

## I. ESPAÑA

# EL PODER DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ELEMENTOS QUE LO COMPONEN Y MODALIDADES DE CONTROL EN EL ESTADO DE AUTONOMÍAS

*SUMARIO:* 1. *El poder de gasto de las Comunidades Autónomas.* 2. *Necesidad de un control externo del gasto de las Comunidades Autónomas. Peculiaridades orgánicas y funcionales de ese control externo.* 3. *Ejemplos de Derecho Comparado.* 4. *Perspectiva de la Constitución española. En particular los artículos 31, 133, 4; 136, 152 y 155 de la Constitución.* 5. *Perspectiva de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de los Estatutos de Autonomía hasta hoy aprobados y de los Proyectos de Estatuto, Amejoramiento del Fuero de Navarra.* 6. *El Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, por el que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos.* 7. *Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.* 8. *Posibilidades alternativas de articulación territorial del control externo del gasto de las Comunidades Autónomas.* 9. *Solución propuesta desde la perspectiva de la Constitución.*

### 1. *El poder de gasto de las Comunidades Autónomas.*

La creación y puesta en funcionamiento de diversas comunidades autónomas y su constante presencia y actividad en numerosos ámbitos de la vida pública ha comenzado a convertir en una efectiva realidad las previsiones del título VIII de la Constitución española, respecto de la organización territorial del Estado. Ciertamente, la configuración del Estado de Autonomías será larga y el proceso de constitución del mismo está en su fase inicial. Pero, con todo, existen y funcionan ya tres comunidades autónomas, y ello significa que lo que hasta ahora podían ser especulaciones teóricas o doctrinales, más o menos afortunadas, encuentran ya un contraste práctico. La realidad, que en ocasiones se adecua a nuestros deseos y en otras parece querer contradecirlos, es un dato ineludible para el jurista y la vivencia de la realidad autonómica enriquece todo el análisis jurídico sobre las autonomías.

Y esa realidad está poniendo en evidencia, cada día, que es necesario un enorme esfuerzo doctrinal que permita profundizar en las esencias íntimas, en los entresijos, del Estado de autonomías. Sólo en base a ese esfuerzo pueden, de algún modo, superarse las manifiestas lagunas y ambigüedades del título VIII de la Constitución de 1978,

título que, sin embargo, contiene, en nuestra opinión, elementos suficientes para permitir la feliz realización de proyecto de organización territorial del Estado.

Hasta que no se ponga fin al proceso de autonomía de las nacionalidades y regiones que constituyen el Estado español, el proceso «constituyente» seguirá abierto, y el Estado seguirá en fase de «gestación» (1).

La labor doctrinal, en el caso presente, ha de partir de ideas primarias, un tanto básicas, ya que nos encontramos ante un modelo nuevo, sin precedentes directos en el Derecho comparado, aunque las experiencias federales siempre pueden suministrarnos ejemplos valiosos.

Al elaborar el presente estudio sobre el control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas queremos partir de estas realidades y de este espíritu o enfoque.

Nos parece importante, antes de entrar en el tema concreto del control externo, hacer una breve alusión a la naturaleza y caracteres del poder de gasto atribuido por la Constitución a las Comunidades Autónomas.

El «poder de gasto» puede definirse, en líneas generales, como el conjunto de facultades atribuidas a un ente público, en orden a la gestión y utilización de los recursos financieros con que cuenta, para el cumplimiento de los fines públicos que le están asignados.

Es claro que toda actividad de los entes públicos acarrea necesariamente un gasto. El hecho de que los entes públicos sean personas jurídicas hace inevitable que cualquier actividad de los mismos se deba llevar a cabo a través de una o varias personas, que están a su servicio, y cuya remuneración genera, ya de por sí, un gasto. Por ello, atribuir una competencia a un ente público sin otorgarle a la vez un poder de gasto, siquiera mínimo, sería totalmente inviable en la práctica.

Por otro lado, es también evidente que la naturaleza, amplitud y caracteres del poder del gasto que se atribuya a un ente público, estarán íntimamente ligados a la naturaleza de los poderes y competencias de ese ente. El poder de gasto es un poder un tanto accesorio, en el sentido de que se establece «en función de» una serie de actividades y competencias. Así, un ente que tenga un carácter de mero ejecutor o gestor de una serie de competencias, tendrá escasas o nulas facultades para ordenar el gasto, y por el contrario, un ente dotado de amplias competencias de decisión será, a su vez, titular de un importante poder de ordenación del gasto público.

La Constitución de 1978 no ha querido quedarse en una mera descentralización administrativa, por amplia que esta pudiera ser. Ha querido operar una auténtica descentralización política. *Las Comunidades Autónomas gozan de amplios poderes de dirección*, respecto del conjunto de competencias cuyos límites mínimo y máximo fija la Cons-

(1) En este sentido, el artículo del profesor Jorge DE ESTEBAN en el diario «El País» de 24 de marzo de 1981, p. 16.

titución. Esos poderes de dirección tienen como característica esencial el extenderse al *plano político*, es decir, al ámbito de la *decisión política*. No se quedan en una esfera de pura gestión. A nivel orgánico la estructura institucional de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 152 de la Constitución, se basa en una asamblea legislativa y un Consejo de Gobierno, a cuyo frente está el presidente, designado por la asamblea, de entre sus miembros (2). La asamblea legislativa y el Gobierno son dos típicos órganos de dirección política. El propio artículo 152 lo reconoce así al señalar que «el presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán *políticamente* responsables ante la asamblea».

Estos caracteres que se predicán de los poderes de las nuevas Comunidades Autónomas inciden, evidentemente, en la naturaleza del poder de gasto de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas gozan de un poder de ordenación política del gasto, que encuentra su materialización en los presupuestos anuales, cuya elaboración corresponde a los respectivos Gobiernos de cada comunidad y cuya aprobación corresponde a los parlamentos autónomos (3).

El control político de la ejecución de esos presupuestos corresponde claramente a la asamblea (Parlamento) de cada Comunidad Autónoma, en base al artículo 152 de la Constitución (responsabilidad política del Gobierno ante la asamblea).

Ese amplio poder de ordenación del gasto público, ¿es absolutamente autónomo, absolutamente independiente? ¿O más bien es un poder que, dentro de su autonomía, interesa al Estado en su conjunto? ¿Cuál es el grado de autonomía de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas? Hay que partir de un dato esencial: La Hacienda de las Comunidades Autónomas se nutre o se nutrirá de fondos públicos, en su mayor parte provenientes del sistema impositivo,

(2) Las previsiones del artículo 152 se refieren exclusivamente a las Comunidades de grado máximo, que hayan abrazado su autonomía por la vía del artículo 151. Sin embargo nada parece impedir que las Comunidades que han accedido a su autonomía por el artículo 143 gocen de la misma organización institucional. En todo caso, en el presente trabajo nos basaremos en el supuesto de generalización de las Comunidades de grado máximo, porque, en definitiva, tarde o temprano, lo más probable es que todas las Comunidades accedan a ese nivel máximo de autonomía.

(3) Las dos Comunidades Autónomas que primero entraron en funcionamiento (Cataluña y País Vasco) han comenzado ya a ejercitar ese poder de ordenación del gasto, elaborando sus presupuestos. Así, en el País Vasco, la Ley 2/1980, sobre Programa de Gastos de Estructura del Gobierno Vasco, en el periodo mayo-diciembre de 1980, que ha sido prorrogado por la Ley 1/1981, sobre Gastos del Gobierno para 1981, dadas las notables dificultades que han incidido en la puntual confección de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1981. En Cataluña, Ley 5/1980, de 17 de diciembre, sobre Presupuestos de la Generalidad para 1980 («Diario Oficial», núm. 103, de 29 de diciembre de 1980). Asimismo, el Parlamento Catalán ha aprobado diversas leyes concretas de ordenación del gasto, como la Ley 2/1980, de 29 de julio, concediendo un crédito extraordinario al Presupuesto de 1979 y la Ley 3/1980, de 29 de julio, concediendo un suplemento de crédito al Presupuesto de 1979, prorrogable a 1980 por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 24 de diciembre de 1979. En la actualidad se elabora el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Generalidad y de sus entidades autónomas para 1981 («Boletín del Parlamento de Cataluña», núm. 16, de 12 de diciembre de 1980).

que tienen su base en la riqueza existente en cada Comunidad Autónoma, pero que no dejan de ser una parte de los fondos públicos nacionales, de los fondos públicos del Estado en su conjunto. No puede pensarse que la Constitución, al sentar las bases del Estado de Autonomías, haya querido romper, en tantos compartimientos estancos como Comunidades Autónomas existan, la actividad financiera del conjunto del Estado. Esa actividad financiera se ha complicado, se ha hecho más compleja, pues el ejercicio del poder impositivo y del poder de gasto va a corresponder a diversas Administraciones (la del Estado y las de las Comunidades Autónomas) que van a operar, en sus respectivos ámbitos, con un grado muy fuerte de autonomía, pero, en todo caso, hay una unidad esencial del sistema de ingresos públicos y de gastos públicos, y no cabe pensar que la gestión del gasto público que realice una Comunidad Autónoma no interese a las restantes Comunidades Autónomas ni al Estado. Esta afirmación tiene una sólida base constitucional (4). Podemos citar en apoyo de la misma los siguientes preceptos constitucionales:

a) El artículo 2.º, que proclama el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

b) El artículo 31, que sienta los principios superiores de ordenación del sistema tributario y de gestión del gasto público, principios que vinculan (art. 9.º de la Constitución) a todos los poderes públicos, y cuyo cumplimiento interesa a la totalidad del Estado. Hay que señalar que el artículo 31 habla de «sistema tributario» en singular. Hay un solo sistema para todo el Estado.

c) El artículo 128, al subordinar toda la riqueza del país al interés general. Ese interés general, en última instancia, ha de apreciarse desde la perspectiva global del Estado.

d) El artículo 130, al imponer todos los poderes públicos la obligación de atender a la modernización y desarrollo de ciertos sectores económicos, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. El cumplimiento por parte de cada Comunidad Autónoma de ese precepto constitucional claramente interesa a todo el Estado, y no sólo a esa Comunidad Autónoma concreta.

e) El artículo 133-4 de la Constitución, según el cual «las administraciones públicas sólo podrán realizar gastos de acuerdo con las leyes». La legalidad del gasto público de cada Comunidad Autónoma es algo que interesa a todo el Estado.

