

# Las relaciones de los Órganos de Control Externo con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

CARMEN AGÜERAS ANGULO

Letrada de las Cortes de Aragón

## RESUMEN

Los órganos de control externo (OCEX) son asumidos ya como una parte necesaria del entramado institucional en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Su labor en la promoción de importantes objetivos en el ámbito de la gestión pública, en particular en el control de la legalidad, de la eficacia o eficiencia del gasto público, de la correcta aplicación de la normativa vigente en materia de contratación o de función pública, e incluso los avances en su función de prevención de la corrupción y en pro de la ética y la integridad pública es, en este momento, generalmente reconocida. Pero los órganos de control externo no pueden entenderse plenamente sin analizar las relaciones que les unen a las asambleas legislativas de las que «dependen», según se encargan de señalar los Estatutos de Autonomía o sus leyes reguladoras. Es el objeto de este trabajo el análisis de las características reales de esta dependencia que define legalmente la relación OCEX-Parlamento y su conexión, paradójica, con la necesaria autonomía e independencia funcional que debe presidir su funcionamiento, así como la imbricación de estos conceptos con la autonomía parlamentaria y las zonas de fricción que existen en su relación interinstitucional.

## PALABRAS CLAVE

Asambleas legislativas

Órganos de Control Externo

Dependencia orgánica

Autonomía parlamentaria

Procedimientos internos

## ABSTRACT

*Regional external audit institutions (órganos de control externo, OCEX) are now recognised as a necessary component of the institutional framework in most of the Autonomous Communities. Their role in promoting important objectives in the field of public management—particularly in ensuring legality, assessing the effectiveness and efficiency of public expenditure, overseeing the proper application of the regulatory framework governing public procurement and the civil service, and even advancing their function in corruption prevention and in support of public ethics and integrity—is now generally recognized. However, regional external audit institutions can not be fully understood without analysing the relationships that bind them to the legislative assemblies upon which they “depend,” as expressly established by the respective Statutes of Autonomy and their implementing legislation. The purpose of this paper is to analyse the actual characteristics of this legally defined relationship between OCEX and Parliament and its paradoxical connection with the necessary functional autonomy and independence that must govern their operation, as well as the interrelationship of these concepts with parliamentary autonomy and the areas of friction that exist within their interinstitutional relationship.*

## KEYWORDS

Legislative assemblies

Regional External Audit Institutions

Organic dependency

Parliamentary autonomy

Internal proceedings

## 1. Una breve introducción a la actual regulación de los OCEX autonómicos, en los alrededores de la sombra alargada del Tribunal de Cuentas

La posible coexistencia entre el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público, previsto en el artículo 136 de la Constitución, con los órganos de control externo que pudieran crearse en las diferentes Comunidades Autónomas fue consagrada muy tempranamente, y asumida rápidamente como una consecuencia necesaria de la organización territorial del Estado configurada en el mismo texto constitucional. La atribución a los parlamentos autonómicos de facultades de control económico y presupuestario análogas a las correspondientes a las Cortes Generales respaldaba la existencia de organismos de fiscalización también análogos al Tribunal de Cuentas.

Así, ya la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas se refirió en su artículo 22 al Tribunal de Cuentas como fiscalizador de las Comunidades Autónomas, «además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario», asumiendo en consecuencia la posible existencia de organismos de fiscalización propios de estas administraciones y por tanto su «suma» a la hora de configurar el entramado institucional para el control de la actividad económico-financiera del sector público. De igual modo, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas en su artículo Primero. Dos lo configuró como único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional, pero, de nuevo, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas pudieran prever sus Estatutos.

También muy tempranamente, ya en la STC 187/1988, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional avaló esta posibilidad de coexistencia de órganos de ámbito estatal y autonómico en el entramado institucional para el control externo<sup>1</sup> y, en sucesivos pronunciamientos, extendió esta visión de complementariedad entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos a todas las competencias de fiscalización del Tribunal de Cuentas (con pronunciamientos específicos respecto de las Corporaciones locales o determinadas corporaciones de Derecho Público), no así a las de enjuiciamiento contable (admitiendo, eso sí, su carácter delegable en los OCEX de las comunidades autónomas). De este modo, desde la STC 18/1991, de 31 de enero, FJ2, con una afortunada redacción, la doctrina constitucional aclara que «el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo

1. El FJ 11 de esta STC 187/1988, señalaba: «La actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, 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 (se refería al control sobre las Corporaciones locales) no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes o memorias, y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias, aparte de a las propias Corporaciones locales fiscalizadas, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y sus respectivas Cámaras legislativas. Todo ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el art. 31.2 de la Constitución».

cuando enjuicia la responsabilidad contable»<sup>2</sup>. A partir de los planteamientos normativos y de doctrina constitucional señalados, la creación de OCEX autonómicos se ha generalizado en España, de modo que actualmente trece de las diecisiete comunidades autónomas disponen de un órgano fiscalizador propio<sup>3</sup>.

Hemos hablado de la base constitucional y legal de estas instituciones de control, pero resulta interesante ver cómo en los preámbulos de varias de sus leyes de creación esa base se menciona en segundo término, ya que algunas de ellas destacan sus raíces en precedentes históricos relevantes. Aunque es obvio que los elementos definidores de la organización política del medievo y los poderes y contrapesos entonces vigentes nada tienen que ver con el moderno Estado de Derecho, es obvio que sí que se puede afirmar la supervivencia a través de los siglos de la idea de la necesidad de control del uso adecuado de los caudales públicos y de supervisión de quienes los tienen a su disposición y deben orientarlos a la consecución de fines de interés colectivo, sean estos los que fueren en cada momento histórico. Este anclaje histórico lo vemos, por ejemplo, en las figuras del Maestre Racional en Aragón o Valencia (siglo XIII), en los Oydors de Comtes del Reino de Mallorca en Baleares (siglos XIII y XIV), en la Real Audiencia y los Oidores y Jueces visitadores de Cuentas de Canarias (siglo XVI) o en los Oidores generales de cuentas y Maestros de Comptos en Navarra (siglo XIV).

También las denominaciones de los OCEX autonómicos varían, en algunos casos por vinculación con los precedentes históricos o tradiciones jurídicas. Solo el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas contiene en su denominación una referencia al ejercicio de una función de carácter jurisdiccional. En el resto de las comunidades autónomas las denominaciones son variadas: cámaras, consejos, sindicaturas, audiencias<sup>4</sup>. Estas diferentes denominaciones no se traducen en diferencias sustanciales en cuanto a la configuración básica de cada

- 
2. Añade esta STC 18/1991 en ese FJ 2 que «(l)a distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción —que tiene el carácter de exclusiva y plena— todo el territorio nacional (art. 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional, si bien el Tribunal podrá delegar en órganos autonómicos fiscalizadores la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley)».

En relación con esa función «única» de enjuiciamiento contable, debe destacarse el caso del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en el que una norma de rango legal, plenamente vigente y no cuestionada ante el Tribunal Constitucional, la 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, ha previsto en su artículo 30.6 como función propia el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en su territorio, añadiendo en su apartado 9 la remisión a una ley posterior para regular «las garantías y procedimiento de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, incluyendo, en este sentido, la regulación de la acción pública para la exigencia de la responsabilidad contable». A pesar de esta previsión, la Ley reguladora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas regula las funciones jurisdiccionales únicamente por delegación del Tribunal de Cuentas. Probablemente solo queda de aquella previsión la denominación del OCEX vasco como «Tribunal»: es el único caso en todo el territorio.

3. Catorce si contamos con Extremadura, cuyo Estatuto de Autonomía recoge el Consejo de Cuentas como institución estatutaria dotada de autonomía orgánica, pero aún no se ha procedido a su regulación mediante la Ley de mayoría reforzada (absoluta) que establece el propio Estatuto.
4. Así, se denomina Cámara de Cuentas en Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha y Madrid, Cámara de Comptos en Navarra, Sindicatura de Cuentas en Asturias, Baleares, Cataluña y Valencia, Audiencia de Cuentas en Canarias, Consejo de Cuentas en Castilla y León, Consello de Contas en Galicia.

uno de los órganos de fiscalización y, en lo que aquí interesa, en su vinculación jurídica con la asamblea legislativa respectiva.

