tuviese una posición similar a la del TC en materia de control del gasto público no parece conveniente y, básicamente, por dos razones: 1) Los ámbitos en los que desarrollan su labor no son asimilables: el TC tiene como parámetro de control de las leyes a la Constitución; el órgano de control tiene unos parámetros que no están previamente establecidos. Podríamos decir que en el primer caso el control que se lleva a cabo es de carácter jurídico; en el segundo de carácter técnico. 2) La fiscalización no es un fin a sí misma, sino que por el contrario tiene como finalidad corregir una

mala gestión o, más asépticamente, mejorar la gestión de los fondos públicos. Esa finalidad se consigue mejor, hoy en día, a través de su vinculación con la Asamblea legislativa, que es la que puede influir en la Ley de Presupuestos y en la normativa en la que debe desarrollarse la gestión pública. Además, como dice Santamaría Pastor, no hay nada más peligroso que crear órganos independientes, pues es la mejor manera para asegurar su ineficacia (6).

La última de las posibilidades (dependencia del poder legislativo) se convierte así en la mejor de las posibles, siempre y cuando se consigan eliminar las posibles interferencias que la mayoría política que apoya al gobierno pueda proyectar sobre la entidad de fiscalización, es decir, el *continuum* Gobierno-Parlamento impida, debido a esa dependencia orgánica, invalidar o menguar o restar la necesaria objetividad e imparcialidad que permita cumplir con el fin o la finalidad del órgano de control. Ello obliga a examinar la independencia orgánica y personal. A nuestro juicio, la dependencia o la adscripción del órgano de control al Parlamento no tiene por qué politizar o mediatizar al órgano, siempre y cuando se adopten las garantías necesarias al efecto: no es tan importante la adscripción como la configuración y las garantías de la que se le dote. Como apuntaba DE OTTO (7), aunque para otro supuesto, el principio de independencia acompañado de los de inamovilidad y responsabilidad, son los que garantizan la imparcialidad y la objetividad de los miembros del Poder Judicial. Es decir, aplicando dicho razonamiento al caso concreto, la independencia no se obtiene tanto por la separación orgánica, como por el establecimiento de garantías adecuadas.

Y, por último, hay que tener en cuenta que la inclusión de los OCEX en la órbita parlamentaria tiene una explicación de carácter histórico: la

(6) SANTAMARÍA PASTOR en defensa de la vinculación del TCU a las Cortes con ocasión de la discusión del Proyecto de LOTCU dijo: «*da la impresión que sus redactores se hubieran cuidado muy mucho de independizar al Tribunal de todos los poderes públicos. Incluso del Legislativo, sin duda porque un Tribunal radicalmente independiente es menos agresivo hacia la Administración que si constituye un instrumento de control en manos del Parlamento. (...) Si esto es así auguro al Tribunal un futuro nada feliz, pues la independencia radical de las organizaciones es una invitación permanente a la ineficacia*». («Las funciones del Tribunal de Cuentas», en AAVV, *El Tribunal de Cuentas en España*, DGCA.IEF, Madrid, págs. 201-202).

(7) *Diccionario del sistema político español*, dirigido por GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. y NOHLEN, Dieter, Akal, Madrid, 1984, 2.^a ed., voz «Poder Judicial».

necesidad de «sacar» al Tribunal de Cuentas de su tradicional encuadramiento en la esfera de influencia del Gobierno. Se puede afirmar (con algunas excepciones que confirman la regla) que el TCU ha sido, hasta 1982 –fecha de promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas– un órgano que dependía y estaba estrechamente vinculado al Gobierno. Así, la inclusión en la órbita parlamentaria del órgano de control de la economía pública asegura, por lo pronto, la separación orgánica y elimina posibles interferencias de carácter funcional o corporativista. Además, como hemos dicho antes, realza el papel del Parlamento en el control presupuestario.

III. INDEPENDENCIA DE LOS MIEMBROS

La necesidad de independencia de los órganos de control externo es algo que no requiere ni muchas explicaciones, ni muchas justificaciones, ya que se trata de una característica consustancial a la idea del control: cuando la fiscalización se lleva a cabo por el propio órgano (auto-control), éste tiende de forma natural a ocultar (al menos al público) los defectos detectados, así como a suavizar las posibles anomalías, lo que justifica la intervención de un órgano externo, que no esté presionado por su propia imagen. Sin embargo no es suficiente que se trate de un órgano externo, pues cuando el control es ejercido por este último, pero las conclusiones del mismo pueden influir en los resultados electorales, todavía se tiende más hacia la dependencia de la entidad de fiscalización respecto del sujeto fiscalizado lo que conlleva, igualmente, al ocultamiento y suavización de las deficiencias detectadas (rodeadas en este caso, además, de la aureola de la independencia que produce la nota de la externalidad del control). De ello se deduce la necesidad de dotar de independencia a las entidades fiscalizadoras en una doble perspectiva: externa (sin presiones del ente fiscalizado ni interferencias de otros órganos) e interna (la de los miembros directivos de los OCEX).

La reivindicación de la independencia de los OCEX no es algo novedoso ni tampoco una exigencia de las nuevas realidades sociales, sino que por el contrario es casi tan vieja como la propia historia de nuestro TCU nacional (8).

(8) Así en 1930 con ocasión del debate en Comisión del art. 116 (luego 120) de la Constitución republicana el Diputado CORDERO PÉREZ afirmaría que «el TCU no era realmente un órgano parlamentario: era más que nada un órgano del Gobierno y los nombramientos principales facultad del Gobierno y no existía ... aquella independencia que es indispensable para poder analizar las cuentas de manera que no sufrieran consecuencias los elementos que realizan esta elevada función». En CASAL BRAVO, *La Hacienda Pública en la Constitución de 1931*, Cuenca, 1977.

Reivindicación que también tiene un marcado carácter internacional, cuya mejor prueba es la Declaración de Lima de 1977 del INTOSAI, la cual dedica a la «independencia» tres de sus 25 artículos, lo que evidencia la importancia del tema (9). Principiaremos por la independencia interna que será examinada desde una doble perspectiva: la elección de sus miembros y el estatuto de los mismos.

A) *Forma de elección*

La designación ha de ser objetiva o, mejor dicho, tiene que realizarse mediante un procedimiento que asegure la objetividad y la profesionalidad del o de los miembros de la institución de control. Como señala el art. 6.1 de la Declaración de Lima del INTOSAI de 1977 «*la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros*».

La objetividad y la profesionalidad deben ser características sustanciales de los miembros de los OCEX dado que si el trabajo que desempeñan no es objetivo y de un adecuado nivel profesional de nada serviría. ¿Para qué quiere la Asamblea Legislativa un informe que no se corresponde o que no es una imagen fiel de la realidad económica de la Comunidad Autónoma? Como ya hemos dicho la finalidad de los OCEX no es otra que la de servir de instrumento de apoyo a la labor de control que desempeña (y debe exclusivamente desempeñar) el Parlamento. Pero ese control debe ser efectivo, ya que así puede conseguirse el mandato constitucional de un gasto público equitativo, eficiente y económico (art. 31 CE); lo contrario, es decir, un control volcado sobre intereses especulativos para mantenerse o sustituir al Gobierno o un control ineficaz conducen, inequívocamente, a un resultado contrario al postulado en la Constitución española.

Todas las leyes reguladoras de OCEX han atribuido al Parlamento la designación de sus miembros. La designación por parte del Parlamento no ofrece, a nuestro juicio, ningún problema, sino todo lo contrario, pues son

(9) El art. 5, en relación con la dependencia orgánica, establece que la entidad superior de fiscalización sólo puede cumplir eficazmente sus funciones si es independiente en relación con el órgano fiscalizado y está protegida de influencias y presiones exteriores. Además debe de gozar de independencia funcional y organizativa para el cumplimiento de sus funciones. Los arts. 6 y 7 tratan de la independencia de los miembros y de los funcionarios de la entidad fiscalizadora y de la independencia financiera.

varias las razones que avalan tal opción: los OCEX se han configurado como órganos técnicos dependientes del Parlamento, es una fórmula más democrática, impide la intervención del Ejecutivo, se obtiene una mayor publicidad en la designación, etc.

Para tratar de asegurar esa independencia personal, la mayor parte de las leyes constitutivas de OCEX exigen una mayoría cualificada de tres quintos para su designación (10).

La mayoría cualificada de 3/5 busca el consenso entre las distintas fuerzas políticas, lo que obviamente favorece la búsqueda y designación de candidatos asépticos y difícilmente influenciables. Además, permite a la oposición hacer valer su fuerza y sus votos en la designación. Bajar la mayoría, por el contrario supone permitir que el partido mayoritario (o la coalición mayoritaria) que sustenta al Gobierno pueda intervenir con excesivo peso, es decir, partidismo, en la elección del candidato, lo que puede conducir a restar imparcialidad en el desempeño de la función, ya que el sujeto que tiene que ser fiscalizado es quien, indirectamente, designa a sus fiscalizadores.