(4) En una línea similar, César ALBIÑANA: *El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas*, Revista «Presupuesto y Gasto Público», núm. 5, año 1980, pp. 53 y ss.

El profesor ALBIÑANA, partiendo del artículo 14 de la Constitución, afirma que «cualquiera que sea la distribución o asignación de los ingresos tributarios y de los gastos públicos desde la proyección territorial del Estado, todos los españoles, sea una u otra su residencia o adscripción municipal, provincial o regional, son interesados o están personalmente interesados en cómo se contribuye al sostenimiento de los gastos públicos y en cómo se aplican o realizan los gastos públicos.»

f) El artículo 153 de la Constitución, que claramente habla de un control económico y presupuestario de la actividad de las Comunidades Autónomas.

g) El artículo 155, que quizá es el artículo que más claramente señala cuáles son los órganos, que, en última instancia, definen el sentido en que debe atenderse el interés general: el Gobierno de la nación, con la aprobación del Senado por mayoría absoluta. Traduciendo el artículo 155 a la faceta concreta del gasto público, podemos decir, que si una Comunidad Autónoma, al ejercitar su poder de ordenación y ejecución del gasto público, no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma, y, en caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a dicha Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones, o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de dichas medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Al enumerar esta serie de artículos de la Constitución no pretendemos asumir una postura anti-autonomista o centralista, ni menoscabar los poderes de las Comunidades Autónomas. Tratamos, simplemente, de poner de manifiesto que ese amplísimo poder político de ordenación y gestión del gasto público que detentan las Comunidades Autónomas, precisamente por su amplitud, es un poder cuyo ejercicio interesa al resto del Estado.

La *sentencia del Tribunal Constitucional (pleno) de 2 de febrero de 1981* (5-6) ha venido a precisar el sentido del principio de autonomía, relacionándolo con otros principios establecidos en la Constitución. Es interesante, porque viene a aclarar nuestras anteriores ideas, recoger algunos considerandos de la mencionada sentencia. Señala el Tribunal:

«Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía—y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino

---

(5-6) Sentencia número 186/80, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 senadores contra ciertos artículos de la Ley de Régimen Local de 1955, de la Ley de Sanidad de 1944, de la Ley de Montes de 1957, del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases de Régimen Local, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, y contra la base 33, párrafo 2.º de la misma Ley 41/1975.

que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución.»

«Es la ley —prosigue en otro párrafo el Tribunal— la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los entes locales.»

Creemos que estas consideraciones de nuestro más alto Tribunal pueden dar luz y clarificar nuestras anteriores reflexiones.

Así, y llegados a este punto, podemos ya enumerar los diversos caracteres que configuran el poder de gasto que nuestra Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas:

a) Es un *poder fiduciario*, esto es, un poder que se detenta en orden al cumplimiento de fines públicos (todos los poderes públicos son fiduciarios).

b) Es un *poder que se circunscribe a un ámbito competencial concreto*, a saber: el círculo de competencias que corresponda a cada Comunidad Autónoma. El artículo 137 de la Constitución circunscribe al ámbito de los poderes autónomos a la «gestión de sus respectivos intereses», como ha señalado el Tribunal Constitucional en la citada sentencia 186/1980, de 2 de abril.

c) Es un *poder autónomo de carácter político*. Se trata de un amplio poder de ordenación y gestión del gasto, que se eleva al plano de la decisión política, esto es, de la dirección del sentido global del gasto público.

d) Es un *poder que no puede concebirse como absolutamente independiente e ilimitado*, pues su ejercicio interesa al Estado en su conjunto, dado que los fondos públicos que se gestionan a través del poder de gasto, son, en definitiva, una parte de los fondos públicos nacionales, y deben gestionarse desde la perspectiva última del interés general nacional (6).

Justamente, la necesidad de armonizar estos dos últimos caracteres (poder autónomo y poder cuyo ejercicio interesa al resto del Es-

(6) En una línea similar, César ALBIÑANA: *El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas*, en Revista «Presupuesto y gasto público», núm. 1. El profesor ALBIÑANA, partiendo del artículo 14 de la Constitución, afirma que «cualquiera que sea la distribución o asignación de los ingresos tributarios y de los gastos públicos desde la proyección territorial del Estado, todos los españoles, sea una u otra su residencia, están interesados en cómo se aplican o realizan los gastos públicos».

tado) es lo que exige plantearse las modalidades del control del poder de gasto de las Comunidades Autónomas, en el Estado de Autonomías, porque esas modalidades de control necesariamente han de respetar la realidad autonómica.

2. *Necesidad de un control externo del gasto de las Comunidades Autónomas. Peculiaridades orgánicas y funcionales de ese control externo.*

Poco hay que añadir a lo dicho en el apartado anterior a la hora de justificar la necesidad de un control del gasto de las Comunidades Autónomas. En concreto, en este trabajo nos interesa sólo una modalidad de control, el control externo, es decir, el llevado a cabo por órganos imparciales e independientes, situados *fuera* de la propia Administración controlada. Control externo que tradicionalmente ha correspondido en nuestro país al Tribunal de Cuentas (7).

El control externo del gasto de las Comunidades Autónomas necesariamente ha de presentar peculiaridades, tanto en el plano organizativo como en el plano funcional.

En el *plano organizativo*, cuando hablamos de control externo, queremos referirnos, como dice el profesor César ALBIÑANA (8), a un control «que realiza un órgano ajeno e independiente de la Administración pública, que no sea el Parlamento u otra cámara política». Pues bien, en el caso de las Comunidades Autónomas caben teóricamente tres posibilidades a nivel de organización:

a) Situar el órgano de control externo dentro de la Comunidad Autónoma, como órgano dependiente de ella, aunque, por hipótesis,

---

(7) Aunque en el presente trabajo no vamos a entrar en el tema del control interno del gasto de las Comunidades Autónomas (que debería articularse a través de un órgano equivalente a la Intervención General de la Administración del Estado), es clara la necesidad de tal control interno. Ciertamente, tanto en Cataluña como en el País Vasco se han creado ya órganos en este sentido (en el País Vasco, la Dirección General de Intervención, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda), pero todavía no se puede decir que existan en estas Comunidades Autónomas cuerpos de funcionarios equivalentes a los Interventores de la Administración del Estado. En este sentido, Augusto GUTIÉRREZ ROBLES, en su artículo *La Intervención General de la Administración del Estado: preterito y futuro*, publicado en el número 1 de la revista «Presupuesto y Gasto Público», propone la organización de la función interventora en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, sobre la base de una Intervención General unitaria para el Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en una línea similar a la establecida por el Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, para la Seguridad Social. Ello exigiría, como paso previo, potenciar al máximo la independencia de la Intervención General dentro de la Administración Pública. Esta es, en todo caso, sólo una de las fórmulas posibles. Caben otras alternativas, pero, en todo caso, es urgente la efectiva creación y puesta en funcionamiento de órganos imparciales y profesionales de control interno del gasto de las Comunidades Autónomas.

(8) *Derecho Financiero y Tributario*, p. 140. Editado por el Ministerio de Hacienda (Escuela de Inspección Financiera y Tributaria), 1979.

separado e independiente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Sería una especie de Tribunal de Cuentas de cada Comunidad Autónoma (9).

b) Situar el órgano de control externo fuera de la Comunidad Autónoma como órgano dependiente del Estado, aunque separado e independiente de la Administración del Estado. En este caso el órgano de control externo no sólo estaría «fuera» de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino también «fuera» de la Comunidad Autónoma misma. Sería el caso de un Tribunal de Cuentas único para todo el territorio nacional.

c) Crear dos órganos de control externo, uno en la Comunidad Autónoma (aunque ajeno a su Administración), y otro en el Estado, con competencias de control externo del gasto de las Comunidades Autónomas. En este caso el problema básico sería la distribución de funciones y competencias de control externo entre ambos órganos (el de la Comunidad y el del Estado), distribución que podría articularse en base a criterios diversos (crear una primera instancia radicada en el órgano de la Comunidad, y una vía de recurso ante el órgano estatal; por ejemplo, o bien atribuir al órgano de la Comunidad competencia en ciertas áreas, como expedientes de alcance, de contratación, de cancelación, de fianzas y al órgano estatal la fiscalización de las cuentas y el informe a las Cortes Generales).

Así en el *plano organizativo* nos encontramos con tres posibilidades. Tras el estudio de la Constitución, Estatutos y restante legislación a tener en cuenta, propondremos la alternativa orgánica que nos parece más adecuada para la realidad autonómica española.

En el *plano funcional*, según antes señalábamos, también se presentan problemas y peculiaridades. Para exponer mejor estas peculiaridades vamos a hacer una breve incursión en las diversas modalidades de control externo del gasto, según una clasificación funcional.

Desde la perspectiva del criterio de control del gasto que se adopte podemos afirmar que existen tres tipos de control externo del gasto: un control de legalidad, un control de eficacia y un control político (10). El control de legalidad y el de eficacia son técnicos, en tanto que el control político, aunque basado en datos técnicos, introduce elementos de otra índole.

(9) Las peculiaridades orgánicas del control externo de las Comunidades Autónomas tienen su base en la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas y en su carácter de «entes políticos» y no sólo administrativos, lo que posibilita la creación, en esos entes, de órganos de control situados dentro del ente, pero fuera de la Administración controlada.

(10) Esta clasificación la hacemos sobre todo pensando en el tema específico que nos ocupa (control externo del gasto de las Comunidades Autónomas). No desconocemos la existencia de otras clasificaciones más completas (así ver la obra del profesor ALBIÑANA, citada, *Derecho Financiero y Tributario*, pp. 141 y ss.), pero a los efectos que nos interesan, esta clasificación puede dar mayor claridad a la exposición.