Permítase aquí un *excursus* previo al análisis de esta vinculación jurídica: como hemos señalado antes, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas admitía la previsión de OCEX autonómicos en los respectivos Estatutos y, en su caso, los que se autorizaran «por la Ley». Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas parecía exigir la previsión estatutaria previa para que fuera posible la creación de un órgano fiscalizador propio de una Comunidad Autónoma, sin hacer referencia a la posibilidad de su creación por Ley autonómica<sup>5</sup>. Sin embargo, en varias comunidades autónomas el OCEX se ha creado por Ley sin previa previsión estatutaria<sup>6</sup> o, en otras, la configuración en el Estatuto de Autonomía ha sido fruto de reformas posteriores, siendo generalizada su previsión en los denominados estatutos de segunda generación<sup>7</sup>. Sin embargo, esta aparente contradicción normativa no ha producido ningún impacto doctrinal o jurisprudencial ni se ha traducido en litigiosidad alguna; en los casos de falta de previsión estatutaria expresa, la posibilidad de contar con este tipo de órganos se ancla, sin mayor problema, en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas, generalmente asumida en los Estatutos de Autonomía, para la organización de sus instituciones propias de autogobierno.

## 2. Relaciones entre parlamentos y OCEX desde la perspectiva de la función parlamentaria del control presupuestario

El Tribunal de Cuentas se configura constitucionalmente como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público, y se establece su dependencia directa de las Cortes Generales. Se añade que ejerce sus funciones por delegación de ellas, aunque en relación únicamente con el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. A pesar de esta clara referencia constitucional, no todos los OCEX autonómicos regulan bajo los mismos parámetros su relación con el Parlamento respectivo, al menos literalmente. Veamos las diferentes formulaciones y sus posibles consecuencias.

Las regulaciones de Andalucía, Baleares, Castilla La Mancha, Madrid o Navarra refieren únicamente que el OCEX correspondiente depende orgánicamente del Parlamento. Aragón, Cataluña y País Vasco añaden la referencia a que el OCEX ejerce sus funciones «por delega-

5. De igual modo, la STC 18/1991, FJ 2 se refería a la integración en el bloque de constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre los OCEX: «[...] la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende 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».

6. Castilla-La Mancha y País Vasco.

7. Esta mención posterior a través de reformas estatutarias aparece en Andalucía (2007), Aragón (2007), Asturias (1999), Baleares (1999), Canarias (1996), Castilla y León (2007), Extremadura (1999), Madrid (1998) o Navarra (2010).

ción» del Parlamento. En los casos de Asturias, Canarias, Galicia y Valencia se limita tal delegación parlamentaria a la competencia correspondiente al examen y aprobación de las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma, siguiendo la estela, hasta la literalidad, de la regulación constitucional del Tribunal de Cuentas. La última variación la encontramos en los casos de Castilla y León y Extremadura (que aún no ha regulado su OCEX por Ley autonómica, como ya hemos dicho), que configuran el OCEX como Institución de la Comunidad Autónoma, aunque dependiente del Parlamento, y no como órgano de relevancia estatutaria.

¿Tienen trascendencia jurídica estos matices diferenciales? A mi juicio, mucha menos de la que en ocasiones se les ha querido atribuir. Así, la referencia a la «delegación del Parlamento en el OCEX» para el ejercicio de sus funciones, bien sea una delegación planteada en general o bien solamente para el examen y aprobación de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente, no tiene desde mi punto de vista ninguna consecuencia jurídica relevante. Esta «delegación» no existe en el sentido administrativo del término, sino que se trata del reconocimiento normativo expreso de que es al Parlamento al que le corresponde constitucional y estatutariamente la función de control al Ejecutivo, función de control que tiene como uno de sus elementos claves el control presupuestario y económico-financiero del sector público. Aunque el Estatuto de Autonomía o la correspondiente ley reguladora del órgano de control externo no lo dijera expresamente, el sistema institucional continuaría funcionando de la misma forma. Las funciones de los OCEX no se agotan además en el control presupuestario en sentido estricto. Su capacidad de actuación es extensa y variada y puede focalizarse en elementos muy concretos de la gestión económica (análisis de la contratación de cualquier ente, de la gestión de personal, de determinadas líneas de subvenciones, de la aplicación de fondos europeos, de los resultados de programas concretos puestos en marcha por cualquier Administración pública y un largo etcétera). Algunos de ellos han asumido incluso funciones propias de las agencias de integridad pública u otros órganos de prevención de la corrupción<sup>8</sup>. Algunas de estas funciones exceden del control parlamentario *stricto sensu*, situándose en un orden puramente administrativo o de gestión gubernamental, y es obvio que difícilmente puede delegarse una competencia que no se posee.

El OCEX es en todo caso un órgano eminentemente técnico y, como tal, al margen de cualquier función adicional, es claro que resulta instrumento imprescindible para el correcto ejercicio de la función de control del Ejecutivo en el ámbito económico y presupuestario que corresponde al Parlamento. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha vinculado tradicionalmente esta función parlamentaria de control sobre todo con la Ley de presupuestos, considerando el control de la administración de ingresos y gastos como una conquista de los sistemas parlamentarios, superando la dicción constitucional («aprueban

8. Es el caso del Consello de Contas de Galicia, que dispone de una sección de prevención de la corrupción y controla asimismo la evolución de los bienes patrimoniales de los altos cargos durante su mandato; de la Audiencia de Cuentas de Canarias; de la Cámara de Cuentas de Madrid, o de la Sindicatura de Cuentas valenciana, que colabora con su Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. En Aragón se ha explorado esta posibilidad como forma de hacer efectiva una parte de las funciones de la nonata Agencia de Integridad y Ética públicas, creada por Ley 5/2017, de 1 de junio.

sus presupuestos») e incorporando de forma expresa en la función del control al Gobierno la fase de ejecución presupuestaria<sup>9</sup>.

Esta cuestión no es baladí, ya que ninguna duda plantea la efectividad de la función de control del Parlamento en las fases de elaboración y aprobación del Presupuesto: un detalladísimo y exigente procedimiento parlamentario permite a los diputados ejercer esta labor sin perturbaciones, incorporando este control en el ejercicio de su potestad legislativa. No ha sucedido lo mismo con la fase de ejecución del presupuesto, en la que el control parlamentario ha sido tradicionalmente muy difuso, vinculado fundamentalmente a la mera remisión de información al Parlamento y, además, el instrumento de las modificaciones presupuestarias ha permitido con carácter general eludir el control parlamentario o al menos mediatizarlo. Conscientes de ello, algunos parlamentos han planteado la creación de Oficinas de control presupuestario (aun en mantillas en cuanto a su virtualidad práctica, al menos en la experiencia de las Cortes de Aragón) o han intentado procedimientos parlamentarios de control sobre las modificaciones presupuestarias y otros expedientes de gestión presupuestaria<sup>10</sup>. La incomodidad que supone para el Gobierno este tipo de control es obvia y se ha traducido en la falta de impulso de las Oficinas de control presupuestario, que se limitan a funciones de recepción de información, o en la duración meramente temporal de controles adicionales, vinculados estrictamente al impulso de determinadas formaciones políticas y no a un convencimiento general sobre su bondad intrínseca.

El control sobre la ejecución presupuestaria que desarrollan los OCEX no permite en principio la extensión total del control parlamentario sobre el presupuesto del ejercicio en curso (el análisis de los OCEX suele referirse a ejercicios precedentes, a veces separados dos o tres años del momento en que se efectúa el análisis, sin perjuicio de la posibilidad del Parlamento de solicitar informes específicos), ni sustituye los eventuales avances que las oficinas de control presupuestario de los parlamentos o este tipo de procedimientos de control adicional que se han mencionado puedan producir. A pesar de ello, es indudable que solo con las recomendaciones que los informes de los OCEX plantean a las enti-

9. Resulta ilustrativa la STC 3/2003, de 16 de enero, que dice en su FJ 3: «(d)e acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE).

La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española.

A este respecto, conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos.

[...] Así, la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria debe ser destacada como clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos».