Sin embargo, existe una desviación clara al espíritu de la norma: la designación o elección por cuotas. La subversión del sistema se produce porque las distintas formaciones políticas con representación parlamentaria no discuten la idoneidad o profesionalidad o aptitud de los candidatos propuestos, sino tan sólo el número de candidatos que corresponde nombrar a cada uno. Además, las discusiones entre las fuerzas políticas sobre el número de miembros se hace en secreto, por lo que la opinión pública queda al margen y absolutamente ignorante de lo acordado. Esta subversión del sistema soslaya las garantías jurídicas, que quedan inoperantes. De nada sirve fijar una determinada mayoría si la misma sólo va a servir para establecer las magistraturas que corresponden «designar» a cada fuerza política.

Mención específica requiere al respecto el caso andaluz, donde el reparto por cuotas ha sido institucionalizado en la Ley 2/1996, de 17 de julio.

(10) Excepción a esta regla son la Sindicatura de Castilla-La Mancha, la Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas: el Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra necesita de la confianza de la mitad más uno de los miembros del Parlamento en primera votación y mayoría simple en la segunda (art. 25 Ley de la CCN); el Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha debe ser elegido por mayoría de tres quintos en primera votación y mayoría absoluta en segunda (art. 3 Ley de la SCCLM); y los cinco miembros del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas requieren mayoría absoluta (art. 15 Ley del TVCP).

En este sentido la nueva redacción del art. 24 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía establece que cada grupo parlamentario (a excepción del Grupo Mixto) tiene derecho, «*como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta*». Y puesto que existen más Consejeros de Cuentas que grupos parlamentarios, la Ley 2/1996 ha previsto incluso el reparto de los Consejeros sobrantes a través de una fórmula de difícil intelección: «*En caso que ello no fuera posible –asignar tan sólo un Consejero a cada grupo parlamentario– con arreglo a criterios de proporcionalidad pura, cederá un puesto la propuesta que, teniendo asegurada la elección de un Consejero, haya obtenido el resto menor en la aplicación de los citados criterios*».

Una solución que hay que destacar es, sin embargo, la aportada por el Reglamento de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994, que ha introducido un mecanismo de cierta protección, al establecer en el art. 169 que cada formación política designe tantos candidatos como puestos cubrir, votándose a continuación de forma individual a cada candidato. La novedad más significativa consiste, a nuestro entender, en que la votación es secreta, lo que evita el mandato imperativo del partido político respecto de los representantes elegidos por el pueblo. Al presentar tantos candidatos como puestos y al ignorarse cuáles son los diputados indisciplinados, los Grupos Parlamentarios no pueden imponer sanciones, lo que estimula la libertad y objetividad en la elección.

Para nosotros una solución posible, y desconocida en nuestro ordenamiento jurídico, puede ser la utilizada en las Comisiones Informativas norteamericanas (las llamadas «hearings»), en la que los candidatos son sometidos a una intensa explicación pública sobre su *curriculum*, lo que lleva a que los partidos no se arriesguen a proponer candidatos cuya trayectoria profesional pueda ofrecer dudas. Esta solución tiene una ventaja adicional: las posibles tachas saldrían a relucir ante la opinión pública antes de la toma de posesión lo que, por una parte, evita o al menos suaviza ulteriores ataques al candidato designado y, por otra, no se resiente la imagen del órgano al que representa (11).

(11) Un ejemplo significativo podría ser el del Director General de RTVE D. Fernando Lopez-Amor que una vez en el desempeño del cargo está siendo objeto de continuos «ataques» por determinadas actividades desarrolladas en el pasado. Si previamente al nombramiento hubiese habido un debate público sobre el *curriculum* y la idoneidad del candidato el partido que lo había propuesto hubiese podido mucho más fácilmente dar marcha atrás. Dar marcha atrás una vez nombrado es mucho más arduo y posiblemente su destitución implique una derrota o un fracaso del partido político que lo apoya.

A ese procedimiento habría que añadir otros mecanismos, como la posibilidad de que los candidatos fuesen propuestos directamente al Parlamento, además de por los partidos políticos, por otras fuerzas sociales o Instituciones, como Sindicatos, Asociaciones, Organizaciones Empresariales, Universidades o Colegios Profesionales (algo similar a lo que ocurre en Italia con la designación de tres de los cinco miembros que componen los *Comitati Regionali di Controllo*, cuya elección corresponde al Parlamento a propuesta de tres ternas propuestas, respectivamente, por los Colegios de Economistas, Contables y Abogados). O el mecanismo del voto secreto introducido por el Reglamento de las Cortes Valencianas del que ya hemos hablado.

B) *Su estatuto*

En este apartado examinaremos las garantías que rodean a los titulares de la función fiscalizadora, las garantías internas que pretenden dotar de una mayor imparcialidad y objetividad a las concretas personas que ejecutan y llevan materialmente a cabo la fiscalización. Las causas y elementos que de forma más relevante puedan condicionar el ejercicio personal de la actividad fiscalizadora son, a nuestro juicio, las siguientes: las condiciones de elegibilidad, la duración del mandato y el *status* de los miembros (especialmente, la inamovilidad y las incompatibilidades) (12).

1) **CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD.** Las condiciones de elegibilidad tienden a proteger la idoneidad y profesionalidad de los candidatos, que si bien es cierto que no aseguran la independencia de la función, no es menos cierto que la dotan de una cierta objetividad: la que es exigible y presumible a cualquier buen profesional.

La mayor parte de las leyes reguladoras de los OCEX han seguido el patrón marcado por la Ley Orgánica del Tribunal Cuentas, cuyo art. 30.1 establece para los Consejeros del Tribunal dos requisitos objetivos (titulación superior y quince años de experiencia profesional) y uno subjetivo (el reconocido prestigio), con la salvedad de que el requisito de la experiencia profesional que es bajado a 10 años (13). Además la Ley valenciana exige

(12) Para un estudio más en profundidad y más amplio cfr. LOZANO MIRALLES, J., *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparativo*, Civitas, Madrid, 1996.

(13) Así las leyes del TVCP art. 15; SCC art. 21.1; y SCV art. 23.2. La del CCG lo eleva a 12 (art. 12.2) y las de la SCCLM y la SCIB lo bajan a 8 y 6 años respectivamente (arts. 3.2 y 22.1).

la «reconocida integridad para el desempeño» de la actividad, requisito no previsto en ninguna otra de las normas constitutivas.

Las leyes que se apartan de ese patrón son la andaluza (art. 25.1) y la canaria (art. 21.1), que no exigen ni titulación ni experiencia, requiriéndose tan sólo el requisito subjetivo del «reconocido prestigio». Por su parte, la Ley de la CCN sólo exige titulación superior.

Además, se suele exigir otro requisito, también establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (art. 33.3), y es el relativo a la imposibilidad de ser designados como miembros quienes hayan tenido a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos o quienes hayan percibido algún tipo de subvención o ayuda pública. Este requisito, en su actual formulación, es paradójico por dos razones: una, por que no se exige para el personal técnico (que es quien materialmente lleva a cabo la función fiscalizadora y, por lo tanto, está más cerca del supuesto «amiguismo»); y, otra, por que no reflejan algunas de las causas que motivan el cese de los miembros de los OCEX (como por ejemplo la condena mediante sentencia judicial o una sanción disciplinaria de tipo administrativo, de forma que durante el ejercicio del cargo el miembro puede ser removido, pero si la sanción o la condena son previas no afecta para su designación) (14).

2) DURACIÓN DEL MANDATO. La duración del mandato de los miembros de los órganos de control externo regionales se ha establecido, en términos generales en seis años, excepto para los miembros de la ACC, cuya ley reguladora en su art. 21.2 ha establecido el plazo de cinco años (15).

La duración del mandato nos parece correcta, pues como afirmaba GARCÍA PELAYO «la duración en el cargo de los Magistrados –se refería

(14) El plazo más común de la incompatibilidad previa es el de dos años plazo que es el fijado por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (así las leyes de la ACC art. 22; SCC art. 24; CCG art. 12.3; y CCN art. 25.5); a igual plazo cabe deducir llega la Ley del TVCP cuyo art. 16.4 remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial para fijar las prohibiciones de los sus miembros. Dicha Ley orgánica establece en su art. 393.3 un período de dos años de incompatibilidad para desempeñar la función si previamente se ha tenido algún tipo de vínculo profesional previo. Un plazo interior el de un año exigen las Leyes de Andalucía (art. 24) Islas Baleares (art. 22.4) y Castilla-La Mancha (art. 3.2).

(15) Cfr. leyes de la CCA art. 24.1; SCIB art. 21.1; SCCLM art. 3.1; SCC art. 20 CCG art. 12.1; CCN, art. 15.1; TVCP art. 16.6; y SCV art. 23.1). Dicha duración es inferior a la de los Consejeros del Tribunal de Cuentas que ostentan el cargo por nueve años (art. 30.1).

a los del Tribunal Constitucional— *los hace independientes de las coyunturas o de las contingencias políticas de los portadores de los órganos que intervienen en su nombramiento*». Al ser la duración del mandato superior al de la legislatura implica que ciertas mayorías parlamentarias no elegirán a los miembros del órgano de control externo.

3) **STATUS DE LOS MIEMBROS.** En este epígrafe vamos a apuntar los elementos que conforman el ámbito personal de los miembros de los órganos de control externo, es decir, los derechos y obligaciones que pesan sobre dichas personas como titulares de un cargo de responsabilidad pública.