El *control de legalidad* se propone verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes respecto de los actos sometidos a control (11). Es un control cuya expansión e importancia vienen condicionadas por la propia evolución expansiva del control de legalidad, en general de los actos administrativos. Sabido es que en este punto el recurso contencioso ha evolucionado en un sentido expansivo asumiendo el control de ámbitos de actuación administrativa antes exentos de control de legalidad, a través de mecanismos jurídicos diversos, de entre los que se puede citar, por su relevancia, el control de la «desviación de poder» (en nuestro ordenamiento, artículo 83 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y la introducción de la técnica de los «conceptos jurídicos indeterminados», como medio de vaciar progresivamente de contenido la llamada «actuación discrecional» de la Administración Pública, que se pretendía libre de control. Esta evolución progresiva y expansiva del control de legalidad necesariamente tiene que incidir en el control de legalidad del gasto público. Ello se traduce en un hecho claro: junto al clásico control formal de la legitimidad del acto se ha de ir progresivamente al control de la legalidad del acto apreciada desde estándares objetivizados, como señala el profesor César ALBIÑANA (12). El control de legalidad del gasto desde criterios consolidados de valoración de méritos (expresión también utilizada por el citado profesor ALBIÑANA) se impone, y se impone no sólo en el ámbito del contencioso-administrativo, sino también en la esfera del Tribunal de Cuentas, o por mejor decir, en la esfera del control externo del gasto (13). Así, el control de legalidad se materializa en un control de la legalidad en sentido estricto y en un control de oportunidad, en base a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (14).

En segundo lugar hay un *control de eficacia* que se propone comprobar en qué grado se han cumplido los programas de gastos públicos desde el ángulo de la eficaz asignación de recursos públicos (análisis costo-rendimiento) (15).

Este control, ¿ha de corresponder al Tribunal de Cuentas como órgano de control externo? Hay una tendencia, cada vez más amplia, que

(11) *Derecho Financiero y Tributario*, César ALBIÑANA, ya citada, p. 141.

(12) *Obra citada*, p. 145.

(13) En este sentido, César ALBIÑANA, *obra citada*, p. 174.

(14) Un buen ejemplo de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, aplicada al gasto público, lo constituye el artículo 31, 2. de la Constitución («el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía»). Hay que aclarar que utilizamos la expresión «control de oportunidad» para aludir un tipo de control de legalidad, que va más allá de la legalidad formal o estricta. Por tanto, no hablamos de «control de oportunidad» como control opuesto al de legalidad, es decir, como control que prescinde de motivaciones jurídicas y se extiende a criterios políticos, o, al menos, no basados en el Derecho. Consideramos preciso hacer esta aclaración, ya que en numerosas ocasiones se contraponen, como dos polos opuestos, el control de legalidad y el de oportunidad, particularmente cuando se habla del control por el Estado de los entes locales. Así, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional número 186/1980, de 2 de febrero, ya citada.

(15) Véase *obra citada* del profesor ALBIÑANA, p. 152.

apunta hacia la extensión de las competencias del Tribunal de Cuentas, de forma que éste pueda asumir un control de eficacia (16). Esta tendencia parece irreversible y es un dato a tener en cuenta a la hora de hablar del control externo del gasto de las Comunidades Autónomas.

Finalmente existe un *control político*, que se lleva a cabo por órganos de este carácter (el Parlamento). Las Cortes, a la hora de efectuar el enjuiciamiento político de la ordenación y gestión del gasto público que haya realizado el Gobierno, pueden y deben tener en cuenta las Memorias e Informes que pueda remitir el Tribunal de Cuentas, pero, evidentemente, el control político es algo muy distinto del control financiero, que se sale de las técnicas jurídicas, contable y económica (aunque pueda servirse de ellas), y que atiende a una motivación y finalidad distintas.

Hemos querido trazar esta breve clasificación del control del gasto público para mostrar las necesarias peculiaridades que el control del gasto de las Comunidades Autónomas conlleva en el plano funcional. Esas peculiaridades provienen del necesario respeto a dos principios:

- a) El respeto a la *autonomía* de las Comunidades Autónomas.
- b) La *unidad básica*, institucional, de la *actividad financiera* de todos los poderes públicos, en el sentido de que tal actividad financiera, tanto en el plano del ingreso como en el del gasto, tiene como guía el interés general, cuya apreciación se puede hacer a diversos niveles territoriales, pero en el fondo siempre desde la visión del interés general de la nación española. En suma, una vez más, se trata de que la gestión del gasto, aunque se lleve a cabo por una Comunidad Autónoma, *interesa a todos* los ciudadanos y poderes públicos del resto del Estado.

Desde la perspectiva del control del gasto público estos dos principios (unidad, autonomía) tienen un reflejo claro, porque a la hora de enjuiciar si la gestión del gasto de la Comunidad Autónoma ha servido al interés público (enjuiciamiento que se puede llevar a cabo en la

---

(16) Podríamos citar numerosos autores en este sentido. Así, el propio César ALBIÑANA, en la obra citada, p. 174; Luis María CAZORLA PRIETO, en su artículo *El control financiero externo del gasto público en la Constitución*, Revista «Presupuesto y Gasto Público», número 2, 1979, p. 99, y posteriormente en la obra *Comentarios a la Constitución española*, Ed. Civitas, 1980, al comentar el artículo 136; MENDIZÁBAL ALLENDE, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 480; Servando FERNÁNDEZ-VICTORIO y CAMPS: *El Control externo de la actividad financiera de la Administración Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 135 y ss.; Enrique HERVÁS CUARTERO: *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, Instituto Nacional de Prospectiva, «Cuadernos de Documentación», núm. 2, pp. 14 y 15.

Asimismo, entre las numerosas enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas actualmente en tramitación en las Cortes Españolas, son muchas las que se orientan en el sentido de conceder al Tribunal de Cuentas facultades de control de economía y eficiencia. Así, la enmienda 184, del Grupo Socialista, y la 185, del Grupo Comunista, entre otras.

triple perspectiva de la legalidad, de la eficacia económica o de la política), hay que manejar alternativamente dos niveles de apreciación del interés público:

- a) El interés público desde la perspectiva de cada Comunidad Autónoma.
- b) El interés público desde la perspectiva nacional, en su conjunto.

Es decir, existe una mayor complejidad a la hora de controlar y enjuiciar el gasto de una Comunidad Autónoma que a la hora de controlar el gasto de la Administración del Estado.

Concretando respecto de cada uno de los tres tipos funcionales de controles del gasto (de legalidad, de eficacia, político), podemos señalar, en cuanto al control de legalidad, que a la hora de enjuiciar la adecuación de un gasto a la Ley, sobre todo si esa adecuación se trata de contrastar en base a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, habrá de tenerse en cuenta esa doble perspectiva (de la Comunidad Autónoma y del Estado). Así, si se trata de controlar la «asignación equitativa de los recursos públicos» (art. 31, 2, de la Constitución), evidentemente la equidad tiene una dimensión y unas manifestaciones distintas desde una perspectiva de Comunidad Autónoma y desde una perspectiva nacional, y el gasto de la Comunidad Autónoma ha de atender, de alguna manera, a ambas facetas de equidad.

Lo mismo ocurre con el control de eficacia y aun en una medida mayor que en el control de legalidad. Si se trata de hacer un análisis coste-rendimiento, ese rendimiento puede medirse «desde» la Comunidad Autónoma y «desde» la perspectiva de un interés público más amplio, el interés general del Estado.

Y en el plano del control político es aún más obvio que debe coexistir un control político desde dentro de la Comunidad, ejercido por el Parlamento de cada Comunidad, desde la visión política «intracomunitaria», y un control político ejercido desde fuera de la Comunidad, por las Cortes Generales, en base a criterios supracomunitarios.

Si combinamos la perspectiva orgánica con la funcional, las preguntas son obligadas: ¿es necesario, o al menos conveniente, la existencia de un órgano de control externo del gasto en cada Comunidad Autónoma? ¿En qué medida hay que descentralizar territorialmente el control externo del gasto público? ¿La descentralización del poder político, en cuanto supera la mera descentralización administrativa, exige una descentralización del control externo del gasto?

Las respuestas a estas preguntas pueden hacerse en una línea puramente teórica o doctrinal, o bien desde una perspectiva más centrada en el análisis de los textos legales vigentes. Vamos a intentar combinar ambas posturas, analizando diversos datos de Derecho comparado y

de nuestro propio ordenamiento constitucional y ordinario para adentrarnos más tarde en las alternativas de organización territorial del control externo del gasto público.

### 3. *Ejemplos de Derecho comparado.*

Los sistemas de control del gasto público son enormemente variados en los distintos Estados. Desde nuestra perspectiva, ofrece poco o nulo interés la experiencia de los Estados unitarios. Más bien nos interesa el ejemplo de los diversos Estados que han operado una descentralización política a través, fundamentalmente, del esquema federal.

El estudio de los diversos Estados federales pone de manifiesto la imposibilidad de delinear un modelo organizativo común. Ello es una consecuencia del diverso origen histórico y de la distinta evolución de cada uno de los Estados federales. Salvo algunos rasgos generales, el funcionamiento concreto es enormemente variado en cada Estado federal. Nos vamos a fijar en tres ejemplos: Alemania Federal, Austria y los Estados Unidos de Norteamérica. Junto a estos tres ejemplos de Estados federales nos vamos a fijar en algunos ejemplos de lo que se ha llamado «Federalismo internacional» (17), esto es, la progresiva integración de los Estados en organizaciones supranacionales. En concreto, haremos una breve alusión a los sistemas de control del gasto en las Comunidades Europeas, en el Consejo de Europa y en las Naciones Unidas. Tratamos así de examinar, si quiera sea de forma un tanto general, cómo se articula el control del gasto en los sistemas políticos que encierran dentro de sí una pluralidad de niveles de decisión.

#### 1. *Alemania Federal* (18).

En la República Federal Alemana hay que distinguir dos niveles de control del gasto: el nivel federal y el nivel de cada Estado miembro de la Federación.

A nivel federal existen cuatro instituciones de control del gasto:

- a) El control que el superior jerárquico ejerce sobre sus inferiores.
- b) El control que ejerce el llamado «encargado del presupuesto», cargo que existe en todos los organismos administradores de ingresos o gastos, y que es responsable de la ejecución regular y ordenada del presupuesto (así autoriza las órdenes de ingresos y pagos).

(17) Angel Luis ANTONAYA SUJA: «El control y la estructura político-administrativa», dentro de la obra colectiva *El control del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 1979, p. 256.

(18) Seguimos, en este punto, a Angel Luis ANTONAYA SUJA: «El control y la estructura político-administrativa», dentro de la obra colectiva *El control del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 1979, páginas 265 y ss.

c) Los «órganos de examen previo», que practican un control *a posteriori*, y dependen orgánicamente de la administración respectiva, aunque a nivel funcional son una especie de fase previa que antecede al control por el Tribunal de Cuentas. Verifican la exactitud numérica, formal y de fondo, del gasto, y llevan a cabo controles de economicidad.

d) El Tribunal de Cuentas Federal.