10. Por ejemplo, en Aragón se previó en las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2016 a 2018 un mecanismo de control parlamentario sobre determinados expedientes de gestión presupuestaria, que se reguló en el Parlamento a través de una Resolución de Presidencia.

dades fiscalizadas se va produciendo una mejora progresiva de la ejecución presupuestaria y de la gestión económico-financiera del sector público que contribuye a la «tranquilidad» del Parlamento respecto del control de la gestión del gasto público. Trabajar en mejorar la proximidad de los informes de fiscalización respecto de los ejercicios fiscalizados podría contribuir en gran medida a mejorar esta colaboración Parlamento-OCEX en la labor de control presupuestario.

### 3. La autonomía parlamentaria y la autonomía de los OCEX

La autonomía parlamentaria es un elemento consustancial a la configuración de los sistemas parlamentarios, y se dirige a garantizar que las decisiones y los procedimientos que dan lugar a las mismas se fundamenten en unos principios básicos de independencia y libertad, sin injerencias extrañas a su propia voluntad. Se concibe como un principio teleológico, finalista, vinculado a la necesidad de garantizar las funciones constitucionales o estatutarias a las que está llamado el Parlamento.

Sus manifestaciones fundamentales son tres, dirigidas al ámbito normativo, al presupuestario y al organizativo. La autonomía normativa permite al Parlamento dotarse de disposiciones propias para llevar a cabo su actividad, por supuesto la parlamentaria, pero también la vinculada a su actuación en el ámbito estrictamente administrativo. El Reglamento, norma fundamental que regula las funciones parlamentarias, tiene rango de Ley e, infraordenadas al mismo, existen otra serie de normas de diferente origen (Resoluciones de Presidencia, Acuerdos de Mesa o de Mesa y Junta de Portavoces...) que regulan la vida de la Cámara como Asamblea legislativa y como administración parlamentaria. Por su parte, la autonomía administrativa permite que el Parlamento provea a sus necesidades materiales y personales a través de medios y procedimientos propios, sin participación de ningún poder externo, generando en estos procesos actos materialmente administrativos. Los ámbitos contractual<sup>11</sup> y de personal<sup>12</sup> son las fundamentales manifestaciones de esta actividad materialmente administrativa del Parlamento, en los cuales la autonomía se difumina, dada la sujeción, autoimpuesta en unos casos (en búsqueda de la seguridad jurídica de

11. En el ámbito contractual, la Disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público mandata el ajuste de los parlamentos en su actividad contractual a las normas aplicables a las administraciones públicas en la Ley de Contratos del Sector Público. Esto se ha traducido en una sujeción prácticamente completa a la normativa contractual aplicable con carácter general, en la que únicamente encontramos especialidades menores respecto al órgano parlamentario que tiene la condición de órgano de contratación o la posibilidad de crear un Tribunal de recursos contractuales específico para los contratos sometidos a recurso especial en materia de contratación.

12. En el ámbito de personal, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público dispone en su artículo 4 que sus disposiciones sólo se aplican directamente cuando así lo disponga su legislación específica al personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Las especialidades son variadas, por ejemplo, existen determinados cuerpos o escalas muy específicos por estar vinculado a funciones puramente parlamentarias (ujieres, correctores, traductores...), especialidades retributivas (en estructura retributiva o en proporción de complementos) u organizativas (el estatuto del personal parlamentario suele contener variaciones respecto del aplicable al personal de la Administración general, tendentes muchas veces a compensar las limitaciones derivadas del reducido tamaño de estas administraciones, con escasas posibilidades de movilidad funcional y nulas de movilidad geográfica).

terceros y de evitación de la litigiosidad) o fruto de los mandatos de legislación de carácter básico en otros, a la normativa que rige para la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. Y, por último, la autonomía presupuestaria del Parlamento es también en sí misma claramente instrumental, vinculada a la garantía del ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias sin injerencias por parte del Ejecutivo y a la necesidad de hacer posible la autonomía organizativa que acabamos de mencionar. Este ámbito de autonomía tiene relevantes manifestaciones en la vida parlamentaria, sobre todo a nivel presupuestario: las Cámaras elaboran su propio presupuesto, dirigen y controlan su ejecución y también «se informan a sí mismas» de su cumplimiento<sup>13</sup>.

Sentados brevemente estos parámetros generales que definen la autonomía parlamentaria, ¿qué sucede cuando observamos los órganos de control externo? Pues, ni más ni menos, que encontramos todas estas manifestaciones de la autonomía, de forma casi idéntica, en la regulación propia de los órganos de control externo, siendo indiferente a estos efectos la condición de Institución, de órgano de relevancia estatutaria o de órgano creado por Ley del órgano de control externo correspondiente, y siendo también irrelevante el hecho de que las normas de creación de los mismos proclamen o no la existencia de dicha autonomía. ¿Es esta realidad fruto de la «delegación» de la Asamblea legislativa correspondiente que aparece en las definiciones contenidas en los Estatutos de Autonomía o en las leyes reguladoras de los OCEX? ¿Cede de alguna forma la Asamblea legislativa sus cualidades propias para permitir la autonomía del órgano de control externo? Desde mi punto de vista, la respuesta es negativa o, por lo menos, lo es en un sentido absoluto.

La autonomía de las asambleas legislativas y la de los órganos de control externo tiene la misma naturaleza instrumental y en consecuencia la misma finalidad: la garantía del adecuado ejercicio de las funciones propias<sup>14</sup>. La relación Parlamento-OCEX se sitúa por tanto más en parámetros de colaboración que en los que caracterizan la figura de la delegación: el OCEX es un instrumento necesario para suplir las carencias técnicas del Parlamento y permitirle llevar a cabo su función de control del Gobierno en el plano presupuestario y económico-financiero de forma eficaz; y es el Parlamento, a través de múltiples cauces, el que respalda la posibilidad de que esa autonomía funcional y operativa del OCEX pueda ser una realidad. Sin la incorporación del Parlamento tanto en el procedimiento legislativo del que nace la normativa reguladora de cada uno de los OCEX como en los demás procedimientos que veremos a continuación, estos órganos no se hubieran configurado como las instituciones independientes de control que son hoy; no pasarían de ser una especie de

13. Se refleja asimismo en determinadas peculiaridades: la elaboración interna de su proyecto de presupuestos no implica en ningún punto participación alguna por parte del Ejecutivo, a pesar de que su presupuesto es una Sección presupuestaria independiente dentro del Proyecto de Ley de Presupuestos de toda la Comunidad Autónoma; las cantidades aprobadas para conformar dicha Sección se libran por trimestre anticipado y sin justificación; los remanentes del ejercicio anterior se incorporan automáticamente a los mismos Capítulos del ejercicio en curso y, por último, el control de su ejecución presupuestaria es interno (con alguna excepción que veremos), realizado por funcionarios dependientes del propio Parlamento.

14. Como señala SANTAMARÍA PASTOR, separando del concepto tradicional de administración a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, «(l)a autonomía de las cámaras parlamentarias, del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas son exigencias institucionales del pluralismo, del principio de distribución del poder político y del desempeño necesariamente independiente de determinadas funciones de enjuiciamiento y control», en *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. I, 6.ª edición, 2023, Iustel, p. 524.

servicio de auditoría a disposición del Ejecutivo correspondiente, con una relación remota con el Parlamento. Por tanto, Parlamento y OCEX se necesitan mutuamente para el desarrollo de las funciones a las que están llamados constitucional y estatutariamente, funciones que solo pueden cumplirse de modo adecuado y eficaz precisamente si se garantiza su respectiva autonomía.

## 4. La paradoja en la regulación de los OCEX: la «dependencia» versus la «independencia»

La totalidad de los OCEX creados en nuestro entramado institucional se regula con referencia a su dependencia del Parlamento respectivo, siguiendo la estela de lo señalado en el artículo 136 de la Constitución respecto del Tribunal de Cuentas. Prácticamente todos ellos, sin embargo, proclaman a continuación, igual que el artículo Quinto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, su independencia o autonomía, añadiendo a veces uno o varios apellidos a ese concepto general (funcional, organizativa, presupuestaria) o su sometimiento, únicamente, al ordenamiento jurídico. Incluso aquellas normas constitutivas de OCEX que no mencionan expresamente esta independencia funcional y operativa regulan a lo largo del articulado las claves de un funcionamiento claramente autónomo del OCEX respecto del Parlamento del que dicen «depender». Comparto con Fernández Llera<sup>15</sup> la opinión de que quizás no fue el verbo «*depender*» la opción más afortunada a la hora de definir la relación Parlamento-OCEX. Este autor se inclina por el término «*vincular*», que efectivamente resulta más adecuado, dado que elimina de la definición la idea de subordinación, que no responde en absoluto a los parámetros legales y reglamentarios que sustentan esa relación. La «dependencia» del Parlamento que proclaman Estatutos y leyes reguladoras de los OCEX tiene efectos meramente teóricos en realidad, a mi juicio, y parece no existir como tal (con algunas excepciones), ya que esa característica autoproclamada resulta después anulada en la práctica por las disposiciones de la normativa reguladora de cada OCEX, como veremos a continuación analizando diferentes ámbitos.