El *status* será abordado desde una doble perspectiva, la inamovilidad y las incompatibilidades. La primera pretende evitar interferencias externas; la segunda interferencias que provienen del interior de la propia persona como consecuencia del desempeño de ciertas funciones ajenas a las propias del cargo.

a) **INAMOVILIDAD.**— La inamovilidad es la manifestación más concreta y precisa de la independencia de cualquier cargo público para el desempeño de sus funciones. Y buena prueba de ello, es que casi todas las leyes constitutivas de órganos de control externo establecen, como principio, el de la inamovilidad junto con la proclamación de la independencia (16). Pero aunque falte una declaración de la inamovilidad de los titulares del órgano, todas las normativas reguladoras han establecido una serie de garantías tendentes a asegurar la misma. Esas garantías son el establecimiento de unas causas tasadas para la remoción de los miembros del órgano de control externo (17) la terminación del mandato, la renuncia, la incapacidad, la incompatibilidad sobrevenida y la responsabilidad disciplinaria. Algunos textos añaden la muerte. De las citadas causas plantean problemas dos: la incapacidad y la responsabilidad disciplinaria. Examinémoslas brevemente:

— **Incapacidad.** Ninguna de las disposiciones que regulan los OCEX hace alusión alguna al tipo o supuesto de incapacidad que es causa de remoción en el cargo, lo que puede provocar una cierta inse-

(16) Cfr. leyes del Tribunal de Cuentas art. 30.2; de la CCA art. 25.1; de la SCIB arts. 22.1 y 24; de la ACC art. 23.1; del TVCP art. 16.3; y de la SCV. art. 23.4.

(17) Cfr. artículos 36 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; 27 de la CCA; 24 de la SCIB; 28 de la ACC; 4.3 de la SCCLM; 26 de la SCC; 16 del CCG; 26.1 de la CCN; 17.1 del TVCP; y 23 de la SCV).

guridad, pues téngase en cuenta que la incapacidad en nuestro ordenamiento alude a determinadas supuestos laborales (como disminución física o psíquica) o civiles (como prodigalidad, privación de la patria potestad o enajenación mental) o penales. Y por qué no, cabría hablar también de incapacidad en aquellos supuestos en que el Parlamento considerase que el titular no reúne condiciones adecuadas para el desempeño de la función que debe desarrollar. Como puede apreciarse de los ejemplos citados, no todos responden a causas que objetivamente puedan ser considerados como de cese (vgr. ¿En qué afecta a un miembro del órgano de control el que se le haya privado de la patria potestad de su hijo? ¿O que haya sido declarado incapaz para gestionar sus propios bienes? ¿O que haya sufrido la amputación de una pierna?). Y si esas son causas no objetivas de incapacidad para desempeñar el cargo, todavía puede ser más arbitrario el supuesto de incapacidad en que el Parlamento aprecia libremente la aptitud del miembro del órgano de control para desarrollar su función. En este último caso se estaría produciendo una tremenda injerencia del órgano parlamentario sobre el personal de la entidad fiscalizadora en absoluto permisible.

Esa inexactitud o amplitud del término «incapacidad» hace sumamente conveniente una mayor definición del concepto al objeto de evitar posibles interferencias en la independencia de los miembros. En este sentido las leyes de la ACC (art. 28.1.e]), SCC (art. 26.c]) y CCG (art. 16.c]) establecen que la declaración de incapacidad debe ser judicial, lo que supone, al menos, una reducción de las posibles interpretaciones del concepto. Y mucho más precisa es la normativa nacional, ya que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (art. 33.1) remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 303) para la fijación de las incapacidades que afectan a los Consejeros de Cuentas.

Las leyes de las Sindicaturas de Baleares (art. 24), Castilla-La Mancha (art. 4.3) y Valencia (art. 23.5), de la Cámara de Comptos (art. 26.1) y del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (art. 17.2) se limitan, sin embargo, a establecer que la incapacidad debe ser apreciada por el Parlamento o las Cortes, requiriéndose la misma mayoría que para el nombramiento (18).

(18) Incluso en algunos casos como el de la CCN se requiere una mayoría de 2/3, superior a la necesaria para el nombramiento del Presidente de la Cámara que es de mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.

Y un caso aparte es el supuesto previsto en la normativa andaluza: la ley de la CCA no prevé ningún procedimiento ni órgano (el art. 28 establece que el procedimiento y los órganos pertinentes para la declaración se fijarán en el Reglamento de desarrollo de la Ley); el Reglamento de Organización y Funcionamiento establece que el órgano competente sea el Pleno de la propia Cámara de Cuentas. Esta peculiaridad asegura una mayor independencia, ya que el Parlamento no interviene en esta potencialmente polémica causa de cese.

En definitiva, nos parece correcto que la incapacidad sea apreciada por el Parlamento con la misma mayoría que se requiere para su nombramiento, pero consideramos que deberían fijarse las causas concretas determinantes de la incapacidad, o bien en la propia Ley, o bien (como hace la Ley Orgánica del Tribunal nacional) remitiéndose a otro texto normativo que las establezca.

– **Responsabilidad disciplinaria.** En este punto se ha producido una sorprendente deslegalización en favor de las normas que desarrollan las normas constitutivas de los órganos de control externo. Estas prevén, con casi igual dicción (19), que será causa de cese el incumplimiento de los deberes u obligaciones del cargo. Sin embargo el «incumplimiento de los deberes u obligaciones» es algo excesivamente genérico y, por lo tanto, susceptible de generar un posible atentado a la independencia. La violación a la independencia se produce por la posibilidad de fijar mediante procedimientos legislativos no tan rígidos como el de la elaboración de una ley el contenido de una sanción, algo que, además, es contrario a la Constitución, que establece en el artículo 25 el principio de legalidad para el establecimiento de sanciones.

Al igual que sucedía en el anterior supuesto, en términos generales, cabe afirmar que la responsabilidad disciplinaria corresponde acordarla al Parlamento mediante las mismas o superiores mayorías necesarias para el nombramiento, con la excepción de las leyes de la SCIB, SCC y CCG, las cuales nada dicen al respecto y se remiten a las normas de Régimen Interior. También vuelve a ser un caso aparte la normativa de la CCA, que otorga la competencia al Pleno de la Cámara de

(19) Cfr. artículos 36 del Tribunal de Cuentas, 27 de la CCA; 24 de la SCIB; 28.1.d] de la ACC; 4.3 de la SCCLM; 26.f] de la SCC; 16.e] del CCG; 26.1 de la CCN; 17.1.d] del TVCP y 23.5 y 6 de la SCV.

Cuentas (art. 61 del Reglamento de Organización y Funcionamiento). Por su lado, la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece la competencia indistinta para el propio Tribunal o las Cortes (art. 25.3).

b) INCOMPATIBILIDADES. Las incompatibilidades constituyen garantías para el ejercicio independiente de la función, no por presiones del exterior, sino como mecanismos para alejar las posibles interferencias internas o personales en el correcto actuar de los Consejeros. Sin embargo, la incompatibilidad puede ser causa, también, de separación en el cargo, por lo que los supuestos de incompatibilidad deben de estar claramente establecidos en la Ley al objeto de evitar interpretaciones parciales interesadas en alejar del cargo a un miembro de la entidad de fiscalización. Todas las leyes constitutivas de órganos de control externo establecen causas de incompatibilidad, que pueden ser agrupadas en dos núcleos:

- El desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, que no sea la administración del patrimonio propio.
- Y el desempeño de funciones directivas, ejecutivas o asesoras en Partidos Políticos, Centrales Sindicales, Organizaciones Empresariales y Colegios Profesionales.

IV. INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO

La existencia de una serie de relaciones entre los OCEX y las Asambleas de las que dependen (como por ejemplo la elección por este último de los miembros de los primeros, la iniciativa fiscalizadora que se reconoce a las Asambleas Legislativas, la presentación de los informes ante el Parlamento, etc.) puede suponer la reproducción del juego de las mayorías y minorías existente en la Asamblea Legislativa, lo que implica trasladar el ámbito de dependencia de la entidad fiscalizadora superior de un lugar a otro. Si antes de la publicación de la Constitución el TCU se ubicaba en la órbita del Gobierno, ahora se coloca en las Cortes, lo que aparentemente da lugar a una mayor independencia, pero internamente dicha nueva adscripción no implica diferencias substanciales, ya que el Parlamento y, en consecuencia, el órgano de control están controlados por el partido o coaliciones políticas que apoyan al Ejecutivo. En otras palabras, cabe que el órgano de

fiscalización sea una reproducción del juego de las mayorías y minorías existentes en el seno de la Asamblea lo que invalidaría el correcto desempeño de su función.

Pero ese planteamiento no puede admitirse sin más, pues hay que tener en cuenta que, siempre y cuando se dote a los OCEX de las adecuadas garantías y mecanismos que les aseguren el desempeño objetivo y eficaz de su tarea, esas relaciones no implican en sí mismas la existencia de interferencias perjudiciales para el desarrollo de su cometido. En consecuencia el discurso se desplaza hacia la configuración orgánica que las leyes constitutivas de OCEX han establecido. Aquí las analizaremos desde una cuádruple perspectiva: autonomía funcional, reglamentaria, presupuestaria y de gobierno o auto-administración. En definitiva, examinaremos si el órgano de control está intervenido o puede ser manipulado –jurídicamente– desde el Parlamento.