Este último (Tribunal de Cuentas Federal) es el verdadero «órgano de control externo» del gasto. Verifica las cuentas, así como la calificación de la rentabilidad y regularidad de la gestión presupuestaria y económica, informando anualmente al Gobierno federal, al Parlamento federal y al Consejo federal. En particular verifica:

- Si se ha cumplido la Ley sobre el Presupuesto del Plan Económico.
- Si el balance del Presupuesto y del Patrimonio han sido debidamente elaborados.
- Si se procede con criterios económicamente racionales.
- Si la tarea puede ser cumplida más eficientemente, ya sea con menos gastos materiales o de personal, o de cualquiera otra manera.

A nivel de Estados federales (*Länder*), la organización del control es similar a la descrita para la estructura federal. En cada Estado existe el Tribunal de Cuentas del Estado, que controla las cuentas del Estado en cuestión. Alguno de los Estados que componen la República Federal carecen, no obstante, de «órganos de examen previo». En lugar de los mismos, cuentan con entidades controladoras especiales, plenamente dependientes, tanto en el aspecto organizativo como técnico, del Tribunal de cuentas del Estado respectivo. Las ventajas de esta independencia de las entidades controladoras frente al organismo a controlar son claras.

## 2. Estados Unidos de Norteamérica (19).

Prescindiendo del control interno, a cargo del «censor de cuentas», podemos afirmar que en los Estados Unidos, a nivel federal, el control externo es ejercido por la *General Accounting Office*, organismo de naturaleza independiente, cuyo responsable máximo, el auditor general, es designado por el presidente, para un período de quince años, con el acuerdo del Senado, y no puede ser cesado más que por el Congreso y en los casos fijados por la Ley. La *General Accounting Office* permite al Congreso ejercer un control preventivo de los gastos, ya que la Oficina, a lo largo del año, examina todos los documentos contables, pudiendo suspender los pagos y exigir responsabilidades. Publica rela-

(19) Seguimos también a Angel Luis ANTONAYA SUJA, obra citada, pp. 268 y ss.

ciones periódicas sobre el funcionamiento financiero de los Departamentos y dirige al Congreso informes sobre la situación presupuestaria, además del informe final de cierre del ejercicio.

A nivel del Estado, según señala ANTONAYA SUJA, uno de los más importantes funcionarios que asisten al gobernador es el interventor, el cual examina todas las cuentas del Estado y ve si reúnen los debidos requisitos, en cuyo caso ordena por escrito al tesorero que las pague. Examina también los libros de los recaudadores de todos los condados, ciudades, villas y aldeas que recaudan fondos para su Estado. En muchos casos es nombrado por elección popular. Hasta 1960 la figura del controlador de gastos públicos, a nivel del Estado, fue perdiendo paulatinamente importancia, como consecuencia del peso creciente de la Administración federal, en la vida de los Estados, motivada por el incremento de subvenciones de aquélla a éstos. Sin embargo, a partir de la década de los setenta se aprecia el fenómeno inverso, que conlleva una mayor descentralización en los ingresos y en los gastos públicos, y, como consecuencia, un reforzamiento de las instituciones estatales y locales.

### 3. Austria (20).

En buena medida, el caso de la República Federal Austriaca puede considerarse opuesto al de Alemania Federal. En Austria nos encontramos con un solo Tribunal de Cuentas para toda la nación, al cual compete la inspección y el control contable y económico de la Administración federal, de los Estados federales, de las agrupaciones de Municipios y de los Municipios. Así, pues, el control financiero ejercido por el Tribunal de Cuentas es total y abarca a la Federación y a los Estados federales miembros. Las líneas de su regulación se contienen en los artículos 121 a 128 de la Constitución austriaca de 1920.

El Tribunal de Cuentas actúa en materias de Administración federal como órgano del Consejo Nacional (el Consejo Nacional es una de las dos Cámaras que integran la Asamblea Legislativa, equiparable en nuestro sistema constitucional al Congreso de Diputados), y en materias de Administración de los Estados, y de Municipios, como órgano de la Asamblea Regional (léase Parlamento) de cada Estado respectivo. Esta doble dependencia es peculiar y trata de combinar la existencia de un órgano único (el Tribunal de Cuentas) con esa doble faceta de su actuación (control de la Federación, control de los Estados).

El Tribunal se compone de presidente, vicepresidente (elegidos ambos por el Consejo Nacional) y demás funcionarios y empleados auxiliares que sean necesarios.

(20) Tomamos como fuente la Constitución Federal Austriaca, promulgada el 1 de octubre de 1920, y revisada por diversas Leyes Constitucionales posteriores. Utilizamos la traducción de Mariano DARANAS: *Las Constituciones Europeas*, Ed. Nacional, Madrid, 1979, tomo I, pp. 239 y ss.

Las divergencias de criterio que surjan entre el Tribunal de Cuentas y el Gobierno federal o alguno regional, en torno a la interpretación de los preceptos legales que rigen la competencia del Tribunal de Cuentas, son resueltas por el Tribunal Constitucional, en sesión a puerta cerrada.

El Tribunal debe inspeccionar toda la Administración estatal de la Federación y organismos y empresas de ella dependientes, controlando la exactitud aritmética, la concordancia con las normas existentes y, además, el rigor, la economicidad y la eficacia. Anualmente eleva informe sobre su actividad al Consejo Nacional sin perjuicio de que pueda informar en todo momento sobre actividades específicas al Consejo Nacional, formulando en su caso propuestas. Asimismo, el Tribunal inspecciona la Administración comprendida en el ámbito autóctono de competencia de los Estados, controlando la exactitud numérica, concordancia con las normas, rigor, economicidad y eficacia de la gestión. El Tribunal de Cuentas comunica el resultado de la inspección al Gobierno regional para que éste lo presente a la Asamblea regional y emita eventualmente una declaración pública. El Gobierno regional notificará, dentro de los tres meses siguientes, al Tribunal de Cuentas las medidas adoptadas en virtud de los resultados de la inspección. El Tribunal debe ejecutar actos especiales de inspección si se lo pide algún Gobierno regional. Una normativa similar rige para los Municipios (control por el Tribunal de Cuentas y comunicación de los resultados al alcalde, y posteriormente al Gobierno regional y Asamblea regional).

#### 4. Comunidades Europeas (21).

Al margen del control interno, *a priori*, ejercido por el interventor financiero, el control ulterior se bifurca en un control político, ejercido por la Asamblea Parlamentaria, y un control jurisdiccional, ejercido por el Tribunal de Cuentas, creado por el Tratado de 22 de julio de 1975 y que ha comenzado a ejercer sus funciones en el ejercicio de 1977 (anteriormente sus funciones las realizaba la Comisión de Control).

Sus nueve miembros son nombrados por el Consejo, por unanimidad, para un plazo de seis años. Controla la legalidad, regularidad de ingresos y gastos, y el ejercicio de una buena gestión financiera. Realiza tres tipos de informes: uno, anual (que se transmite a cada institución y se publica en el *Diario Oficial de las Comunidades*); observaciones, que puede hacer en cualquier momento sobre cuestiones particulares, y consejos, a petición de las instituciones.

---

(21) Véase Rafael Muñoz López-Carmona: «El control de la actividad financiera en las Comunidades Europeas», en la obra colectiva, ya citada, *El control del Gasto Público*, pp. 295 y ss.

5. *Consejo de Europa* (22).

El control ulterior de la ejecución del Presupuesto lo ejerce la Comisión de Verificación de Cuentas, compuesta por tres miembros, elegidos entre especialistas en Finanzas Públicas, por el Comité de Ministros, a propuesta de los Gobiernos, por un período de seis años. La Comisión de Verificación asegura la exactitud de las cuentas y balances, la regularidad de todas las operaciones financieras, la buena gestión económica y el buen funcionamiento del control interno llevado a cabo por el interventor financiero. Verificadas las cuentas, eleva informe al Comité de Ministros, el cual, en base a tal informe, realiza el descargo de la gestión del secretario general para el año financiero en cuestión, culminando el ciclo presupuestario.

6. *Organización de las Naciones Unidas* (23).

También en la ONU encontramos diversos órganos de control del gasto público. No nos vamos a detener en los órganos de control político (Quinta Comisión de la Asamblea General de la ONU y Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto), ni en los órganos de control interno (*Controller of the United Nations*, bajo la responsabilidad del secretario general). Más bien nos interesa centrarnos en el control financiero externo, llevado a cabo por el llamado *Board of Auditors* o *Comité des Commissaires aux Comptes* (Consejo Comité de Auditores), organismo creado en 1946 con el fin de llevar a cabo la auditoría externa de las cuentas de las Naciones Unidas y del Tribunal Internacional de Justicia. La Junta de Auditores goza de completa independencia (sus tres miembros son elegidos por la Asamblea General cada tres años, pero hay una cierta tendencia a la reelección), y de un acceso total a libros, registros y demás documentación que, en su opinión, sean necesarios para la realización de sus revisiones. Sobre la base de esas revisiones emite informes anuales, en ocasiones claramente críticos.

Hemos recorrido seis estructuras (tres estatales y tres supranacionales) y hemos pasado revista, aunque de una forma simple, a seis sistemas de control externo del gasto público. *¿Podemos llegar a alguna conclusión? ¿Cabe formular algunas observaciones, a la luz de los datos que hemos recogido? Creemos que sí.*

Un dato común a todos los sistemas estudiados es la *intima conexión entre el órgano de control externo del gasto y el órgano de con-*

(22) Véase Gregorio MÁÑEZ VINDEL: «El control de la actividad financiera en el Consejo de Europa». Obra colectiva *El control del Gasto Público*, pp. 277 y ss.

(23) Véase Leoncio FERNÁNDEZ MAROTO: «Control de la actividad financiera de los Organismos Internacionales: las Naciones Unidas», en la obra colectiva citada *El control del Gasto Público*, pp. 43 y ss.

*trol político* (Parlamento o Asamblea). El órgano de control externo, además de sus funciones propias, aparece siempre como asesor del órgano político.

En segundo lugar, se observa que, por una *tendencia organizativa natural*, en cuanto aparece un poder de ordenación y gestión de fondos públicos tarde o temprano aparecen órganos de control de ese gasto, y no sólo órganos de carácter político (Asamblea que controla al órgano ejecutivo), sino también órganos técnicos de control interno y órganos técnicos e independientes, de control externo del gasto. Este dato aparece de modo claro en los ejemplos de las Comunidades Europeas, del Consejo de Europa y de la ONU (federalismos supranacionales).