### 4.1. La elección y el estatuto de los miembros del OCEX

Un ámbito en el que la relación entre los parlamentos y los OCEX es muy intensa es en el relativo a la elección de sus miembros. En todos los casos, esta elección es exclusivamente parlamentaria, y son los reglamentos parlamentarios o sus resoluciones complementarias, o bien la Ley reguladora de cada órgano de control, los que establecen requisitos de los posibles miembros, procedimiento, y mayorías para su elección<sup>16</sup>. Al analizar tanto el pro-

15. FERNÁNDEZ LLERA, R., «Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta», en *Calidad democrática y Parlamento*, José Tudela Aranda, Mario Kölling (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, 2022, pp. 181-198.

16. En este sentido, entiendo más correctos los casos en los que el procedimiento de elección se regula en una norma de carácter parlamentario, bien sea el propio Reglamento o una Resolución de Presidencia, ya que la regulación de un procedimiento parlamentario por una norma ajena al Reglamento no deja de ser una anomalía desde la perspectiva del principio de competencia, aunque no lo sea del de jerarquía, y una infracción, por tanto, de la reserva de Reglamento para los procedimientos estrictamente parlamentarios. Esta situación es sin embargo bastante frecuente: sucede con las Cámaras de Cuentas de Andalucía, Castilla La Mancha o Madrid, con el Consejo de Cuentas de Castilla y León y el de Galicia, o con la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares. Esta opinión la extiendo a los demás casos en que existen procedimientos parlamentarios que se regulan en la Ley del OCEX o en su Reglamento de Organización.

cedimiento de elección como el estatuto de los miembros de los órganos de control externo encontramos varios elementos que refuerzan la idea de autonomía del OCEX respecto del Parlamento que venimos destacando.

El primer elemento es la exigencia de mayorías muy reforzadas para la elección de los miembros de los órganos de control externo, siendo la norma general la mayoría de tres quintos. Solo Navarra plantea la mayoría absoluta en primera votación; a este recurso solo recurren en segunda votación otros parlamentos como los de Castilla La Mancha o Castilla y León, utilizándose otras fórmulas como la elección del candidato más votado para el caso de que no se alcance esa mayoría reforzada en primera votación, como sucede, por ejemplo, en el caso de Madrid. Estas mayorías tan reforzadas fuerzan a los grupos parlamentarios a alcanzar un consenso muy amplio que sin duda favorece la independencia funcional del órgano y de los miembros que lo componen.

El segundo elemento destacable es precisamente el carácter colegiado de estos órganos (solo Castilla La Mancha y Navarra eligen un solo miembro, el resto oscila entre tres y siete consejeros o síndicos<sup>17</sup>). Esta configuración colegiada tiene una relación directa en la experiencia parlamentaria con la exigencia de mayorías reforzadas para la elección: el hecho de que sean varios los miembros del órgano a elegir por el Parlamento favorece el proceso de negociación política, dado que permite más fácilmente una configuración del órgano acorde con el pluralismo político existente en la Cámara correspondiente, favorece la existencia de contrapesos dentro del propio órgano, y hace por tanto mucho más sencillo alcanzar un acuerdo y evitar el bloqueo del órgano<sup>18</sup>.

El tercer elemento que refuerza la autonomía de los OCEX respecto del Parlamento es la duración del mandato de sus miembros. Con carácter general se establecen mandatos no coincidentes con la Legislatura parlamentaria. La norma general es de seis años, en Canarias se establece un mandato de cinco años y solo en el caso de Castilla y León podría darse el caso de coincidencia con la Legislatura, al ser el mandato establecido de cuatro años<sup>19</sup>. Esta separación de los mandatos de los miembros del OCEX respecto de los tiempos de duración de la Legislatura parlamentaria tiene un efecto positivo sobre el nivel de autonomía del órgano, ya que separa su labor diaria de las tensiones inherentes a la configuración de un nuevo Parlamento tras cada proceso electoral, esquivando los largos periodos de disolución de las Cámaras o la aplicación de la figura de la caducidad de iniciativas por conclusión de la Legislatura y, en definitiva, garantiza la continuidad de los trabajos de cada OCEX sin las dispersiones que provoca el ruido de los compases iniciales o finales de cada Legislatura o los de un proceso electoral en marcha.

17. Siete en Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco; cinco en Canarias y Galicia; tres en Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León y Valencia.

18. En Aragón, de hecho, el carácter unipersonal de la Cámara de Cuentas inicialmente prevista en la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón fue uno de los elementos que bloquearon *sine die* la efectiva constitución del órgano. El cambio a un órgano colegiado de tres miembros, regulado en la actualmente vigente Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, fue un elemento clave para el impulso de la efectiva puesta en marcha de la Cámara de Cuentas y el inicio de su exitosa andadura.

19. En algunos casos estas disposiciones sobre el mandato de los miembros de los OCEX se refuerzan con el establecimiento de limitaciones a su reelección o su restricción a una sola vez (caso de Cataluña, País Vasco o Valencia).



De igual modo, el mismo refuerzo de las mayorías parlamentarias requeridas lo encontramos en el único supuesto en que el Parlamento vuelve a intervenir en la composición de un órgano de control externo ya formado (al margen, obviamente, del caso de la expiración del mandato de sus miembros), esto es, en el procedimiento para el cese de un miembro de un OCEX por incapacidad, incompatibilidad sobrevenida o incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo. En este supuesto la norma general es, de nuevo, la mayoría reforzada de tres quintos, idéntica a la exigida para su elección. Sin embargo, hay parlamentos que refuerzan aún más la inamovilidad de los miembros del OCEX una vez que se encuentran en el desempeño de sus funciones, y por ello exigen mayorías aún más estrictas<sup>20</sup>.

El mimetismo que se produce entre parlamentos y OCEX respecto de algunos de los elementos más característicos de los primeros lo vemos también por tanto en algunas características del estatuto de sus miembros. Así, ya hemos señalado la inamovilidad, muy reforzada, pero además los miembros de los órganos de control externo aparecen sujetos a un régimen estricto de inelegibilidades e incompatibilidades, en algunos puntos casi idéntico al de los Diputados<sup>21</sup> y, en algún caso, disfrutaban incluso de la prerrogativa típicamente parlamentaria de la inviolabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus cargos<sup>22</sup>.

#### 4.2. El ámbito presupuestario

Sin perjuicio del análisis que realizaré posteriormente en relación con el control del presupuesto del propio OCEX o del Parlamento, interesa en este momento poner de relevancia que los OCEX no solo se han configurado presupuestariamente en la mayoría de los casos como una Sección presupuestaria independiente dentro de la Ley de Presupuestos de la correspondiente Comunidad Autónoma para cada ejercicio, del mismo modo que el Parlamento, sino que además han mimetizado algunos de los elementos definitorios de la autonomía presupuestaria del Parlamento que ya hemos avanzado en líneas precedentes, logrando con ello una autonomía aun mayor y haciendo de la dependencia orgánica del Parlamento, como hemos señalado, una cuestión sin apenas trascendencia práctica.

Así, los OCEX de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia aprueban autónomamente su presupuesto, que conforma una sección presupuestaria independiente dentro del Proyecto de Ley de Presupuestos que se somete a la tramitación legislativa y a la aprobación del Parlamento. Muchos de ellos recogen también en su normativa reguladora el libramiento automático, por trimestre anticipado y sin justificación de las dotaciones presupuestarias de sus órganos de control externo. Así sucede en Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Galicia, o Valencia. Las Sindicaturas de Cuentas asturiana y valenciana, y la Cámara de Cuentas castellano manchega, añaden asimismo a estas disposiciones la incorporación automática de los remanentes de presupuestos anteriores al ejercicio corriente, recogiendo así una característica presupuestaria propia de los parlamentos. Solo los OCEX de Aragón y Canarias tienen

20. Así, la mayoría de dos tercios exigida en los casos de Canarias, Madrid y País Vasco; o los tres quintos o dos tercios —según la causa del posible cese— en Castilla y León o Navarra, que recordamos, solo exigen mayoría absoluta para la elección.