A) *Funcional*

Se logra de un manera satisfactoria en todos los OCEX, si bien no se hace de una forma uniforme. En esta materia debemos de distinguir entre declaraciones de principios y mecanismos concretos que aseguren un nivel adecuado de autonomía funcional:

- Entre las enunciaciones de principios encontramos una doble formulación: por un lado, algunas de las leyes reguladoras de OCEX califican a éstos como «técnicos» (leyes de la CCA, SCCLM y CCN). Aunque esta declaración no suponga en sí misma una base sólida sobre la que se asienta la autonomía funcional (las declaraciones de principios, aunque exentas de valor jurídico, sí que informan el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, son capaces de influir en la actividad del órgano), no es menos cierto que la técnica está (o, mejor dicho, debe de estar) al margen del juego de las mayorías obrantes en el Parlamento. Como órgano técnico su valor y calidad dependerá del contenido imparcial y objetivo de sus informes. Por otro lado, todas las leyes efectúan una declaración de la independencia del órgano en su funcionamiento en relación con el Parlamento (excepto la CCN).
- Entre los mecanismos sobre los que pivota la autonomía funcional encontramos, a nuestro juicio, los siguientes (y de alguno de los cuales hablaremos con mayor profundidad más tarde):

- a) Programa de fiscalización: el programa fija los objetivos de actuación, señala los puntos de interés donde se debe centrar la labor fiscalizadora, establece las prioridades y asegura una más efectiva utilización de los recursos disponibles. En el programa anual se deben detallar los trabajos concretos, el alcance de los mismos, el plazo para su ejecución así como los medios personales y materiales. Como norma general la redacción de ese programa corresponde al órgano de control.
- b) Iniciativa fiscalizadora: consiste en la posibilidad de iniciar fiscalizaciones al margen de las establecidas en el programa anual de trabajo. La iniciativa fiscalizadora ha sido reconocida en todas las leyes que han instituido OCEX en favor de los propios órganos de control externo y de las Asambleas Legislativas con una intensidad variable pero no susceptible de generar interferencias.
- c) Criterios o principios que deben regir las actuaciones: son los parámetros que constituyen el canon a la luz del cual supervisar la actividad de la Administración. Estos, o bien están recogidos en las leyes reguladoras, o bien se establecen como competencia del propio órgano.
- d) Deber de colaboración: consiste en la obligación, jurídicamente exigible, que tienen los integrantes del sector público o aquellos sujetos que hayan manejado o gestionado fondos de carácter público de colaborar con el órgano de control externo. La institución de este deber de colaboración supone que las relaciones entre sujeto fiscalizador y fiscalizado no pasan a través del Parlamento –órgano del que dependen– si no que se efectúan de manera directa, lo que obviamente supone un importante *plus* de autonomía funcional.
- e) Los mecanismos de coerción: son las fórmulas utilizadas para obtener o realizar el deber de colaboración al que antes hemos hecho mención. En términos generales y con una intensidad muy variable en cuanto a su efectividad hay que señalar que también se encuentran previstos en todas las leyes constitutivas de OCEX. En todo caso hay que recordar que ese efecto variable ha sido eliminado por el art. 502 del Código Penal de 1995, que ha establecido como delito la obstaculización a la investigación llevada a cabo

por el TCU u órganos equivalentes de la CCAA, con lo que todos los OCEX cuentan con el máximo nivel de protección.

- f) Por último, un dato más sobre la autonomía funcional nos lo puede suministrar la posibilidad de la fiscalización del Parlamento por el órgano de control externo, ya que el control de la Asamblea por parte de la entidad fiscalizadora superior, órgano que depende de la primera, es una hipotética contradicción (al igual que lo sería si el mandatario tutela al mandante o el representante al representado) únicamente explicable y justificable en base al reconocimiento y al establecimiento de una auténtica independencia funcional. Aunque esta posibilidad sólo ha sido expresamente prevista por dos leyes (la de la Sindicatura de Cuentas de Valencia, art. 17.e] y la de la Sindicatura de Castilla-La Mancha, art. 8), cabe deducirla a otros dos del denominado criterio objetivo o funcional del ámbito fiscalizador (lo que se fiscaliza no son un número determinado de entes enumerados por la ley, sino todos aquellos entes o sujetos que manejan fondos o caudales públicos). Este criterio, junto con el subjetivo o estructural, es el que han seguido las leyes de las Cámaras de Andalucía (art. 1) y de Navarra (igual artículo).

En CONCLUSIÓN, de los distintos mecanismos examinados parece poder afirmarse la independencia funcional de los OCEX de las Comunidades Autónomas respecto de sus Parlamentos, si bien esa autonomía no es uniforme ya que las distintas leyes reguladoras han instituido no sólo diferentes instrumentos, sino también distinta intensidad en la regulación de los mismos.

B) *Reglamentaria*

Sobre este punto debemos distinguir entre la posibilidad de desarrollar la ley constitutiva del órgano de control externo y la potestad de auto-organizarse:

- a) Respecto de la primera, hay que señalar un cierto protagonismo de los órganos de control, a quienes sus leyes reguladoras reconocen el monopolio de la iniciativa legislativa, es decir, se encomienda a los órganos rectores de las entidades fiscalizadoras

superiores la redacción del proyecto de las normas atinentes al desarrollo de la Ley que los instituye (20).

- b) Respecto de la potestad de auto-organización hay que señalar el reconocimiento explícito para todos los órganos de control externo autonómicos de dicha competencia (exceptuando la SCCLM, art. 10.1.a]) (21).

En todos los supuestos se reconoce una capacidad normativa *ad intra*, es decir, la posibilidad de aprobar los reglamentos de régimen interno que afectan a las relaciones existentes en el ámbito y entre los elementos de la institución de control atribuyéndose esta potestad al órgano colegiado superior (22).

C) *Presupuestaria*

Sería absurdo hablar de independencia si a través de la dotación económica se limita el campo de actuación de la entidad fiscalizadora. A través del presupuesto se puede conseguir inutilizar a dichas entidades, y buena

(20) En este sentido las Disposiciones Adicionales de las Leyes de la CCA, ACC, SCCLM y SCV y la Disposición Final de SCC disponen que corresponde al Pleno o Síndico la elaboración de las normas de desarrollo y funcionamiento proyecto que será presentado para su discusión y aprobación por el Parlamento.

En otros casos al Parlamento sólo le corresponde la aprobación (caso de la SCIB –Disposición Adicional– y del CCG –Disposición Final–) ya que se le resta a la Asamblea legislativa la posibilidad de su discusión es decir le corresponde a la vista de las normas aprobarlas o rechazarlas pero en principio no dispone de potestad de modificación del proyecto presentado. La Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas constituyen la excepción de los dos casos anteriores: a) la Ley navarra dispone en sus arts. 6.2 y 17.1.d] la potestad del Presidente de la Cámara para desarrollar la Ley sin pasar por el Parlamento (en virtud de esta habilitación se dictó el Reglamento de Gobierno y Régimen Interior de la Cámara de Comptos). Dispone en consecuencia de total autonomía para desarrollar su Ley constitutiva. b) La Ley del País Vasco (Disposición Final 1.^a) adopta una posición ecléctica ya que por una parte otorga plena autonomía al Tribunal (para la regulación de la organización y régimen económico patrimonial y de personal) y por otra no le otorga ninguna ya que el resto de las materias serán desarrolladas directamente por el Parlamento Vasco sin intervención alguna del Tribunal.

(21) Cfr. Ios artículos 3.a] de la ley de la CCA el 3.1 de la SCIB el 3.a] de la ACC el 3 de la SCC el 3 y 7.1.b] del CCG el 6.2 de la CCN el 27 apartados 1 y 2 del TVCP y el 3.2 y 17.a] de la SCV.

(22) Cfr. artículos 19 de la CCA 18.b] de la SCIB 31.a] de la ACC 14.a] de la SCC 7.1.b] del CCG 21.4 del TVCP y el 17.al de la SCV.

prueba de ello es que la falta de medios personales y materiales ha sido el mal endémico de nuestro Tribunal de Cuentas. La falta de medios y de personal es el mejor instrumento para anular los objetivos de dichos órganos, ya que a través de la dotación presupuestaria la entidad fiscalizadora superior puede ser sometida a las decisiones del Gobierno (evidentemente no a través de burdos chantajes de tipo pecuniario, sino a través de la inutilización del órgano de control, que no puede funcionar por falta de medios). Y esta inutilización tiene una gran ventaja añadida, ya que la incompetencia o la falta de control puede hacerse recaer sobre un órgano ajeno e independiente del Poder Ejecutivo. En este sentido el art. 7 de la Declaración de Lima de 1977 destaca la importancia de la independencia financiera como uno de los medios imprescindibles para el cumplimiento de las funciones que incumben a las entidades fiscalizadoras superiores.

En términos generales cabe afirmar que la elaboración del proyecto de presupuesto compete al órgano colegiado superior (en caso de ser pluripersonales) del órgano de control. Este proyecto, o bien es presentado directamente al Parlamento (23) o bien se integra en los presupuestos generales del Consejo de Gobierno en una sección específica (24) o bien se integra en los presupuestos generales sin mayores especificaciones (25).