Ahora bien, también observamos que *no en todos los Estados federales se descentraliza territorialmente el control externo del gasto público*. En Austria hay un solo Tribunal de Cuentas, y no se considera por los redactores de su Constitución (24) que el federalismo exija que cada Estado federado deba contar con su propio Tribunal de Cuentas.

Este dato, a nuestro parecer, puede indicar que el control externo del gasto público es un tema de relativa carga política. Queremos decir que, así como parece claro que una descentralización política lleva consigo el traspaso de un núcleo importante de competencias y la creación de órganos de dirección política (como es el caso de los parlamentos regionales o autonómicos o federales), sin embargo, parece menos necesaria (incluso a nivel político) la creación de órganos de control externo *ad hoc* para cada uno de los territorios a los que se quiere dotar de autonomía política. Lo importante es que haya un control externo del gasto, que sea efectivo. Parece menos importante que ese control, a su vez, sea descentralizado a nivel territorial.

Esta idea, así expuesta, puede parecer un tanto simplista, porque como decíamos, los órganos de control externo del gasto, normalmente son órganos asesores (a través de sus informes) de los órganos de control político (Parlamento o Asambleas de cada Estado o Comunidad Autónoma). Parece por tanto difícil operar una descentralización política sin llevar a cabo una creación de diversos órganos territoriales (regionales) de control externo. En el curso del presente trabajo trataremos de profundizar en esta cuestión.

En este momento, y tras haber hecho un breve recorrido por diversos ejemplos de Derecho comparado, sólo queremos resaltar, por un lado, la *tendencia natural* a la creación de órganos de control externo del gasto *ad hoc* para cada ente autónomo de ordenación y gestión del gasto, y por otro, la falta de *esencialidad* de tal control externo *ad hoc* desde el momento en que, tal vez como excepción, pero en todo

---

(24) Su inspirador fundamental fue Kelsen, como es sabido.

caso excepción significativa, existen estados federales que centralizan el control externo del gasto público en un único Tribunal de Cuentas (Austria es el ejemplo de que nos hemos servido).

4. *Perspectiva de la Constitución española. En particular los artículos 31, 133, 4; 136, 152, 153 y 155 de la Constitución.*

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 es necesariamente el primer texto a tener en cuenta a la hora de analizar nuestro ordenamiento positivo.

Vamos a citar primero, en su tenor literal, los diversos artículos de la norma constitucional que nos parecen relevantes, para exponer seguidamente las conclusiones o grandes principios que se desprenden de tales preceptos.

En concreto, los artículos de la Constitución que a nuestro parecer son de interés en relación con el tema que nos ocupa son los siguientes:

a) El ya citado *artículo 31, 2*, a cuyo tenor

«el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

Hay que recordar asimismo que el párrafo 1.º de ese mismo artículo alude a «un sistema tributario justo», en singular, sentando así claramente un principio de unidad de la Hacienda Pública, como sistema global de ingresos y gastos a nivel estatal, que engloba todos los subsistemas que en él puedan coexistir (como es el caso de las actividades financieras de las Comunidades Autónomas).

b) El *artículo 133, 4*, según el cual

«las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

c) El *artículo 136*, que constitucionaliza la institución del Tribunal de Cuentas y traza las líneas básicas de su regulación. Según este importante artículo:

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

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

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

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

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.»

d) El artículo 152, que traza el diseño institucional de las Comunidades Autónomas de grado máximo (diseño extensible a todas las Comunidades, pues en definitiva tarde o temprano todos acceden al nivel máximo, y por otro lado parece opinión general que, aun a través de la vía del artículo 143, cabe alcanzar una organización como la prevista en el artículo 152).

Según el artículo 152,

«la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea legislativa, ... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros.

Un Tribunal superior—continúa el citado artículo—culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.»

e) El artículo 153, d), conforme al cual

«el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá ... por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

f) El artículo 155, que establece una auténtica cláusula de garantía del interés general en el siguiente sentido:

«1. Si una Comunidad Autónoma no cumplierse las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuase de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas ne-

cesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

*¿Se pueden extraer enseñanzas o conclusiones de esta serie de preceptos constitucionales? ¿Qué ideas laten en la Constitución? ¿Qué principios la informan en el campo específico del gasto público?*

Creemos que es posible formular, objetivamente, algunas conclusiones que derivan de los artículos citados, que sin duda han de ser los pilares sobre los que se asiente el sistema de control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas.

Por supuesto, hay que partir de un dato omnipresente, a saber: la amplia autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nuevas Comunidades en que se va a organizar el Estado. Partiendo de ese principio básico, y a la luz de los artículos enumerados y transcritos, pueden hacerse las siguientes afirmaciones:

1) La Constitución sienta los principios informadores del *ordenamiento jurídico del gasto público*. Ello significa que el ordenamiento del gasto público está dotado de una *unidad esencial*, y por tanto de alguna manera su aplicación e interpretación requiere la existencia de una instancia superior, de ámbito estatal, que garantice una aplicación uniforme, en todo el territorio nacional, del Derecho del gasto público. Hay un ordenamiento jurídico estatal que requiere una aplicación dotada de una cierta coherencia en todo el Estado, coherencia que sólo se puede lograr a través de un órgano encargado de definir decisoriamente y para todo el territorio del Estado los contenidos concretos del Derecho del gasto público. Esta afirmación de la unidad del ordenamiento del gasto público tiene clara base en el *artículo 31* (unidad del sistema tributario, y unidad de los principios informadores del gasto público), y en el *artículo 133, 4* (principio de legalidad del gasto público), y está también implícitamente reconocido en el *artículo 155* (sometimiento de las Comunidades Autónomas a la Constitución, a las leyes y al interés general de España, sometimiento que se puede particularizar en relación con el gasto público).

2) La segunda conclusión que deriva de los preceptos citados es la *necesidad constitucional de un control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, control que, por imperativo constitucional, compete al Tribunal de Cuentas*. Esta conclusión puede parecer igual a la anterior, pero de hecho se sitúa en un plano distinto. Antes partíamos de un dato doctrinal: la unidad del Derecho del gasto público, y ahora partimos de una

técnica concreta de control (entre las varias posibles), elegidas por la Constitución: el control externo por el Tribunal de Cuentas. *El artículo 153, d)*, de la Constitución, por sí solo, *no prohíbe* la existencia de órganos de control externo del gasto en cada Comunidad Autónoma. Sólo *ordena* la necesidad de un control por el Tribunal de Cuentas, que en principio, y desde la perspectiva del artículo 153, *d)*, de la Constitución, podría (o no) coexistir con otros controles externos, de órganos de competencia territorial limitada y dependientes de las Comunidades Autónomas.

3) Una tercera conclusión se desprende del artículo 152, artículo que, como es sabido, diseña la organización institucional autonómica de las Comunidades Autónomas creadas por la vía del artículo 151, organización que previsiblemente se generalizará a todas las Comunidades Autónomas, con la única posible excepción de las Comunidades uniprovinciales. Este artículo prevé tres órganos: la Asamblea (órgano legislativo); el Consejo de Gobierno, con su presidente (órgano ejecutivo), y el Tribunal Superior de Justicia (órgano judicial). Los tres poderes del Estado tienen así su clara réplica en la Comunidad Autónoma. No se prevé, sin embargo, de modo expreso un órgano de control externo del gasto. ¿Quiere esto decir que el artículo 152 de la Constitución prohíba la creación de órganos de control externo del gasto en las Comunidades Autónomas, y que por tanto cualquier órgano de este tipo que se cree es contrario a la Constitución? En opinión de un sector doctrinal, la función de control exige la configuración de un nuevo «poder estatal», un cuarto poder, junto al ejecutivo, legislativo y judicial (25). En este sentido podría pensarse que al no citar el artículo 152 como órgano de las Comunidades Autónomas, un órgano fiscalizador de cuentas está impidiendo la existencia de ese «cuarto poder» para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no pensamos que esta interpretación sea correcta, entre otras razones porque el Tribunal de Cuentas ha sido configurado por la Constitución (art. 136) como un «órgano de relevancia constitucional» auxiliar de las Cortes Generales, e inserto en la órbita parlamentaria (26). El artículo 152 de la Constitución no da base para negar a las Comunidades Autónomas la creación de sus órganos de cuentas, pero sí viene a recoger implícitamente un principio: *la existencia de un Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma no es un contenido necesario de la autonomía, ni siquiera de la autonomía de grado máximo* (Comunidades del artículo 151). Así como la Asamblea legislativa, el Consejo de Gobierno (con su presidente) y el Tribunal Superior de Justicia son contenidos necesarios de la autonomía (en

(25) En este sentido, Servando FERNÁNDEZ-VICTORIO Y CAMES: *El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, pp. 32 y 33.

(26) Véase Luis María CAZORLA, en la obra colectiva, dirigida por GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 1980, pp. 1463 y 1464.

su nivel más alto, al menos), el Tribunal de Cuentas (u órgano equivalente) no lo es.

4) En relación con lo anterior, podemos extraer una nueva conclusión del texto constitucional, y en concreto del artículo 147. Según este artículo, los estatutos de autonomía deben contener, necesariamente, la «organización de las instituciones propias». Ello significa que los *estatutos podrían crear* (y ello no lo prohíbe, en nuestra opinión el artículo 152, según queda dicho) *órganos de control externo del gasto*. ¿Sólo por vía estatutaria pueden crearse este tipo de órganos?

La respuesta a esta pregunta no es simple. Para responderla con más elementos de juicio, hemos preferido replantearla en el apartado siguiente, situándola en el contexto de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Locales.

Concluimos así el estudio de los preceptos constitucionales relevantes a la hora de estudiar las posibilidades de articulación del control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas.

5. *Perspectiva de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de los Estatutos de Autonomía hasta hoy aprobados y de los proyectos de Estatuto, Amejoramiento del Fuero de Navarra.*

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los tres Estatutos de Autonomía (País Vasco, Cataluña, Galicia) vigentes constituyen el siguiente escalón normativo a analizar después de la Constitución. Asimismo, por su incidencia en el tema que nos ocupa, hacemos una breve referencia a los proyectos de Estatuto de autonomía actualmente en tramitación y a las negociaciones que, entre el Gobierno del Estado y las instituciones forales navarras se están llevando a cabo, para el llamado Amejoramiento del Fuero de Navarra.