21. Las incompatibilidades de los miembros de la Cámara de Cuentas de Aragón son de hecho analizadas por la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados de las Cortes de Aragón, de igual modo que las de estos.

22. Es el caso en las Cámaras de Cuentas de Andalucía y Aragón.

una mayor sujeción a sus Asambleas legislativas, al constituir su presupuesto un servicio o programa dentro de la Sección presupuestaria correspondiente al Parlamento, pero aun así este vínculo no se traduce en el establecimiento de un procedimiento parlamentario de supervisión del presupuesto remitido por el OCEX. También en Cataluña el Parlamento «toma en consideración» el presupuesto de la Sindicatura de Cuentas y lo tramita junto con su propio presupuesto.

Por tanto, la práctica generalizada es una autonomía presupuestaria prácticamente absoluta de los OCEX, sin perjuicio de que, como parte del Proyecto de Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, el presupuesto de los OCEX está sujeto, como cualquier otra sección presupuestaria, al procedimiento de examen, enmienda y aprobación que sobre ese fundamental Proyecto de Ley corresponde al Parlamento y también, al control de ese presupuesto por el Parlamento, como luego veremos.

#### **4.3. El ámbito del control interno de la gestión del OCEX**

Muy vinculada con la autonomía presupuestaria de los OCEX se encuentra también la regulación del control interno de la gestión económico-financiera del propio órgano de control. Solo en Canarias y Castilla y León se atribuye el control interno de la gestión económica del OCEX a la Intervención del Parlamento correspondiente (a la Secretaría general de apoyo a las instituciones propias, también dependiente de la Presidencia del Parlamento, en el caso de Castilla y León). Pero, incluso en estos casos, las discrepancias con la Intervención no son resueltas por el Parlamento, sino por el propio OCEX. El resto de OCEX llevan a cabo su propio control interno a través de personal propio situado bajo su propia dependencia (en Andalucía o Castilla La Mancha se añade incluso expresamente que no es de aplicación a sus OCEX el régimen de intervención establecido en la legislación reguladora de la hacienda pública de la correspondiente Comunidad Autónoma y se añade un control adicional, que curiosamente se denomina «externo», a través de la comisión parlamentaria de Sindicatura de Cuentas, en el caso de Cataluña).

Por tanto, tampoco en este punto resulta adecuado hablar de dependencia del OCEX respecto del Parlamento, ya que en general se da una gestión autónoma de las partidas de su propio presupuesto y por tanto una gestión económica ajena a cualquier injerencia parlamentaria.

#### **4.4. El ámbito organizativo, contractual, patrimonial y de personal**

En este ámbito los modelos difieren algo entre sí, pero en ninguno de los casos se puede hablar tampoco de dependencia del Parlamento en el sentido estricto del término: como subordinación o vinculación jerárquica. En muchos de los casos las normativas que rigen el régimen de personal, de patrimonio o de contratación son las parlamentarias (o las autonómicas), pero los procedimientos de contratación, la determinación de sus necesidades en cuanto a medios personales o materiales, la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo o plantillas, la provisión de sus puestos o la selección de su personal se lleva a cabo por medios propios y por procedimientos también internos del OCEX, totalmente independientes del Parlamento.

En algunos casos la RPT o la plantilla es remitida al Parlamento para su aprobación por el Pleno o la Mesa y/o Junta de Portavoces (es el caso de la Cámara de Cuentas de Aragón y de

Andalucía —aunque con posibilidad, en este último caso, de delegar la competencia de esta aprobación en el Pleno de la propia Cámara de Cuentas—, la Audiencia de Cuentas canaria, la Cámara de Cuentas castellano-manchega o el Consejo de Cuentas de Castilla y León) o para conocimiento o consideración por la Mesa o la Comisión competente (caso de los OCEX de Asturias, Baleares y Galicia).

Con los Reglamentos de organización y funcionamiento de los OCEX la vinculación con el Parlamento sí que existe de forma más intensa y también más generalizada, a pesar de que la participación parlamentaria es más bien difusa, ya que no existen en general procedimientos parlamentarios específicos que regulen el examen y aprobación de estas normas internas de los OCEX.

Los órganos parlamentarios encargados de conocer de estas disposiciones de organización interna son variados: en Andalucía, Baleares y Canarias es la Comisión competente en materia de hacienda o presupuestos; es la comisión encargada específicamente de las relaciones con el OCEX en el caso de Galicia; la Mesa en Castilla y León o Madrid; la Mesa y Junta de Portavoces en Aragón; o el Pleno en Castilla La Mancha. La Cámara de Comp-tos de Navarra, las Sindicaturas de Cuentas catalana y valenciana o el Tribunal Vasco de Cuentas públicas elaboran y aprueban internamente estas normas y la remisión al Parlamento es únicamente a efectos de conocimiento y publicación. Los Estatutos de organización y funcionamiento (su aprobación y su modificación) de la Sindicatura de Cuentas asturiana se tramitan en la Comisión competente en asuntos económicos y presupuestarios, que puede asumir el texto íntegramente o introducir modificaciones, e incluso rechazarlo, en cuyo caso se eleva a Pleno y, si persiste el rechazo, se produce su devolución a la Sindicatura. También en Galicia se prevé la posibilidad de enmiendas de devolución o al articulado del proyecto de Reglamento. En el resto de los casos, y al menos en el de las Cortes de Aragón, esta competencia parlamentaria de aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del OCEX o de su RPT se parece más a una toma de conocimiento que a un acuerdo de aprobación *stricto sensu*, ya que, a salvo alguna solicitud de aclaración de la información remitida por el OCEX, no se regula un procedimiento parlamentario que permita modificar la propuesta remitida ni, me arriesgo, existe en general la voluntad política de hacerlo.

## 5. Zonas grises en la relación entre los OCEX y los parlamentos

### 5.1. Cuestiones sobre el ámbito al que se extiende la fiscalización de los OCEX

En lo que se refiere a la gestión económico-financiera de los OCEX, la «dependencia» de los mismos de su respectivo Parlamento se traduce en un control anual de las cuentas de los OCEX, en general no muy potente, ya que el procedimiento parlamentario suele limitarse a una toma de conocimiento o a una comparecencia del representante del OCEX con intervención de los Grupos parlamentarios. Solo en Cataluña y Galicia el procedimiento contempla la posibilidad de debate y votación de propuestas de resolución, recomendaciones o sugerencias sobre la documentación remitida por el órgano de control externo.

En muchos de los casos, la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y sus cuentas anuales se rinden por el OCEX a través de la memoria anual que presentan al Parlamento (casos de Andalucía, Baleares, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia) y que es tramitada bien en el Pleno, bien en la Comisión competente en materia de hacienda y presupuestos o bien en la Comisión encargada de las relaciones con el OCEX, en los casos en los que existe este órgano específico. En Canarias y Castilla y León se incorpora la rendición de las cuentas del ejercicio anterior de su Consejo de Cuentas como parte de la documentación que acompaña anualmente su proyecto de presupuesto. Existen aún otros dos modelos: aquellos en los que las cuentas anuales y la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior se rinden al Parlamento por separado y con sus propios plazos de presentación (Asturias, Castilla La Mancha, Madrid y Navarra), y el caso de Aragón, en el que el informe sobre el grado de cumplimiento del presupuesto de su Cámara de Cuentas se rinde al Pleno conjuntamente con el del presupuesto de las Cortes de Aragón, debido a que su órgano de control externo se configura presupuestariamente como un Servicio dentro de la Sección presupuestaria correspondiente al Parlamento. En el caso del Tribunal Vasco de Cuentas públicas y la Sindicatura de Cuentas valenciana se establecen además controles adicionales, previéndose la posibilidad de una auditoría externa de sus cuentas o de su examen por otro OCEX, previo convenio. En cualquier caso, sea cual sea el modelo elegido, todos los OCEX, sin excepción, rinden sus cuentas ante el Parlamento. Pero ¿existe reciprocidad en lo que se refiere al control de la ejecución presupuestaria de los propios parlamentos? No, con contadas excepciones.