Además, tres de los nueve órganos de control externo (26) señalan un listón mínimo del montante presupuestario, ya que vinculan el importe del presupuesto con la ejecución de un programa anual de fiscalizaciones del que pueda obtenerse un juicio suficiente sobre la regularidad y legalidad de la actividad económico-financiera de la Administración autonómica. A nuestro entender, esa vinculación entre el presupuesto y la formación de ese «juicio suficiente» supone vincular al legislador a la hora de aprobar el pre-

(23) Es el caso de las leyes de la Sindicatura Balear –art. 3.2– o de la Audiencia canaria art. 3.1-1.

(24) Leyes de la CCA (art. 3.1.b)] SCCLM (art. 10.1.b)], SCC (art. 3.2) CCG (art. 3) TVCP (art. 24) o SCV (art. 3.1).

(25) Caso de la ley de la CCN (art. 6.1).

La única Ley que hace mención a la elaboración de un «anteproyecto» y no a un «proyecto» es la de la ACC, distinción que puede ser de cierta trascendencia en la medida en que el anteproyecto es simplemente un borrador que plantea necesidades pero que no vincula al ente que lo asume, mientras que el proyecto supone una base más cierta, que aunque modificable se hace bajo ciertas limitaciones. Sin embargo la trascendencia de la distinción pierde importancia ya que el anteproyecto se presenta directamente al Parlamento canario y no al Gobierno, que es a la postre el objeto de la fiscalización.

(26) Leyes de la CCA (art. 5), SCIB (art. 13.4) y SCV (art. 14.6).

supuesto, ya que éste no deberá ser inferior al necesario para llevar a cabo el programa anual de trabajo.

En cuanto a las retribuciones de los miembros de los órganos de control externo ninguna Ley, excepto la de la CCN (cuyo art. 26.2 homologa al Presidente de la Cámara con los Consejeros del Gobierno de Navarra) y la del TVCP (cuyo art. 16.5 establece expresamente dicha competencia en favor del Parlamento Vasco) hace mención a las mismas, por lo que, en principio, los sueldos de los directivos quedan a la libre disposición del Parlamento (27). Por la vía de la fijación de las retribuciones de los miembros de los OCEX puede producirse una hipotética agresión a la autonomía presupuestaria, ya que por este burdo medio puede conseguirse que ningún profesional cualificado acceda al cargo, o aquellos que lo ostenten presenten su dimisión. Ello hace aconsejable el establecimiento de un baremo mínimo actualizable como ha realizado la Ley de la Cámara de Comptos, que asigna como retribución la de un Consejero del Gobierno autonómico.

En CONCLUSIÓN, cabe afirmar que también queda suficientemente garantizada la autonomía presupuestaria de los OCEX, pues es obvio que la autonomía presupuestaria plena sólo se conseguiría con la aprobación del presupuesto por el propio órgano que lo redacta, pero también es palmario que esa autonomía plena, en nuestro ordenamiento jurídico, sólo la poseen las Asambleas Legislativas. La independencia presupuestaria de los OCEX es homologable a la del Tribunal Constitucional, saliendo mucho mejor parada que la de otros órganos constitucionales, como es el caso del Consejo General del Poder Judicial, a quien únicamente le corresponde la elaboración de un anteproyecto de presupuesto, que puede ser retocado por el Gobierno.

D) *Administrativa o de auto-gobierno*

A nuestro juicio este tipo de autonomía abarca un amplio espectro de posibilidades, entre las que hay que destacar la potestad para contratar bie-

(27) En este sentido los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de la CCA – art. 67.2– establecen que la fijación de las retribuciones de los Consejeros compete a la Mesa del Parlamento; y el de la SCCLM –art. 5.2– señala que «*El Síndico de Cuentas tendrá rango y consideración de Vicepresidente del Gobierno de Castilla-La Mancha a todos los efectos*», entre los que hay que incluir, obviamente, a los económicos.

nes y servicios directamente sin la intervención de otros entes, contratar al personal correspondiente, ejercer la máxima jefatura sobre el mismo, incluyendo la potestad disciplinaria, establecer los criterios organizativos que se estimen oportunos o gestionar su propio presupuesto. Todas esas potestades están plenamente reconocidas a los distintos OCEX, por lo que cabe concluir que también este aspecto de la independencia orgánica está adecuadamente regulado y establecido (28).

V. RELACIONES ENTRE ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO Y PARLAMENTO

Examinada la independencia orgánica y personal corresponde examinar dónde y cómo se producen las relaciones entre el órgano de fiscalización y el Parlamento. Estas se pueden producir en múltiples puntos, sin embargo, las dimensiones de este trabajo impiden centrarnos en todas ellas.

(28) La contratación de bienes y servicios está reconocida en todas las Leyes de órganos de control externo: CCA (art. 3.2), SCIB (art. 3.1), ACC (arts. 3.a] y 4.1), SCCLM (art. 10.1.a], si bien de forma no clara), SCC (art. 3 en relación con el 15.2.e]), CCG (arts. 3 y 8.4.d]), CCN (arts. 6.3 y 15.2.d]), TVCP (art. 23.2) y SCV (art. 16.f]).

Respecto de la contratación del personal está también reconocida en todas las Leyes constitutivas de órganos de control externo: art. 20 de la LCCA, art. 3.1 de la LSCIB, art. 3.a] de la LACC, art. 10.1.a] de la LSCCLM, art. 3.2 de la LSCC, arts. 3 y 9.2.d] de la LCCG, art. 6.2 de la LCCN, art. 23.2 de la LTVCP y art. 17.c] y Disposición Transitoria 4.^a de la SCV.

La potestad disciplinaria (entendida como facultad para instruir expedientes e imponer sanciones en el ámbito materialmente administrativo de la actividad desempeñada por el órgano de control), también queda reconocida en las distintas leyes, algunas de las cuales señalan expresamente que la imposición de la sanción **agota la vía administrativa**, dejando expedita la vía judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este último es el caso de la CCA –Disposición Adicional de su Reglamento de Organización y Funcionamiento–, CCN –art. 27.2– y SCCLM –solución también adoptada por su Reglamento de Organización y Funcionamiento en su art. 10.2–. También puede considerarse el caso de la ACC y del TVCP, cuyas Disposiciones Final 1.^a y Transitoria 2.^a, respectivamente, remiten, para todo lo no regulado en su cuerpo normativo, a la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, cuya Disposición Adicional 1.^a4 establece que los acuerdos del Pleno en materia gubernativa y de personal agotan la vía administrativa. A igual conclusión cabe llegar en relación con la SCIB y el CCG, cuyas Disposiciones Final 1.^a y Adicional, respectivamente, que aunque se remiten a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas –donde no se recoge el agotamiento de la vía administrativa–, cabe afirmar tal extensión ya que cuando fueron aprobadas ambas leyes todavía no se había promulgado la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. El agotamiento de la vía administrativa, tanto en materia de personal como de contratación, son ejemplos claros de la independencia de administración y gobierno, ya que ni siquiera en estas materias el Parlamento tiene una última palabra.

Es por que ello que examineramos únicamente las, a nuestro juicio, más relevantes:

A) *Redacción del programa anual de fiscalizaciones*

El programa anual de fiscalizaciones constituye el marco en el que se desenvuelve la actividad del órgano de control. Es la norma primaria de actuación. De forma maximalista se puede afirmar que aquello que no viene en el programa queda al margen del control efectuado por la entidad fiscalizadora superior. Decimos de forma «maximalista» porque como veremos a continuación también se les reconoce a estos órganos potestad de iniciativa fiscalizadora. El programa fija los objetivos de actuación, señala los puntos de interés donde se debe centrar la labor fiscalizadora, establece las prioridades y asegura una más efectiva utilización de los recursos disponibles. En el programa anual se deben detallar los trabajos concretos, el alcance de los mismos, el plazo para su ejecución así como los medios personales y materiales.

Siete OCEX otorgan la competencia exclusiva para la confección del programa de fiscalización al órgano de control externo (29). Esa absoluta independencia se compensa con un importante mecanismo corrector: la necesidad de que las actuaciones programadas sean suficientes para formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de la gestión económica del sector público autonómico. Con esta indicación el programa anual de fiscalizaciones no podrá centrarse en un sólo organismo, subsector público o materia a fiscalizar (gastos de personal, contratación, atención social, medio ambiente, informática, etc.), sino que por el contrario debe ser lo suficientemente amplio como para permitir la formación de un juicio sobre la gestión económico-financiera de los bienes públicos. En otras palabras, lo que establece la normativa es el contenido mínimo del programa de fiscalizaciones.

Hay que resaltar especialmente que la ley del TVCP, que atribuye la competencia de la redacción del Programa al órgano de control externo, hace participar al Parlamento Vasco en la elaboración del Programa me-

(29) Las leyes de Andalucía (art. 5), de Baleares (art. 13.4), de Canarias (art. 9), de Castilla-La Mancha (art. 12), de Navarra (art. 15.2.K.a)], País Vasco (art. 11.1 y 2) y de Valencia (art. 14.6).

diante una consulta preceptiva pero no vinculante. Se trata de una peculiaridad no reconocida en ninguna de las otras leyes reguladoras.