1. *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.*

La LOFCA es interesante, desde nuestro punto de vista, por tres motivos:

a) Porque viene a trazar el cuadro general de ingresos de las Comunidades Autónomas. Dada la íntima conexión entre el ingreso público y el gasto público, en buena medida el control del gasto estará mediatizado, en cuanto a sus mecanismos y filosofía inspiradora, por la naturaleza del ingreso público con que se financia ese gasto

b) Porque la LOFCA contiene algunas previsiones normativas respecto de los gastos públicos (art. 15, en especial) de las Comunidades Autónomas.

c) Porque la LOFCA se refiere específicamente al control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas (art. 22 y artículo 17, a)).

Expondremos los tres aspectos separadamente.

a) En primer lugar, decíamos que la LOFCA traza el *cuadro general de ingresos* de las Comunidades Autónomas.

El nivel de ingresos públicos condiciona, evidentemente, desde el punto de vista político, las posibilidades de gasto. Políticamente es claro que si las Comunidades Autónomas manejasen un volumen de ingresos pequeño y tuviesen que acudir con frecuencia a las subvenciones estatales, su poder de gasto sería escaso (27). Pero no nos interesa la perspectiva política. Más bien queremos ver en qué medida y de qué manera el cuadro de ingresos de las Comunidades Autónomas previsto por la LOFCA condiciona, en el plano técnico, la adopción de un determinado sistema de control externo del gasto.

Los ingresos de las Comunidades Autónomas están constituidos por:

- 1) Sus ingresos patrimoniales y de Derecho privado.
- 2) Sus propios tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales).
- 3) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- 4) Los recargos sobre impuestos estatales.
- 5) Los tributos participados (participación en ingresos del Estado).
- 6) Operaciones de crédito.
- 7) Multas y sanciones.

Además de estos recursos, que podríamos denominar ordinarios, las Comunidades Autónomas, según la LOFCA, podrán obtener, «en su caso» (esta expresión del artículo 4.º de la LOFCA da pie a pensar que no se trata de una vía ordinaria de ingreso):

- 1) Asignaciones presupuestarias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.
- 2) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Este cuadro de ingresos (en el que los más importantes, sin duda, serán los impuestos cedidos y los impuestos participados) pone de manifiesto que, en el plano del control, sería igualmente viable un control externo del gasto por órganos estatales que un control externo por órganos autonómicos. Queremos decir que si no existiese el artículo 153, d), de la Constitución, y partiendo sólo de la estructura de

---

(27) Un buen estudio, desde esta perspectiva, lo constituye el documento *El control de los gastos en un sistema de administración a varios niveles*, publicado en la Revista «Presupuesto y Gasto Público», núm. 1, año 1979, pp. 279 y ss.

ingresos de las Comunidades Autónomas prevista en la LOFCA, realmente no tendríamos base suficiente para decir que el control externo del gasto público debería corresponder a un único Tribunal de Cuentas estatal (aunque desde luego tampoco para sostener que cada Comunidad Autónoma debería tener su Tribunal de Cuentas propio, y una jurisdicción suprema en esa Comunidad).

Si los ingresos de las Comunidades Autónomas consistiesen exclusivamente o prioritariamente en subvenciones estatales, o si, por el contrario, consistiesen en tributos propios, ajenos absolutamente al sistema tributario estatal, tal vez esos esquemas de ingreso nos marcarían pautas a la hora de organizar el control externo del gasto público de las Comunidades (así, si las Comunidades operasen con una base de subvenciones estatales, parece que se impondría un fuerte control estatal del gasto).

Podemos afirmar, en conclusión, que la estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas que establece la LOFCA no condiciona directamente la organización del control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas (aunque, desde luego, la LOFCA abunda en la idea de la unidad esencial de la actividad financiera global del Estado, pero esto no es un condicionamiento *directo* de la organización del control externo, sino sólo una idea más a tener en cuenta).

b) En segundo lugar, el artículo *decimoquinto* de la LOFCA viene a sentar una norma que incide en el gasto público: en todo el territorio español debe existir un *nivel mínimo de servicios públicos*. Las Comunidades Autónomas quedan obligadas a asegurar un nivel mínimo de la prestación de los servicios públicos, y si no pueden hacerlo con sus recursos propios debe establecerse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación al efecto. Estamos ante una norma de gasto público que está dictada, de nuevo, desde la perspectiva del interés general de todo el Estado, de todos los ciudadanos, sea cual sea la Comunidad Autónoma a la que pertenece. Esa norma necesariamente incide en la organización del control externo del gasto (no ya sólo en el control político del gasto por las Cortes Generales) y exige, a nuestro parecer, una fiscalización de la gestión del gasto desde una perspectiva de Estado (Tribunal de Cuentas estatal). Es un mandato normativo del Estado, controlable desde el Estado.

c) En tercer lugar, la LOFCA contiene una previsión específica en relación con el control económico y presupuestario. En efecto, el artículo 22 de la LOFCA establece que:

«Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos estatutos y, en su caso, los que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad fi-

nánciera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencia de medios financieros con arreglo al apartado dos del artículo ciento cuenta de la Constitución.»

El artículo repite en parte el artículo 153, *d)*, de la Constitución, y en parte lo innova. Lo repite en cuanto otorga al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. Lo innova en cuanto que se especifica que ese control del Tribunal de Cuentas puede concurrir («además», dice el artículo 22 de la LOFCA) con otros controles, con otros sistemas e instituciones de control de carácter comunitario. Por tanto, el control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas sobre las Comunidades Autónomas no es necesariamente excluyente.

Nos vamos a detener ahora en un punto que ya hemos tenido ocasión de comentar al estudiar los preceptos de la Constitución española. ¿Cuáles son las vías de creación de órganos de control externo del gasto dependientes de las Comunidades Autónomas? Es claro, y no sólo por el artículo 22 de la LOFCA, sino también por el 147 de la Constitución, que los Estatutos pueden crear instituciones de control externo. Parece también claro, en base al artículo 22 de la LOFCA, que por Ley de las Cortes Generales se puede autorizar la creación de tales instituciones para el territorio de una comunidad («las que por ley se autorizaran en el territorio comunitario»). Ley que en principio no tiene por qué ser orgánica (basta sea ordinaria).

El problema que se plantea es el de si un Parlamento Autónomo puede crear, a través de Ley, órganos de control externo de las cuentas. En principio podría pensarse que, dado el artículo 147 de la Constitución, toda institución de la Comunidad Autónoma debe tener su base en el Estatuto. En este sentido, el Parlamento Autónomo, en uso de su potestad inherente de autoorganización, podría siempre crear un órgano «interno» que le asesorase en el ejercicio de sus funciones financieras. Sin embargo, se diría en esta línea restrictiva, la creación de una verdadera institución fiscalizada de las cuentas, y no mediatizada en sus funciones por el Parlamento, es materia propia del Estado.

Pensamos que esta postura restrictiva (según la cual sólo por vía estatutaria o por ley de las Cortes Generales se puede crear instituciones autonómicas del control de cuentas) por más que pueda resultar atractiva en el plano teórico no está totalmente avalada por los textos positivos. Así, el artículo 22 de las LOFCA, al hablar de «instituciones de control que por la ley se autorizan en el territorio comunitario», se refiere genéricamente a la «Ley», en términos generales, no circunscribiéndose a la Ley de las Cortes Generales. No hay motivos, o al menos no hay datos fehacientes, para pensar que el artículo 22 de la LOFCA, al hablar de la «Ley» haya querido excluir la ley de los Parlamentos Autónomos. Las leyes autonómicas son tan «leyes» como las de las

Cortes Generales. Si bien su ámbito competencial está limitado, su naturaleza es idéntica a la de las leyes de Cortes (28). Además, el propio artículo 17 de la LOFCA señala que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos... Por tanto, el control presupuestario, interno y externo, puede ser regulado por las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos competentes (en el caso de las Comunidades Autónomas, a través de ley de su Parlamento).

Concluimos así el estudio de la LOFCA y pasamos al examen de los Estatutos de Autonomía.

## 2. Estatuto del País Vasco.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, no contiene ninguna previsión en relación con el control de la actividad financiera de esa Comunidad Autónoma. Tampoco el Concierto Económico para el País Vasco, recién aprobado y en vigor desde el 1 de julio de 1981, contiene previsiones al respecto.

Esta omisión da pie a dos comentarios:

a) En primer término, podría pensarse que no les ha parecido relevante políticamente a los autonomistas vascos la existencia de un Tribunal de Cuentas propio de la Comunidad. Esta idea nos viene a recordar lo ya apuntado al tratar de los diversos ejemplos de Derecho comparado, a saber, que dado el contenido eminentemente técnico del Tribunal de Cuentas y de su función de control, en principio la creación de órganos de cuentas dependientes de los entes descentralizados no es un contenido político necesario ni del federalismo ni del Estado de Autonomías.

b) En segundo lugar ha jugado sin duda un papel importante (esta omisión) la tradicional estructuración de las competencias financieras, dentro del País Vasco, en torno a los Territorios Históricos. La «Hacienda General del País Vasco», de que habla el artículo 42 del Estatuto vasco, de hecho se integra de tres Haciendas Generales (tal vez en su día cuatro con Navarra), a saber, las correspondientes a los tres territorios históricos: Vizcaya, Guipúzcoa y Alava. En este sentido habrá que esperar a la aprobación por el Parlamento vasco del importantísimo proyecto de Ley de Territorios Históricos, remitido ya por el Gobierno al Parlamento para conocer en concreto la organización de la Hacienda vasca. Lo que, en todo caso, parece claro es que habrá tres núcleos casi autónomos de actividad financiera, correspondientes a los tres Territorios Históricos. Tal vez este dato haya pesado

(28) Véase Santiago MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, 1980. Véase sobre todo p. 62.

como telón de fondo en la mente de los redactores del Estatuto, y tal vez, haya contribuido a que no se consagre en el Estatuto vasco ninguna institución de control externo del gasto público dependiente de la Comunidad.

El Proyecto de Ley de Territorios Históricos enviado al Parlamento vasco por el Gobierno de Vitoria, y que sin duda será objeto de un gran debate parlamentario, viene a ratificar estas ideas. En efecto, el artículo 31 del citado proyecto crea el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas como supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público vasco. El Tribunal, según el proyecto, depende directamente del Parlamento vasco y ejercerá sus funciones por delegación de éste, con jurisdicción sobre todo en territorio de la Comunidad Autónoma.