A pesar del origen mayoritariamente público de los ingresos que permiten a un Parlamento ejercer su actividad, tanto parlamentaria como administrativa, en general su control económico-financiero y por tanto el control de la gestión de tales fondos, que son librados por la Administración general de forma periódica (generalmente trimestral), es puramente interno, ejercido por funcionarios destinados en los Servicios de intervención o asuntos económicos de cada Parlamento. Resulta cuando menos peculiar que el Parlamento se sitúe al margen del mismo control que está llamado a realizar, y que no utilice precisamente a un órgano técnico especializado en estas materias para controlar e incluso mejorar su propia gestión. Para evitar este control externo se ha aducido precisamente la dependencia del OCEX respecto del Parlamento y el hecho mencionado de que aquel ejerce sus competencias «por delegación» de este. También, por supuesto, se utiliza como argumento la autonomía parlamentaria en su vertiente presupuestaria. Desde mi punto de vista, ninguno de los dos argumentos permite defender sólidamente lo que realmente no es sino una verdadera exención de control externo de la gestión económico-financiera y presupuestaria del Parlamento.

La dependencia del Parlamento y la idea de la delegación de funciones del Parlamento en el OCEX deberían precisamente ser argumentos a favor la posibilidad de que el OCEX realice esta función de control sobre la actuación económico-financiera del Parlamento, y no en contra. Ello es así porque aunque estos conceptos, dependencia y delegación, no respondan del todo a la realidad práctica de las relaciones entre ambas instituciones, como sostengo, sí que son elementos incorporados en las normativas reguladoras de los OCEX que no pueden obviarse. Y, del mismo modo que el Parlamento se somete con normalidad al control interno verificado por personal propio del Parlamento, más dependiente del mismo

si cabe, dado que se sitúa en la relación de especial sujeción propia de la función pública<sup>23</sup>, puede sostenerse que el OCEX deba realizar, incluso «por delegación» y como «órgano dependiente del Parlamento», una función técnica y especializada de control de la gestión económico-financiera del mismo, con aun mayores garantías que las intervenciones internas, dada su profunda especialización en labores de auditoría.

Tampoco sirve para sostener esta ausencia de control externo del Parlamento el argumento de su autonomía presupuestaria. Esta autonomía, como hemos visto, se encuentra vinculada a la capacidad de aprobar autónomamente sus presupuestos y gestionar las cuantías correspondientes sin injerencias del Ejecutivo, pero no debería extenderse a la idea de que no es posible controlar la ejecución presupuestaria y la gestión adecuada de los fondos públicos que maneja el Parlamento, de que la administración parlamentaria actúa necesariamente en el ámbito económico sin errores ni margen de mejora, o de que existe una parte de la gestión de los caudales públicos que no es posible supervisar externamente<sup>24</sup>.

Situar al Parlamento fuera del sector público a efectos de fiscalización externa es algo bastante generalizado, ya que solo los OCEX de Castilla La Mancha, Castilla y León y Madrid incluyen la administración de su propio Parlamento dentro del sector público al que tienen la capacidad de fiscalizar. Sin embargo, también la regulación del Consello de Contas de Galicia prevé la remisión por el Parlamento de Galicia de sus cuentas para su fiscalización; Valencia recoge en la Ley reguladora de su Sindicatura de Cuentas la sujeción a la fiscalización de «las instituciones de la Generalitat previstas en su Estatuto de Autonomía», incluyendo por tanto a Les Corts; y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas tiene entre sus funciones la asistencia al Parlamento en «el control de su actividad económico-financiera vinculada a sus funciones administrativas». La sujeción del Parlamento al control externo por su OCEX no es como vemos una posición mayoritaria, al menos aún, pero lo que resulta claro es que esta exclusión no es una consecuencia necesaria del estatuto jurídico de los parlamentos o de las características de su relación los OCEX. Se trata de algo voluntario, una autoexclusión consciente, ya que prever o no esta posibilidad no es sino una opción legislativa y por tanto, una cuestión de voluntad política. Y esta opción por la exclusión del control externo de las cuentas del Parlamento no parece ya, a mi juicio, lo más adecuado. El Parlamento, como primera institución de la Comunidad Autónoma, debería ser el mayor interesado en gestionar los fondos públicos de los que dispone con la máxima transparencia y en buscar, además, la mayor eficacia económico-administrativa posible, para lo cual tiene a su disposición un órgano técnico sumamente especializado y, también, la capacidad de permitir este control externo a través del uso de la potestad legislativa que le atribuye su configuración institucional, simplemente estableciendo esta previsión en la Ley reguladora

23. En este sentido se manifiesta muy acertadamente DURÁN ALBA, J.F., en «¿Ámbitos inmunes o ámbitos exentos del control financiero externo?» en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 22, 2000, pp. 72-77

24. En referencia a la Corona y a las Cortes Generales sostiene GARCÍA BLANCO, M.J. que «la autonomía constitucionalmente reconocida no puede implicar la exclusión de su gestión económica del control por el Tribunal de Cuentas. Dicho control puede fundamentarse en la interpretación conjunta de los artículos 9.1 y 136.1 de la misma Constitución, llegando a la conclusión de que, al sostenerse con fondos públicos, la gestión económica de estos órganos está sujeta al control por el Tribunal». En «El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», *Revista española de control externo*, vol. XX, n.º 58, enero 2018, pp. 119-153.

de su OCEX<sup>25</sup>. Incluso, yendo un poco más allá, no resultaría contradictorio con la naturaleza de los OCEX entender que desde el momento en que cualquier institución o entidad se nutre, total o parcialmente, de fondos públicos, la aplicación adecuada de estos debería ser fiscalizable *per se*.

Esto permitiría la solución, no solo de este debate sobre la fiscalización de las cuentas del Parlamento sino, también, del problema de otras «zonas grises» de la gestión pública como es la fiscalización de la gestión indirecta a través de empresas participadas en un 50 % o menos por la administración pública<sup>26</sup>. Este debate se ha planteado en parlamentos como el aragonés en múltiples ocasiones, en relación con aquellos casos en los que la gestión de un determinado ámbito se verifica a través de empresas en las que la participación pública es exactamente del 50 %, u otro que se aproxima al mayoritario sin superarlo, ya que esta participación no mayoritaria tiene la consecuencia de eliminar la condición de empresa pública y, por tanto, de evitar su sometimiento a la fiscalización del OCEX correspondiente. Sin embargo, resulta obvio que en una gestión de estas características la Administración opera siempre desde una posición dominante por lo que es inevitable que se produzca el debate sobre si el control externo del OCEX debe extenderse también a estos supuestos de gestión de determinados ámbitos a través de personificaciones empresariales con participación pública muy relevante cuantitativa y cualitativamente<sup>27</sup>.

Por tanto, a mi juicio y *de lege ferenda*, resultaría sencillo evitar la existencia de estas zonas grises y de estos ámbitos exentos de control que tan difícilmente pueden entenderse en el

25. También comparten esta necesaria incorporación del Parlamento al control externo MARTÍNEZ CORRAL, J.A. en «La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º extra-31, 2018, pp. 173-196 y DURÁN ALBA, J.F., en «¿Ámbitos inmunes o ámbitos exentos del control financiero externo?», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 22, 2000, pp. 72-77.

REVUELTA DE ROJAS, I. plantea también este debate en «La autonomía presupuestaria de las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 105, 2018, pp. 113-138.

26. En general, el control de los OCEX autonómicos se extiende a aquellas sociedades participadas con fondos públicos en más del 50 %, a las que dispongan de la mayoría de los derechos de voto, tengan la facultad de nombrar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración o hayan sido integradas en el sector público. Algunos, como los de Asturias, Baleares o Castilla La Mancha, introducen el concepto de control o dominio efectivo o de posición dominante, sin definirlo expresamente; otros, como la Cámara de Cuentas de Aragón, añaden la posible fiscalización de los procesos de privatización y de las operaciones societarias que impliquen la pérdida de esa posición de dominio de la Administración, reforzando el argumento que defendemos en estas líneas. La Audiencia de Cuentas canaria extiende su ámbito de competencia, ya que incluye organismos participados que, de acuerdo con su Ley de Hacienda (y posteriormente con la de Patrimonio) son aquellos en los que la Administración participa en su capital entre un 10 % y un 50 %. Por su parte, la Cámara de Comptos navarra puede extender su fiscalización a cualquier entidad que administre o utilice caudales o efectos públicos procedentes del sector público.