A nuestro juicio, esta forma de participación del Parlamento en la elaboración del programa es muy oportuna (téngase presente que el Parlamento es el destinatario natural de los informes de fiscalización) pues, por un lado, se limita a una consulta preceptiva pero no vinculante sobre las prioridades que la Asamblea considere oportunas, lo que permite una mayor sintonía entre Parlamento y órgano de control, y, por otro, la no vinculación de la consulta impide interferencias interesadas en la elaboración del mismo. Con ello se consigue un mayor acercamiento entre ambos órganos.

B) *Iniciativa fiscalizadora*

Consiste ésta en la posibilidad de iniciar fiscalizaciones al margen de las establecidas en el programa anual de trabajo. Es un mecanismo de cierre de la actividad de control, ya que permite llevar a cabo controles puntuales en base a demandas de la opinión pública o que hayan surgido como consecuencia de otras actuaciones fiscalizadoras. El reconocimiento de la potestad de iniciativa al órgano de control impide que ciertas actividades queden exentas de control, o bien que el mismo se efectúe en plazo demasiado largo -a través de su inclusión en el programa anual-, lo que haga perder su actualidad e interés (las cuentas atrasadas son como «el agua pasada, que no mueve molinos»).

La iniciativa fiscalizadora ha sido reconocida en favor de los propios órganos de control externo y de las Asambleas Legislativas con una intensidad variable: así, en un primer grupo podemos incluir a aquellos órganos de control externo en los que la iniciativa del órgano de control es superior a la del Parlamento, es decir, la iniciativa del Parlamento queda supeditada a la ejecución del programa anual de trabajo (30). Esta iniciativa condicionada es una importante salvaguardia en la medida en que el trabajo a desarrollar por el órgano de control no se puede ver paralizado por una avalancha de peticiones para llevar a cabo fiscalizaciones concretas.

Un segundo grupo estaría formado por aquellos órganos de control externo cuya iniciativa ocupa un lugar idéntico a la del Parlamento (31), es de-

(30) Cfr. leyes de la CCA (art. 6), SCIB (art. 13.1 y 4) y SCV (arts. 1 y 14.1 y 6).

(31) Es el caso de la ACC (art. 8.1), SCCLM (art. 13.1), SCC (art. 6.2), CCG (arts. 24.1 y 19.3) y CCN (art. 8, letras c] y d]).

cir, no se establece ningún tipo de limitación o condicionamiento para la iniciativa parlamentaria.

Y el tercer grupo, o mejor habría que decir, la excepción, lo constituye el TVCP, cuyo art. 11.1 establece que la iniciativa del Tribunal se circunscribe a la elaboración del programa anual de trabajo, lo que significa que al margen de dicho programa el Tribunal no tiene iniciativa, mientras que sí la tiene el Parlamento Vasco.

C) *Fijación de los parámetros de fiscalización*

Los parámetros de fiscalización constituyen el canon a la luz del cual se supervisa la actividad de la Administración. No se trata de criterios organizativos, sino materiales, ya que afectan al resultado final de la fiscalización, en la medida en que dichos principios son el parámetro de comparación. Dichos principios o criterios vienen, más o menos, regulados en las leyes constitutivas y en las normas de desarrollo.

Tan sólo cuatro de los nueve OCEX autonómicos tienen, según sus leyes reguladoras, reconocida expresamente esta potestad (32), aunque puede deducirse la misma, no sólo del propio contenido de la actividad fiscalizadora, sino también del dato de que esta función no está atribuida tampoco al Parlamento.

Al igual que señalábamos al hablar del programa anual de fiscalizaciones, entendemos que en esta materia también es (o sería) conveniente una cierta participación de la Asamblea, en el sentido de que debería ser oído al Parlamento en la fijación de los citados parámetros. El aislamiento total de los OCEX, como dijimos al principio, no lo consideramos bueno, puesto que su misión perdería fuerza y, sobre todo, sentido: no se trata de fiscalizar por fiscalizar, si no de fiscalizar para mejorar la gestión de la economía pública.

D) *Tramitación de los informes de fiscalización*

El informe constituye el punto final de la actividad propiamente dicha del órgano de control. Éste ha recibido las cuentas, las ha examinado, ha

(32) CCA (art. 19.c)), ACC (art. 31.c)), CCN (art. 15.2.K.b)), y SCV (art. 17.d)).

comprobado si las mismas son legales, si la gestión ha sido eficaz, eficiente y económica y, finalmente, emite un documento en el que da cuenta de ese proceso de comparación (juicio) entre la actividad desempeñada por la Administración y los parámetros de control previamente establecidos.

El informe debe servir al Poder Legislativo para que disponga de información sobre la situación de la economía que le permita, primero, conocer si el presupuesto se gasta de acuerdo con lo establecido en las Leyes Presupuestarias y, segundo, si se gasta adecuadamente.

Esa necesidad de información tiene una vertiente positiva evidente de tipo general: los partidos políticos (y los ciudadanos) conocen cómo se gasta y si se emplea bien el dinero público. Pero esta vertiente positiva tiene un contrapunto muy negativo también evidente pero ya no general sino particular: la política económica del partido político que apoya al Poder Ejecutivo puede quedar en evidencia ya que el informe emitido por el órgano de control podría constatar que se está gastando mal y con desviaciones presupuestarias. Ello tiene como consecuencia que las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno eviten (o traten de evitar) cualquier mecanismo de control.

Sin embargo esa posible ausencia de control, sin más, tampoco beneficia la imagen del partido político mayoritario, ya que la falta de instauración de medios de control puede inducir a la opinión pública a considerar que el gestor público está actuando incorrectamente, ya que si el comportamiento fuese el adecuado no tendría reparos en someterse a controles. Es por ello, que los gobernantes se sienten en la obligación de tener que establecer mecanismos de control, pero bien entendido que cuanto más restrictivos o ineficaces sean los mismos, mejor será para la justificación pública de su política.

El informe se convierte así en un instrumento fundamental, en un documento con grandes y potenciales efectos. Ahora examinaremos cuáles son sus mayores problemas desde la perspectiva de su relación con el Parlamento:

- 1) El primero y más llamativo es la confusión terminológica y conceptual que existe alrededor de los informes. Así algunas leyes utilizan indistintamente el término «informe» como sinónimo de «memoria», lo que plantea el problema de deslindar uno de otra y lo que

perjudica la necesaria claridad y sencillez que esta materia debe de tener.

Por otra parte las leyes reguladoras de OCEX establecen distintos tipos de informes. Se pueden constatar hasta un total de tres tipos: el informe anual (contiene la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma). El informe ordinario (referido a las fiscalizaciones que no son propiamente de la Cuenta General pero que están englobadas en el programa anual, si bien también pueden incluirse en el informe anual). El último tipo de informe es el extraordinario (también llamado singular), el cual es consecuencia de fiscalizaciones realizadas al margen de las incluidas en el programa anual de trabajo. Pueden ser consecuencia de la iniciativa fiscalizadora del propio órgano de control externo o del Parlamento. Este último tipo de informes también se pueden producir en aquellos casos en los que el resultado del informe ordinario sea lo suficientemente gravoso o perjudicial para el interés público como para que el Parlamento lo conozca con antelación. Este tipo de informe, al igual que los anteriores, puede incluirse en el anual.

La primera conclusión que obtiene el lector común de la normativa reguladora es la de la confusión o, cuanto menos, de la complicación que esa variedad supone. Téngase en cuenta que ninguna de las normativas reguladoras de OCEX establece o hace una definición de los distintos informes y de los modos de su tramitación.

Como posible consecuencia de esa indefinición previa, los Reglamentos parlamentarios también son confusos y, así, no establecen de forma clara cuál es el trámite que debe seguirse cuando nos encontramos ante uno u otro tipo (de ello hablaremos más tarde).

2) El segundo problema (que es doble) es el relativo al plazo de presentación de los informes. Por una parte, no se suele establecer ningún plazo para los informes extraordinarios u ordinarios, lo que obviamente deja en manos del órgano de control la duración del mismo y sin posibilidad de poder accionar ante una posible ineficacia de la entidad fiscalizadora. Por otro lado, los plazos de presentación del informe anual ante el Parlamento son excesivamente largos y, normalmente lo que es peor, son incumplidos. La normativa al respecto es variada: en algunos casos se hace coincidir con el final del año (con lo que no sirve para el debate de la Ley de Presupuestos), en otros con el último día del

mes de octubre (plazo que es incumplido y que, además, está muy cerca de la presentación del proyecto de ley presupuestaria) y, como no, en algunos casos no se dice nada. La poca consistencia que tiene el plazo de presentación del informe es tal que en algunos supuestos se ha producido una deslegalización, es decir, el Reglamento que desarrolla la Ley ha modificado el plazo establecido en la misma (33).

3) Otro problema es la falta de normas relativas a la forma y modo de llevar a cabo la concreta tarea de fiscalización, es decir, sobre los denominados manuales de auditoría. Esto hace que el Parlamento, los partidos y la opinión pública desconozcan la forma en la que se lleva a cabo la fiscalización o, mejor dicho, tengan dificultades para averiguarla. Ello conduce, inevitablemente, al distanciamiento entre el trabajo de los OCEX y su conocimiento y difusión general.