El resto del artículo viene a definir la composición, funciones, caracteres y ámbito subjetivo de actuación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en los siguientes términos (copiamos literalmente los apartados 2 a 8 del artículo 31 del proyecto):

«2. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ejercerá sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, gozando sus miembros de la misma independencia e inamovilidad que los jueces.

3. A los efectos de las atribuciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, integran el sector público vasco:

a) La Administración de la Comunidad Autónoma general e institucional, incluida, en su caso, la Seguridad Social.

b) Las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos.

c) Las Corporaciones Municipales.

d) Las sociedades públicas vascas.

e) Cualesquiera otras entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos.

4. Para el ejercicio de su función fiscalizadora, así como para las que le correspondan en el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas podrá exigir la colaboración de todas las entidades citadas en el apartado anterior, las cuales estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, documentos, antecedentes o informes solicite.

La petición se efectuará por conducto del Departamento o Corporación que corresponda.

5. Como resultado de su función fiscalizadora el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas elaborará un informe anual conteniendo el análisis de las cuentas comprensi-

vas de todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio, tanto por la Administración de la Comunidad Autónoma como por las demás entidades integrantes del sector público vasco.

El informe será remitido al Parlamento vasco y a las correspondientes Juntas Generales, con la oportuna propuesta, en la parte que respectivamente les corresponda, dando traslado del mismo al Gobierno y la respectiva Diputación Foral.

6. Es función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

7. Las dotaciones para el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas se consignarán en sección independiente de los Presupuestos Generales del País Vasco.

8. Una ley del Parlamento vasco creará y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, así como las garantías y procedimiento de sus funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, incluyendo en este sentido la regulación de la acción pública para la exigencia de la responsabilidad contable.»

¿Qué comentarios merece esta disposición?

a) En primer lugar, hay que examinar si una ley del Parlamento vasco puede crear un órgano de control externo de las cuentas de la Hacienda vasca. Creemos, en base al artículo 22 de la LOFCA, en relación con el artículo 17 de la misma LOFCA, que el Parlamento vasco es competente para crear y regular este tipo de órganos de control del gasto, siempre que respete la Constitución y la legislación estatal, tal y como exponemos en el punto noveno de este trabajo.

b) En segundo lugar, llama la atención la no alusión al Tribunal de Cuentas del Estado. El Proyecto de Ley del Gobierno Vasco crea un Tribunal vasco de Cuentas y prescinde absolutamente del Tribunal de Cuentas del Estado. ¿Quiere esto decir que, en la opinión de los redactores del Proyecto, el Tribunal de Cuentas del Estado no puede fiscalizar la Hacienda vasca? (29), ¿o más bien lo que ocurre es que el Gobierno vasco ha pensado que no es función de la Comunidad Autónoma regular aspectos relativos al Tribunal de Cuentas del Estado, ya que esto es propio de Ley de las Cortes Generales? Parece que, efectivamente, es una postura prudente la de no regular en una ley del Parlamento vasco las relaciones entre el Tribunal vasco de Cuentas y el Tribunal de Cuentas del Reino, pero, en todo caso, no hubiera

(29) Tal pensamiento sería claramente contrario al tajante artículo 153, d), de la Constitución.

estado de más el dejar a salvo, expresamente, la competencia general del Tribunal de Cuentas respecto del control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

c) En tercer lugar, el artículo 31, 1, del Proyecto dice que el Tribunal vasco de Cuentas es el *supremo* órgano fiscalizador de las actividades económicas y financieras del sector público vasco. Esta afirmación nos parece claramente inconstitucional, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 153, d), de la Constitución. Por encima del control financiero del Tribunal vasco de Cuentas está, inexcusablemente, el control del Tribunal de Cuentas del Estado, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y garante, a través de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, de la unidad (en su proceso de aplicación) del ordenamiento jurídico de los gastos públicos.

d) En cuarto lugar, las competencias del Tribunal vasco de Cuentas son amplísimas, y se extienden al plano fiscalizador y al plano jurisdiccional (jurisdicción contable). Según exponremos en el punto noveno del trabajo, esta amplitud de funciones nos parece que crea problemas de organización, duplicidad de órganos (Tribunal de Cuentas estatal, Tribunal de Cuentas vasco) para unas mismas funciones, y que, por otro lado, no responde a una efectiva necesidad política (no es un contenido necesario de la autonomía política).

e) Finalmente, el control del Tribunal vasco de Cuentas se extiende a los entes locales (Diputaciones Forales y Municipios), previsión ésta que choca con el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (que atribuye al Tribunal de Cuentas estatal el control financiero de las Corporaciones Locales) y con el Proyecto de Ley de Régimen Local, a no ser que se quiera crear una duplicidad de controles económico-presupuestarios sobre los entes locales (el control del Tribunal de Cuentas estatal y el del Tribunal vasco).

### 3. *Estatuto catalán.*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, en su artículo 42, establece que

«sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado b) del artículo 153 de la Constitución, se crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña». «Una ley de Cataluña —prosigue el precepto— regulará su organización y funcionamiento, y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las Cuentas de la Generalidad, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento.»

Todavía no se ha dictado (por el Parlamento catalán) ninguna ley que desarrolle este Proyecto estatutario.

El artículo 42 del Estatuto catalán, en todo caso, plantea el importante problema de la articulación y distribución de competencias entre la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y el Tribunal de Cuentas, problema éste en el que nos centraremos más adelante.

4. *Estatuto gallego.*

El artículo 53 del Estatuto de Autonomía para Galicia crea el Consejo de Cuentas de Galicia,

«sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado d) del artículo 153 de la Constitución». «Una ley de Galicia —afirma el citado artículo 53— regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las Cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento.»

Así, pues, la previsión del Estatuto gallego es idéntica a la del catalán, e idénticos son los problemas que plantea (articulación con el Tribunal de Cuentas).

5. *Breve referencia a algunos proyectos de Estatuto.*

Vamos a hacer una brevísima alusión a los diversos proyectos de Estatuto que han sido publicados en el «Boletín Oficial» de las Cortes Generales (en concreto Andalucía, Asturias, Canarias y Cantabria). Como es sabido, es posible que estos Estatutos experimenten alguna remodelación, incluso es posible su nueva reelaboración (30). En todo caso su cita nos es útil, porque en este trabajo no pretendemos tan sólo un enfoque de Derecho positivo; más bien deseamos trascender a un plano más teórico, más general, y por eso incluso los proyectos normativos, aún no convertidos en Derecho positivo, pueden ser de utilidad (31).

El Proyecto de Estatuto para Andalucía, en su artículo 67, establece que «el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas en los términos de la Ley».

En idénticos términos se expresa el Proyecto de Estatuto para Asturias (art. 51), añadiendo que «el informe del Tribunal de Cuentas será remitido a las Cortes Generales, así como a la Junta General del Principado (de Asturias)». Esta previsión nos parece acertada, ya que en definitiva, en ausencia de un órgano técnico específico, de carác-

(30) Dependerá del desarrollo de la política autonómica tras el ya emitido y público Informe del Comité de Expertos, presidido por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA.

(31) En la fecha de publicación de este trabajo, muchos de los proyectos que a continuación citamos se han convertido en Estatutos vigentes, sin variaciones sustanciales en su contenido.

ter autonómico, que asesore al Parlamento Autónomo en materia financiera, tal órgano debe ser suplido por el Tribunal de Cuentas, asesor natural de las Cortes Generales, y por extensión, de los Parlamentos Autónomos, en materia financiera (la Junta General del Principado de Asturias es su órgano parlamentario).

El Proyecto de Estatuto para Canarias no alude al Tribunal de Cuentas ni a órganos equivalentes, de ámbito autonómico. La única alusión al control financiero que contiene este proyecto aparece en el artículo 60 al reconocer al Parlamento competencia para fiscalizar los Presupuestos Generales de los órganos de la Comunidad Autónoma y controlar las consignaciones de los Presupuestos de los Cabildos Insulares destinados a financiar competencias transferidas o delegadas a los mismos. Competencia, por lo demás, que es inherente al Parlamento y que no era necesario (aunque tampoco está de más) explicitar.

El Proyecto de Estatuto para Cantabria, finalmente, se refiere al Tribunal de Cuentas incidentalmente, al enumerar las funciones de la Asamblea Regional (órgano legislativo). El artículo 9, 1, apartado e), señala como función propia de la Asamblea Regional la de «aprobar los presupuestos y cuentas de la Diputación Regional, sin perjuicio del control que corresponda al Tribunal de Cuentas, con arreglo al artículo 153 de la Constitución».

En estos cuatro proyectos de Estatuto nuevamente observamos cómo para los redactores de los proyectos de Estatuto para Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, la existencia de un órgano autonómico de control de Cuentas no es un contenido *necesario* de la autonomía. Asimismo, se puede extraer otra enseñanza (en particular del proyecto de Estatuto para Asturias): el Tribunal de Cuentas debe asesorar, en ausencia de otro órgano *ad hoc* (e incluso aunque exista un órgano *ad hoc*), a los Parlamentos Autonómicos.

#### 6. *Negociaciones para el Amejoramiento del Fuero de Navarra.*

En Navarra, el paso de un esquema foral a un esquema autonómico se está tratando de conseguir a través del llamado Amejoramiento del Fuero. Como es sabido, el punto que ha representado una mayor dificultad en las negociaciones ha sido precisamente el relativo al examen y censura de las cuentas de Navarra. Según el texto elaborado por el Parlamento Foral, la Cámara de Comptos, antiguo Tribunal de las Cuentas del Reino de Navarra, será órgano del Parlamento y le corresponderá, con *carácter exclusivo*, «el examen y censura de las cuentas de Navarra, previamente a su aprobación por ley del Parlamento Foral, y el control económico y presupuestario de la Hacienda de Navarra y del sector público foral, en la forma que determine una ley foral». Frente a esta redacción, los comisionados de la Administración del Estado argumentan que, según la Constitución, es el Tribunal de Cuentas del Estado quien fiscaliza y ejerce el con-

trol presupuestario de los órganos de las Comunidades Autónomas [art. 153, d)]. La Comisión de Navarra, por el contrario, considera que la competencia exclusiva de la «Cámara de Comptos» es un derecho «histórico», y como tal derecho histórico viene amparado y reconocido por la disposición adicional primera de la Constitución («la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»). Además, afirma la representación Navarra, la disposición adicional segunda de la LOFCA señala que «la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico». Por tanto, el régimen foral navarro es un régimen de excepción al general.