27. La consideración de estas personas jurídicas en las que la Administración tiene una posición dominante en la gestión (aunque no una participación económica igual o superior al 51 %) como sector público se ha defendido por los Servicios Jurídicos de las Cortes de Aragón al tratar del derecho de los diputados a obtener información y documentación del sector público autonómico *ex* artículo 31 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

En este momento, incluso en algunas leyes, como sucede en el Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, se ha sustituido el criterio propietario. Así, dice su art. 138 que a los efectos previstos en dicha ley, se consideran sociedades mercantiles autonómicas las sociedades mercantiles en las que la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos u otras sociedades mercantiles participadas, conjunta o separadamente, puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen.

momento actual. Así, podría optarse por el establecimiento en las leyes reguladoras de los OCEX de una cláusula general de cierre de su ámbito de actuación que permitiera la fiscalización de cualesquiera fondos públicos (superando las dicciones actuales, que se refieren en general más limitadamente a los casos de percepción de ayudas, avales o subvenciones del sector público), permitiendo un control externo total sobre los mismos y garantizando así la legalidad y transparencia de la totalidad de la gestión pública.

## 5.2. Cuestiones sobre la tramitación parlamentaria de los planes de fiscalización y de los informes de los OCEX

La tramitación parlamentaria de los informes de fiscalización, ya sean los relativos a la Cuenta General de la Administración autonómica o los demás informes contenidos en sus programas anuales de fiscalización es la forma de relación natural Parlamento-OCEX y tiene una estructura muy similar en todos los parlamentos. Suelen partir de una comparecencia del responsable del OCEX correspondiente ante el órgano competente en cada Parlamento<sup>28</sup> y de la intervención al respecto de los diferentes grupos parlamentarios, permitiéndose en todos los casos que los grupos parlamentarios presenten propuestas de resolución congruentes con el contenido del correspondiente informe. En todos los casos se procede a la votación de estas propuestas de resolución, publicándose y remitiéndose las aprobadas al OCEX y, en algunos casos, al ente fiscalizado.

La naturaleza jurídica de estas propuestas de resolución, que muchas veces reproducen las recomendaciones que los propios OCEX hacen al ente fiscalizado en sus informes, es asimilable a la de una proposición no de Ley. Así, se ubicarían entre los actos parlamentarios de control o impulso, añadiendo a la opinión técnica del OCEX recogida en los informes un mandato de orden político. Estas iniciativas no son jurídicamente vinculantes para la institución receptora del mandato parlamentario contenido en ellas cuando resultan aprobadas, aunque ello, como sostiene López Ulla respecto de las proposiciones no de Ley, «no significa que carezcan de trascendencia, sino que su eficacia hay que medirla en términos políticos, pues en la medida en que a través de ellos la Cámara expresa su posición sobre un asunto determinado, su *auctoritas* es incuestionable»<sup>29</sup>.

Efectivamente, a través de este tipo de iniciativas los grupos parlamentarios plantean posiciones en el plano político, vinculadas con el contenido técnico de los informes, bien sea para cuestionar líneas de actuación en la gestión económico-financiera o presupuestaria en determinado ámbito del sector público, reforzar las recomendaciones del OCEX a los entes

28. Además del Pleno en determinados supuestos, en Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Madrid o País vasco, es la comisión competente en materia de hacienda o presupuestos; en Castilla y León, Navarra y Valencia la referencia es «a la comisión correspondiente». Disponen de órganos específicos de relación con su OCEX Aragón (Ponencia de relaciones con la Cámara de Cuentas y Comisión Institucional), Canarias (Ponencia de relaciones con la Audiencia de Cuentas y Comisión de Hacienda), Cataluña (Comisión parlamentaria de la Sindicatura de Cuentas) y Galicia (Comisión no legislativa de relaciones con el Consejo de Cuentas).

29. LÓPEZ ULLA, J.M. en «La función parlamentaria de orientación e impulso en Andalucía», *Revista Asuntos Constitucionales* julio-diciembre 2022, 3, Estudios, pp. 39-54. También señala acertadamente ARAGÓN REYES, M. en referencia a este tipo de iniciativas parlamentarias, que «la carencia de efectos vinculantes, la ausencia de sanción en sentido estricto no significa, ni mucho menos, que en esos casos desaparezcan los efectos políticos del control, sino que operan, o tienen capacidad de operar, de manera indirecta (erosionando al órgano a la mayoría política que lo sustenta, incitando la crítica que realiza la opinión pública, alertando al cuerpo electoral, etcétera)», en «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 9-39.

fiscalizados, o incluso hacer constar su rechazo político a algo tan relevante como la Cuenta general de la Administración autonómica. Es indudable que, aunque como las recomendaciones del propio OCEX, las propuestas de resolución aprobadas por el Parlamento no son obligatorias en un sentido jurídico para sus destinatarios, no puede negarse que tienen un alto valor a nivel político y, por supuesto, de cara a la opinión pública, en un ámbito que, además, genera altos niveles de interés ciudadano. Así sucede con el correcto uso de los fondos públicos en general o, en particular, con la necesidad de comprobar que existe una gestión en contratación pública transparente y acorde con la legalidad vigente; o que la tramitación de subvenciones o de fondos europeos es ajustada a la legalidad; o que se lleva a cabo una gestión correcta en materia de personal del sector público; o que no existe una huida de la normativa administrativa vigente en la gestión indirecta a través de empresas públicas, etc. Desde esta perspectiva, las propuestas de resolución derivadas de los informes de los OCEX, así como las recomendaciones en ellos contenidas, tienen a mi juicio una relevancia práctica a veces mucho mayor que otras iniciativas de este tipo con contenidos de carácter más abstracto, puramente ideológico o programático, muy habituales en los parlamentos.

Desde la perspectiva de esta especial naturaleza jurídica de las recomendaciones de los OCEX y de las consecuentes propuestas de resolución de los parlamentos, y para reforzar la actuación de ambos en esta materia, resultaría sumamente útil generalizar la previsión normativa de que los OCEX puedan efectuar un seguimiento posterior sobre el cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias por los entes fiscalizados, regulada por ahora solo en algunas comunidades autónomas<sup>30</sup>.

En este punto debe destacarse la incongruencia que supone, a mi juicio, que en algunos casos la normativa parlamentaria regule no solo la lógica votación de las propuestas de resolución que puedan presentarse por los grupos parlamentarios, sino la votación de los informes de los OCEX en sí mismos, llegando incluso a permitir el rechazo de su contenido y su devolución al órgano para su replanteamiento<sup>31</sup>. Un informe es, por definición, un dictamen. Y un dictamen es la opinión y juicio que se forma o emite sobre algo. Son definiciones de uso común, amparadas por la Real Academia española. Creo que una opinión técni-

30. Así, en la normativa reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León se prevé un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones incorporadas en los informes de fiscalización del ejercicio anterior. También se prevé la elaboración de un informe sobre seguimiento de las recomendaciones en el caso de la Cámara de Cuentas de Castilla La Mancha. En Navarra y Valencia se prevé que el OCEX informe al Parlamento sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias efectuadas a los organismos y entes controlados. En Aragón se ha sugerido recientemente por la Cámara de Cuentas a las Cortes de Aragón la posible incorporación a su regulación de esta capacidad de seguimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes de fiscalización.