4) La cuarta problemática es el distinto tratamiento sobre la persona que puede presentar el informe. En todos los casos la presentación corre a cargo del Presidente, Síndico o Consejero Mayor, algo absolutamente lógico pues todas las normativas atribuyen a éstos la función de representación de la institución. De ahí que dichas personas, lógicamente, tengan como cometido relacionarse con el Parlamento. Sin embargo, y aquí es donde está el problema, no todas las leyes reguladoras prevén la sustitución del Presidente, Síndico o Consejero Mayor y, ni siquiera, que puedan ser acompañados por otros miembros o personal técnico de la entidad fiscalizadora superior.

A nuestro juicio las soluciones a los problemas apuntados podrían ser las siguientes:

a) Utilizar una terminología común, es decir, no usar indistintamente los términos «memoria» e «informe». La «memoria» debe hacer

(33) Es, por ejemplo, el caso del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la SCCLM, cuyo art. 52.2 habla del 30 de junio del año siguiente a aquel en que se hubieran rendido las cuentas, mientras que la Ley establece en su art. 18.a] como plazo el del 31 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refiere. Este fenómeno deslegalizador se produce también en otras normativas, como la andaluza, si bien no de forma expresa: la Ley de la CCA fija un plazo y, sin embargo, sumando los plazos establecidos en el procedimiento de fiscalización regulado en el Reglamento, dicho plazo se amplía muy notablemente.

referencia, básicamente, a dos puntos: a) uno, dedicado a resumir las actividades de todo tipo desarrollada por el órgano de control (publicaciones, congresos, seminarios, compra de material, etc., etc.); b) y otro, dedicado a la justificación de la ejecución de presupuesto (34).

b) Clarificar el contenido de las fiscalizaciones y sus resultados. Así por ejemplo, si existen tres tipos generales de fiscalizaciones (la de la Cuenta General, la ordinaria y la extraordinaria) regular en qué tipo de documento se van a traducir (anual o singular). De esta forma el informe anual debería contener los resultados de la fiscalización de la Cuenta General y el resto de las fiscalizaciones contenidas en el Programa Anual. Por su parte, los informes extraordinarios deberían contener todas las fiscalizaciones realizadas al margen de las materias contenidas en el Programa Anual, es decir, aquéllas que fuesen el resultado de la iniciativa fiscalizadora del Parlamento o del órgano de control. En este tipo de informes habría que incluir, asimismo, aquellos informes cuyos resultados aconsejen un rápido conocimiento por parte de la Asamblea o del Gobierno.

c) Es necesario reforzar la determinación del plazo de presentación de los informes. Y, además, éste tiene que ser obligatoriamente corto. Dos premisas que son incumplidas, ya no sólo, como hemos dicho, legislativamente, sino también y principalmente en la práctica.

El ciudadano se queda perplejo cuando las empresas privadas son capaces de tener terminadas y auditadas sus cuentas en los primeros seis-nueve meses del año inmediatamente posterior al del cierre del ejercicio, y sin embargo la Administración no es capaz de ello. En este punto es necesario mejorar los sistemas contables públicos, de forma tal que las cuentas se rindan en un plazo breve y en un plazo igualmente breve puedan ser examinadas por el órgano de control. Unas cuentas re-

(34) No nos parece oportuno, incluir, como hacen algunas normativas, el Programa Anual de Trabajo en la memoria, ya que aquél debe de elaborarse en los últimos días del mes de diciembre y ser aprobado a primeros de enero, algo que casa mal con la rendición del presupuesto de la entidad fiscalizadora en tan breve plazo, así como en la redacción del resumen de actividades. En el Programa Anual deben incluirse los criterios, principios o parámetros que han de ser utilizados como elementos de comparación en la fiscalización.

Podrían existir dos tipos de memoria: la anual, que contendría los apartados antes citados; y una extraordinaria, cuando hubiese que modificar o dar cuenta por anticipado de algunos de los puntos contenidos en la anual.

visadas y presentadas al Parlamento tan sólo dos años más tarde que cerrado el ejercicio económico pierden todo interés (incluso es posible que los gestores de las mismas ni siquiera estén en el Gobierno). Es por ello que la virtualidad y la justificación de la existencia de los OCEX pasa por realizar su cometido de forma rápida y eficaz. El retraso conduce, inexorablemente, a la consideración de la inutilidad del órgano de control.

d) En último lugar consideramos que debe establecerse, no ya la posibilidad, sino la obligación, de que los informes sean presentados ante la Comisión parlamentaria correspondiente por el responsable directo de la fiscalización, y no por el Presidente, Síndico o Consejero Mayor. A este último le debe corresponder la presentación formal, pero la real, la efectiva debe ser a cargo de los Síndicos, Miembros o Consejeros que la han llevado a cabo. Incluso, debería ser obligatoria la asistencia del personal técnico del órgano de control que materialmente la ha ejecutado. Con ello se lograría obtener una información de primera mano (distinta de la que reflejan los documentos escritos) de la situación económica de la actividad pública.

E) *Publicación de los informes*

En este subapartado vamos a tratar dos hechos: por una parte, la publicación en sí de los informes, el acto material de su edición; y, por otra, la difusión y conocimiento público de los mismos.

1) PUBLICACIÓN *STRICTU SENSU*. La publicación es la premisa básica de la difusión. Los informes tienen que ser editados al objeto de que los parlamentarios y el público puedan tener conocimiento de los mismos. La falta de publicación no tiene justificación alguna y, en este sentido, la única ley que no prevé la publicación es la valenciana (sólo regula la publicación de las conclusiones adoptadas por las Cortes). El resto de las normativas prevén la publicación, si bien no de manera uniforme. Así, algunas determinan la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, otras en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y, en fin, otras que prevén la publicación en ambos Boletines.

Sin embargo debemos llamar la atención sobre la progresiva tendencia a eliminar o a restringir la posibilidad de esa publicación en los Boletines

Oficiales. El camino se inició con los informes del Tribunal de Cuentas, cuya Ley Orgánica –art. 12.1– preveía su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Pero su normativa de desarrollo (art. 28 de la Ley de Funcionamiento) ha cambiado dicho espíritu y, así, ahora es necesario: primero, elevar el informe a las Cortes; segundo, que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas conozca y examine el contenido del mismo; tercero, que la citada Comisión apruebe lo que estime oportuno; y, finalmente, una vez adoptada una resolución al respecto se publica el informe junto con la misma.

Este nuevo proceso supone introducir dilaciones y filtros. Dilaciones por que el informe tardará en poder ser examinado por la opinión pública. Filtros porque el resultado del informe puede ser «maquillado» por la resolución o, incluso, cabe que sea devuelto al Tribunal para que presente uno nuevo (cardinal sexto de las Normas de las Mesas del Congreso-Senado de 1 de marzo de 1984).

Esta postura, seguida por algunas Comunidades Autónomas, debe ser rechazada ya que va en contra de algo que es consustancial a la naturaleza de la función desarrollada por los tribunales de cuentas, como es el la posibilidad de contacto directo con la opinión pública. En este sentido debemos traer a colación el art. 16 de la Declaración de Lima de 1977 del INTOSAI sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización que señala: «*La entidad fiscalizadora superior debe tener ... el derecho y la obligación de rendir informe anual al Parlamento ... y publicarlo*», añadiendo a continuación que mediante esos dos mecanismos se «*garantiza una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por las entidades fiscalizadoras superiores*».

A nuestro juicio, en esa búsqueda totalizadora de la objetividad e imparcialidad de la actuación de los OCEX, la publicación de los informes debe establecerse de la siguiente manera:

a.– El informe o los informes no deben ser publicados en su integridad, sino tan sólo su introducción y las conclusiones (acompañadas, en su caso, de las alegaciones de los sujetos fiscalizados). Con ello se obtiene: una mayor economía en la publicación y, además, una mayor facilidad para la comprensión de los mismos. Cuando el ciudadano empieza a hojear los varios fascículos que componen el informe de la Cuenta General del Estado o de cualquier Comunidad Autónoma, lo

más probable es que se pierda, se desilusione y, por supuesto, no llegue al final.

El contenido íntegro del informe debe ser publicado por el órgano de control y distribuido en ciertos puntos fijos a los que los interesados puedan acceder (Asambleas Legislativas, Gobiernos Civiles, Delegaciones de Gobernación, Universidades, Consejerías, Bibliotecas Públicas, etc.) y, también, deben ser remitidos gratuitamente a quienes así lo soliciten.

En definitiva, se impone una doble publicación: la directa en un Boletín Oficial (preferiblemente el de la Comunidad Autónoma y, en su caso, en el del Estado) y la indirecta, es decir, el soporte concreto y amplio del informe que tiene una distribución paralela pero que es indicada en el correspondiente Boletín Oficial. Éste deberá señalar todos los lugares donde puede consultarse el informe completo.

b.- La publicación no debe pasar el previo filtro de ninguna Comisión u órgano parlamentario. El informe debe poder ser publicado directamente y, sobre ese informe público, adoptar las resoluciones parlamentarias que se estimen oportunas. El camino inverso sólo conduce a restar interés y objetividad al informe.

2) DIFUSIÓN DE LOS INFORMES. En este apartado vamos a examinar cómo se tramita el informe ante el Parlamento, es decir, cuál es el procedimiento que se sigue hasta llegar a la resolución o resoluciones que adopte la Asamblea en relación con el contenido del informe.

a) En términos generales el proceso es, sintéticamente, el siguiente: el informe es objeto de publicación o de difusión previa entre los parlamentarios; a continuación se presenta el mismo por el Consejero o Síndico Mayor o Presidente, tras lo cual se abre un turno de intervenciones en favor de los representantes de los Grupos Parlamentarios de duración variable (en todo caso nunca superior a los 30 minutos). Tras ello contesta el miembro del órgano de control y se abre un nuevo turno de réplica, finalizado el cual se presentan propuestas de resolución, que deben ser admitidas por la Mesa de la Comisión. Estas propuestas son defendidas y replicadas, tras lo cual son votadas. En algunos casos esas propuestas aprobadas son publicadas en los Boletines Oficiales corres-

pondientes. En otros casos esas propuestas aprobadas pasan al Pleno de la Cámara Legislativa, quien adoptará la resolución definitiva.

La regulación normativa no es uniforme e, incluso, nos atreveríamos a definirla como deficiente (35), siendo necesario, a nuestro juicio, establecer artículos específicos, concretos y determinados que regulen las relaciones —todas las relaciones— entre la Asamblea Legislativa y su órgano técnico de control de la actividad económico-financiera y, por supuesto, la forma de tramitación de los informes. No nos parece mal el procedimiento general aludido anteriormente como patrón, si bien se harán algunas observaciones sobre el mismo a continuación.

b) En segundo lugar se observa una preponderancia de la Comisión sobre el Pleno, en su calidad de órganos del Parlamento que han de conocer de los informes. Esta observación requiere una doble explicación: por un lado, se prevé con carácter general que la Comisión que conocerá de los informes será la de Hacienda, Economía o Presupuestos, con lo que se está excluyendo la participación de otras Comisiones. Esta exclusión no nos parece en absoluto aceptable, pues por ejemplo, más interés tiene la Comisión de Radio-Televisión en conocer las cuen-

(35) Así por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares no sólo no regula ningún procedimiento específico ni dedica ningún Título o Capítulo a las relaciones con la Sindicatura, sino que la regulación allí contenida se refiere a la tramitación del informe del Tribunal de Cuentas. Aunque es cierto que la Sindicatura balear todavía no ha entrado en funcionamiento, no es menos cierto que la propia importancia del órgano justificaría una previsión expresa en aras de una futura pero cercana puesta en marcha. El citado Reglamento es de 1983, pero ha sido reformado en 1991 y 1993, y en ninguna de estas dos ocasiones se ha mencionado a la Sindicatura (la Ley de la SCIB es de 1987). Lo anterior también puede aplicarse al Reglamento de las Cortes Valencianas que, reformado en 1994, no hace mención alguna a la Sindicatura a pesar de que su creación data de 1985. Otro ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado en 1991, es decir, dos años más tarde de la promulgación de la Ley de la ACC. En este Reglamento sí que existe un Título concreto en relación con el órgano de control, si bien no es expreso («*Del ejercicio de la competencia del Parlamento en materia de fiscalización económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma*»), pero el art. 173, relativo a la tramitación de informes, lo deja a las normas que sean fijadas por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces. Así nos encontramos con un Reglamento nuevo pero que no se pronuncia sobre un procedimiento que directamente le afecta. Y en el País Vasco el Reglamento del Parlamento nada dice, algo que es comprensible, pues es de 1983, por lo que la materia se rige por dos Resoluciones de la Presidencia del Parlamento, las cuales ni siquiera gozan del carácter de generalidad, sino que son específicas, es decir, para supuestos concretos: conocemos dos, ambas de 1991, una, sobre la tramitación de un informe singular, y, otra, sobre la tramitación de la Cuenta General de 1987.

tas de ese ente público que la de Economía, Hacienda o Presupuestos. En este sentido debe de habilitarse –como hace la Ley reguladora del Consejo de Contas– para que cualquier Comisión pueda recibir y tratar directamente la información. Esta habilitación para conocer y tratar el informe debería, también, corresponderse con el establecimiento de la iniciativa fiscalizadora a cualquiera de las Comisiones parlamentarias.

Por otro lado, el mayor protagonismo de la Comisión sobre el Pleno (téngase en cuenta que algunos informes no podrán ser conocidos por el Pleno de la Asamblea, como es el caso de los informes extraordinarios realizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía) no es, tampoco, aceptable. Ello por la sencilla razón de que si los Plenos de los Parlamentos tienen de por sí poca publicidad y difusión entre la opinión pública, todavía la tienen menos los debates en el seno de las Comisiones. La publicidad del informe –que ya hemos reiterado es consustancial a la propia naturaleza de la actividad desempeñada por los OCEX– requiere que se le dote de las mayores posibilidades de difusión. Con ello no estamos afirmando la exclusión de las Comisiones, sino, pura y sencillamente que el Pleno pueda en cualquier momento tener conocimiento del informe, debatirlo y adoptar las resoluciones que estime pertinentes. El Pleno del Parlamento podrá conocerlo si quiere, si bien no debe estar obligado. Dicha facultad no debe quedar en manos de la mayoría, por lo que debería establecerse la obligatoriedad de tramitar el informe en el Pleno si un Grupo parlamentario así lo pidiese.

c) Por último, consideramos necesario introducir un mecanismo de corrección de cara a un posible desinterés de los parlamentarios: los informes, una vez conocidos por el Parlamento, deben ser objeto de difusión entre los medios de comunicación, de forma que durante el debate de los informes o inmediatamente a continuación pueda formarse una opinión entre los ciudadanos que pueda influir en las decisiones políticas de tipo económico a adoptar. En este sentido cobra todavía más interés esa «doble» publicación a la que hacíamos referencia más arriba: por un lado, la del Boletín Oficial; por otro, la que llevaría a cabo el propio órgano de control para posibilitar su conocimiento íntegro.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que la independencia orgánica está correctamente asegurada a nivel general en los distintos órganos de control autonómicos.

Sin embargo, en relación con la misma, se deben hacer las siguientes matizaciones: por una parte, se debería de dar una mayor entrada, aumentar la intervención del Parlamento en la fijación del Programa Anual y de los criterios que han de servir de parámetros de las actuaciones. Esta mayor intervención no persigue una mayor injerencia, sino una mayor colaboración y sintonía entre el Parlamento y el órgano de control de la actividad económica y financiera del sector público.

Respecto de la independencia personal de los miembros de los OCEX también cabe afirmar que está satisfactoriamente conseguida. Sin embargo sería conveniente introducir dos modificaciones: cambiar la forma de elección de los miembros y determinar las causas de incapacidad y de responsabilidad disciplinaria.

La primera obedece a la deformación práctica operada sobre una previa garantía jurídica como es la mayoría cualificada para la designación de los miembros. Dicha garantía ha derivado hacia el llamado sistema de cuotas. Las soluciones que se proponen son las siguientes: el voto secreto (de forma tal que el mandato imperativo –prohibido constitucionalmente, pero existente en la práctica– entre representantes y partidos políticos pierda peso); dar un mayor protagonismo a colectivos ajenos al Parlamento pero representativos de intereses ciudadanos (Universidades, Sindicatos, Organizaciones Empresariales, Colegios Profesionales, etc.) en la propuesta de candidatos; introducir un debate público y previo a la votación parlamentaria sobre los *currícula* y las cualidades personales y profesionales de los posibles candidatos propuestos.

Las causas de incapacidad y de responsabilidad disciplinaria están demasiado indeterminadas en todas las normativas reguladoras de OCEX, por lo que, en aras de la defensa de la necesaria inamovilidad que debe gozar cualquier persona que tiene que emitir un juicio imparcial, sería conveniente su concreción y definición en la norma constitutiva. Y puesto que las causas de separación del cargo se hacen en base a la interpretación del ordenamiento jurídico, también sería conveniente introducir mecanismos de revisión de las resoluciones emitidas.

» Donde sí que se observa una importante merma de los potenciales efectos emanados de la actividad de los OCEX es en las relaciones con el Parlamento una vez culminada la actividad fiscalizadora, es decir, en la presentación y publicación de los informes y cuyas soluciones quedaron apuntadas más arriba.

En todo caso no hay que olvidar que la finalidad es la de lograr que los resultados sean conocidos, no sólo por los parlamentarios, sino también por la opinión pública, es decir, hay que conseguir un contacto directo entre la entidad fiscalizadora y los ciudadanos. Las mejoras en la búsqueda de esa finalidad podrían venir a través de: el establecimiento (y cumplimiento) de un plazo para la emisión del informe; que dicho plazo esté dentro del año inmediatamente posterior al cierre del ejercicio económico; conocer de antemano en qué época o período se va a debatir el mismo; dar un mayor protagonismo al Pleno del Parlamento en la adopción de las resoluciones; habilitar para que la presentación y defensa de los informes esté a cargo de los responsables de los mismos, contando con la asistencia del personal técnico necesario; publicar directamente los informes sin tener que pasar previamente por el trámite de la correspondiente resolución parlamentaria; y, por último, presentación directa ante los medios de comunicación de los informes.