31. En Aragón lo que se somete a votación es la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, no el informe sobre la misma, y también se votan las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios a ese o a cualquier otro informe sectorial, incluso las de rechazo sobre la propia Cuenta General o sobre un determinado informe, pero no el informe en sí mismo. También es así en Asturias, Castilla La Mancha, Navarra (que en el caso de la Cuenta General aprueba un Proyecto de Ley específico) o País Vasco. Sin embargo, en Valencia, les Corts pueden rechazar el informe emitido, devolviéndolo a la Sindicatura para que presente un nuevo informe. En Canarias, las propuestas de resolución del Parlamento pueden incluir la solicitud de devolución del informe para su subsanación o ampliación. En Cataluña, antes de la formulación de propuestas de resolución, la Comisión debe considerar que el informe es «suficiente» para pronunciarse sobre la Cuenta General, de modo que, de no apreciarse así, la Sindicatura debe presentar un nuevo informe.

ca no debería ser objeto de votación: se puede actuar, o no, conforme a lo dictaminado, se puede buscar el contraste con otras opiniones cualificadas, se puede simplemente tomar conocimiento de su contenido y no hacer nada en absoluto. Pero no se vota, por ejemplo, un informe jurídico, sino en todo caso la propuesta que el mismo pueda contener sobre la cuestión sometida a examen, e, incluso en los casos legalmente previstos en los que se establece el carácter vinculante de informes o dictámenes, este adjetivo no elimina su carácter instrumental respecto de la decisión que se adopta con base en el mismo, que es la que realmente se aprueba o no por el órgano competente.

De igual forma, la opinión técnica de un OCEX sobre el resultado de sus actuaciones fiscalizadoras sobre la totalidad de la gestión económica de un determinado ente, o sobre una parte de ella, puede dar lugar a propuestas de resolución en las que una formación política manifieste su disconformidad con el análisis realizado, pero la opinión en sí misma no debería ser sometida a votación. Es más, esta posibilidad contraría de modo claro esa autonomía o independencia funcional de los OCEX que se proclama en Estatutos o leyes reguladoras. Que se pueda «devolver» un informe a un OCEX porque su contenido no gusta a la mayoría parlamentaria es una contradicción *in terminis*: el Parlamento controla al Gobierno, y con él a todo el sector público a través de la información técnica que le proporciona el OCEX, fruto de una labor de fiscalización que se configura precisamente como independiente y autónoma porque el propio Parlamento así lo ha querido, por lo que no debería poder forzar políticamente la alteración de sus conclusiones.

A diferencia de este supuesto, la capacidad de influencia de los parlamentos sobre el contenido de los planes anuales de fiscalización de sus OCEX a través del ejercicio de su iniciativa fiscalizadora, que existe en la totalidad de los parlamentos de las comunidades autónomas que disponen de estos órganos, no altera, a mi juicio, la autonomía funcional del órgano de control externo ni por tanto se percibe en ella ninguna consecuencia negativa. En general, estos planes o programas de fiscalización anuales se elaboran por el propio OCEX y se remiten al Parlamento para su conocimiento<sup>32</sup>. En los casos de Aragón y País Vasco los respectivos parlamentos son asimismo consultados con carácter previo para que planteen las prioridades de fiscalización que existen a su juicio para el ejercicio en curso, para su incorporación en el correspondiente programa anual de sus OCEX. Aun teniendo carácter vinculante, estas prioridades no inciden sobre los objetos de fiscalización incorporados por el OCEX respectivo en su Plan de fiscalización, sino que se añaden a lo previsto en este, por lo que entiendo que se trata de un mecanismo de colaboración o cooperación Parlamento-OCEX y no de una injerencia efectiva sobre el alcance de la labor de estos últimos<sup>33</sup>. También es común la posibilidad de incorporar objetos de fiscalización adicionales a los planes o programas anuales durante el ejercicio, a iniciativa directa del Parlamento o, de forma indirecta, asumiendo como propias solicitudes de otros entes del sector público autonómico, normalmente a través del

32. En el caso del Consejo de Cuentas de Castilla y León se prevé la aprobación inicial de su Plan Anual de Fiscalizaciones por mayoría simple de la comisión parlamentaria competente en materia de presupuestos.

33. De hecho, en Castilla y León la Resolución de Presidencia de 22 de febrero de 2018 corrigió la posibilidad que existía de presentar enmiendas al Plan de Fiscalización de su Consejo de Cuentas, por entender que ello perjudicaba la independencia funcional del órgano. A partir de entonces, las modificaciones que proponga el Parlamento sólo pueden suponer adiciones al Plan anual de fiscalización una vez aprobado, pero no pueden alterar sus contenidos ni suprimir ninguna actuación ya prevista.

mecanismo de la proposición no de Ley o de propuestas de resolución presentadas a los informes tramitados en cada momento en el Parlamento. De nuevo, esta posibilidad es lógica atendida la relación entre Parlamento y órgano de control externo y se integra, de nuevo, en una necesaria relación de colaboración interinstitucional, sin afectar negativamente a la autonomía funcional de ninguno de los dos sujetos.

## 6. Conclusión

En definitiva, la conclusión general de estas líneas es que las relaciones entre los parlamentos y los OCEX se han estabilizado en el momento actual de forma, a mi juicio, extremadamente positiva para ambos sujetos jurídicos. El control externo ya es visto como algo consustancial al uso de fondos públicos, y la transparencia en su gestión como una obligación natural. El Parlamento ha visto claramente la utilidad de la especialización técnica de estas instituciones para el ejercicio de su función de control al Ejecutivo en un ámbito esencial como es el de la gestión económico-financiera y el de la ejecución presupuestaria.

Sin duda, queda por delante un amplio margen de mejora y, así, la incorporación general del Parlamento y de algunas fórmulas de gestión indirecta al control externo de los OCEX, la generalización del seguimiento de las resoluciones contenidas en los informes o de las aprobadas por los parlamentos, o la aproximación temporal del análisis del OCEX respecto de la gestión fiscalizada no son los menores de estos posibles avances, pero ello no impide afirmar que parlamentos y OCEX han encontrado un lugar común y compartido, y mutuamente beneficioso, en el entramado institucional de las comunidades autónomas.

## 7. Referencias bibliográficas

ABELLÁN LÓPEZ, M.<sup>a</sup> A., «Los órganos de control externo de las comunidades autónomas. El Tribunal de Cuentas de la Unión europea», *Rendición de cuentas y control externo en España: una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político-administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 99-118.

ABELLÁN LÓPEZ, M.<sup>a</sup> A. y ALDEGUER CERDÁ, B., «Los órganos de control externo (OCEX): una aproximación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, septiembre-diciembre 2017, pp. 311-338.

ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 9-39.

BIGLINO CAMPOS, P.: «Parlamento y control de cuentas», Ponencia impartida en el Seminario *El control del gasto público en los entes territoriales*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2000.

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

CUBILLO RODRÍGUEZ, C., «El papel de la función fiscalizadora de los Tribunales de Cuentas en la prevención y lucha contra el despilfarro en la gestión de los fondos públicos», *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos*, Dykinson, 2019, pp. 187-245.

DURÁN ALBA, J.F.: «¿Ámbitos inmunes o ámbitos exentos del control financiero externo?», *Auditoría pública: revista de los*

*Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 22, 2000, pp. 72-77.

—«Autonomía financiera de las Cámaras y facultad de controlar la ejecución del presupuesto del parlamento, por parte de los Consejos de Cuentas», *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y presupuestos*, 2002, pp. 535-548

—«Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas desde la lógica parlamentaria», *Parlamento y control al Gobierno, V Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau i Vall (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 397-417.

FARIÑA BUSTO, L., «El sistema de Control Externo en España. Situación y perspectivas. Las relaciones entre los OCEX. Relaciones con el Tribunal de Cuentas Español y Europeo», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 33, 2004, pp. 25-38.

FERNÁNDEZ LLERA, R., «Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta» en *Calidad democrática y Parlamento*, José Tudela Aranda, Mario Kölling (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, 2022, pp. 181-198.

GARCÍA BLANCO, M.J., «El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», *Revista española de control externo*, vol. XX, n.º 58, enero 2018, pp. 119-153.

LÓPEZ ULLA, J.M., «La función parlamentaria de orientación e impulso en Andalucía», *Revista Asuntos Constitucionales*, 2022, 3, Estudios, pp. 39-54.

MARTÍNEZ CORRAL, J.A., «La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º extra-31, 2018, pp. 173-196.

RECORDER DE CASSO, E., «El control parlamentario del presupuesto», *Parlamento y control al Gobierno, V Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau i Vall (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 331-343.

REDONDO LÓPEZ, J. A., «Las relaciones entre los órganos de control externo autonómicos y el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIV, n.º 71, mayo 2022, pp. 110-113

REVUELTA DE ROJAS, I., «La autonomía presupuestaria de las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales* n.º 105, 2018, pp. 113-138.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. I, 6.ª edición, Iustel, Madrid, 2023.