No vamos a tomar postura en esta discusión, ya que posteriormente propondremos la alternativa que nos parece más razonable a la hora de articular el control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas, incluida Navarra, si llega, formalmente o de hecho, a constituirse como tal. Nos interesa sólo destacar dos aspectos:

a) Para los parlamentarios forales navarros la competencia exclusiva y excluyente de la «Cámara de Comptos» en el control financiero de los órganos de Navarra es un elemento esencial de la autonomía, un contenido político indispensable de la autonomía.

b) Sin embargo, los parlamentarios forales, a la hora de fundamentar su postura, no acuden a los principios constitucionales que inspiran e informan el Estatuto de Autonomía, sino que se basan en los «derechos históricos», amparados por la disposición adicional primera de la Constitución. Juegan con un esquema foral, no con un esquema autonómico.

Por tanto, su postura, por más respeto que nos pueda merecer, en ningún caso podría servir como ejemplo para otras Comunidades Autónomas. En todo caso el respeto a los derechos históricos podría ser utilizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, no sólo en base a la disposición adicional primera de la Constitución, sino también en base a la propia disposición adicional única del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que reitera, prácticamente, los términos de la Constitución. Las restantes Comunidades Autónomas en ningún caso pueden ampararse en la disposición adicional primera de la Constitución.

6. *El Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, por el que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos.*

El Real Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, ha sido lúcidamente consciente de la necesidad de una normativa que regule la gestión presupuestaria, patrimonial y financiera de los entes preautonómi-

cos. ¿Cuál es su solución respecto a las relaciones del Tribunal de Cuentas con los entes preautonómicos? El artículo 8.º del citado Real Decreto-ley establece que «los entes preautonómicos quedan sometidos al régimen de contabilidad pública, en los términos prevenidos en la Ley General Presupuestaria, debiendo rendir cuenta de sus operaciones al Tribunal de Cuentas». La norma no puede ser más clara y los comentarios sobran. El Tribunal de Cuentas ejerce el control financiero externo de la actividad de los órganos de los entes preautonómicos, sin ninguna especialidad.

### 7. Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Llegamos a un punto importante en nuestro recorrido por el ordenamiento positivo. Nos encontramos ante el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, proyecto que es el instrumento lógico y natural para resolver, a nivel normativo, y desde la posición preeminente de una Ley Orgánica, las funciones del Tribunal de Cuentas en relación con las Comunidades Autónomas, y, en su caso, las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo del gasto propios de las Comunidades Autónomas (32).

¿Satisface el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas las expectativas que podía suscitar? ¿Cumple el objetivo concreto de establecer un sistema de control externo del gasto que se corresponda con la articulación de un Estado de Autonomía? Pensamos que no. Pensamos que uno de los puntos más criticables del texto presentado a las Cortes Generales por el Gobierno es precisamente el casi absoluto olvido de esa realidad que nace de la Constitución de 1978: la configuración del Estado español como un Estado de Autonomías (33). Son muchas las enmiendas al proyecto que tratan precisamente de salvar esa falta de atención a los problemas de las autonomías.

A efectos expositivos, vamos a centrarnos primero en los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley, tal y como fue presentado a las Cortes, y después en las Enmiendas que nos parecen más interesantes.

En primer lugar, vamos a examinar el Proyecto de Ley.

Hay dos tipos de preceptos que nos interesan en el Proyecto de Ley:

a) Los que se refieren expresamente al control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

(32) Ciertamente, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas no es el único marco posible para regular el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas. Incluso podría pensarse en una ley que desarrollase directamente el artículo 153, d), de la Constitución. Sin embargo, la Ley del Tribunal de Cuentas nos parece un buen cauce para atender a la problemática de las Comunidades Autónomas.

(33) En este sentido, nos parece cierta, aunque un tanto exagerada, la afirmación contenida en la motivación de la enmienda número 183 (Grupo Socialista), según la cual «el proyecto ignora totalmente la estructura autonómica del Estado derivada de la Constitución vigente».

b) Los que, sin referirse expresamente a las Comunidades Autónomas, sin embargo pueden tener una incidencia, aunque sea de modo indirecto, en el control financiero de las mismas.

*A las Comunidades Autónomas se refieren expresamente los siguientes artículos:*

a) El artículo 3.º, b), al señalar que integran el sector público, entre otros entes, «las Comunidades Autónomas» (el sector público es el campo o ámbito de control propio del Tribunal de Cuentas).

b) El artículo 5.º, al decir que el Tribunal de Cuentas podrá exigir la colaboración de todas las entidades a que se refiere el artículo 3.º (por tanto, también de las Comunidades Autónomas), que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos o antecedentes solicite.

c) El artículo 11, b), al definir el contenido de la función fiscalizadora del Tribunal, establece que el análisis de las cuentas del sector público se extenderá, entre otros extremos, al cumplimiento de las previsiones de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

d) El artículo 44, 2, al establecer que la representación y defensa de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Cuentas corresponderá a sus propios letrados, a los abogados que designen o a los abogados del Estado, pudiendo estos abstenerse por razón fundada.

Ninguna otra disposición del proyecto alude expresamente a las Comunidades Autónomas. Como se ve, poco es lo que se dice expresamente de las Comunidades Autónomas.

Entre los preceptos que, a pesar de no aludir expresamente a las Comunidades Autónomas, pueden ser de interés, por su contenido, para la configuración del control externo del gasto de tales Comunidades, nos vamos a centrar en el artículo 11, ya citado. Señala este artículo que el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público, se referirá a los extremos siguientes: observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento regulador de la actividad económico-financiera, cumplimiento de los Presupuestos del Estado y demás entes públicos, ejecución de los planes y programas de las sociedades estatales y empresas públicas, respecto a los principios de buena administración y eficacia en la actuación de las entidades del sector público, y propuesta de las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. De esta enumeración nos interesa resaltar un dato: la función fiscalizadora se extiende más allá de un control de legalidad estricta, abarcando aspectos como los principios de buena administración y eficacia y la propuesta de medidas correctoras. Ello significa que el Proyecto de Ley utiliza la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (así, «principios de buena administración y econo-

mía») otorgando al Tribunal de Cuentas un generoso control de legalidad, que posibilita el «control de oportunidad» (34), en base a las modernas técnicas de fiscalización de la llamada «discrecionalidad administrativa» (35). Pues bien, este tipo de control (sobre la buena administración y eficacia de la actividad de un órgano) nos recuerda algo ya dicho: el Tribunal de Cuentas ha de manejar una doble perspectiva a la hora de ver cuándo hay y cuando no hay «buena administración y eficacia»: la perspectiva del Estado en su conjunto y la perspectiva de la Comunidad Autónoma. Es más, la atención a la perspectiva de la Comunidad Autónoma exige, tal vez (este punto lo desarrollaremos al formular los posibles modelos de control externo del gasto público de las Comunidades Autónomas), la creación de órganos de control externo específicos para cada Comunidad Autónoma, y auxiliares de cada Parlamento o Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas. Esos órganos específicos captarían sin duda mejor qué es y qué no es «buena administración» desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma concreta de que se trate. Aquí, como decíamos, nos limitamos a apuntar el tema.

Hasta aquí el texto del proyecto. Vamos a fijarnos a continuación en las enmiendas más relevantes a los efectos que nos interesan.

a) La *enmienda número 18 (Minoría Catalana)* propone que en las Comunidades Autónomas que tengan establecido en sus Estatutos la existencia de Tribunal o Sindicatura de Cuentas, la instrucción y resolución en primera instancia de los juicios de cuentas, expedientes de reintegro y expedientes de cancelación de fianzas corresponda a dichos órganos fiscalizadores, reservando al Tribunal de Cuentas del Estado la segunda instancia.

b) La *enmienda número 118 (Grupo Socialista)* propone una organización del Tribunal de Cuentas, que se estructuraría en unos órganos comunes, unos órganos de la función fiscalizadora y unos órganos de la función jurisdiccional. Lo importante es resaltar que, dentro de la función fiscalizadora, esta enmienda propone la creación de las Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas, que ejercerán la función fiscalizadora en el término de cada Comunidad Autónoma, controlando la actividad financiera del sector estatal en el territorio de esa Comunidad, de las Haciendas locales ubicadas en el mismo y de la Comunidad Autónoma. La enmienda prevé la existencia de relaciones de coordinación entre estas Secciones Territoriales del Tribunal y los órganos de control financiero propios de las Comunidades

(34) Véase el sentido en que hemos utilizado esta expresión en el apartado 2 de este trabajo.

(35) En rigor, donde hay conducta reglada, aunque sea en base a la técnica de conceptos jurídicos indeterminados, no se puede hablar de conducta discrecional. Lo que ocurre es que hoy en día se admite generalmente que gran parte de la llamada actividad discrecional de la Administración es conducta reglada en base a conceptos jurídicos indeterminados.

Autónomas que dispongan de ellos, reconociendo el carácter supremo atribuido al control del Tribunal de Cuentas. Esta organización descentralizada del Tribunal sólo se prevé para el ejercicio de la función fiscalizadora. La función jurisdiccional se ejerce por órganos centrales. En este mismo sentido descentralizado (en la función fiscalizadora) del Tribunal, se sitúa la *enmienda 142*, del mismo Grupo Socialista, cuya motivación dice querer conciliar el artículo 153, *d*), de la Constitución con respecto a la autonomía de las nuevas Comunidades, sobre la base del principio constitucional de descentralización. También tiene idéntico sentido la *enmienda 184* a la totalidad.

*c)* La *enmienda número 164 (Grupo Socialista)* introduce la novedad de legitimar a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para iniciar procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora. Nos parece importante articular mecanismos de comunicación entre el Tribunal de Cuentas y los Parlamentos Autonómicos, titulares de un poder de control político del gasto.

*d)* La *enmienda número 217 (Grupo Comunista)* propone la creación de unas Delegaciones del Tribunal de Cuentas, para el control financiero de las Comunidades Autónomas, en lo relativo a la función fiscalizadora. El sentido de esta enmienda es muy similar al de la 118 del Grupo Socialista, ya comentada.

*e)* La *enmienda número 242 (Grupo Vasco-PNV)* es de interés, en cuanto puede ser reflejo de una preocupación de los nacionalistas vascos, que ya ha sido sugerida al estudiar el Estatuto Vasco. En esta enmienda, el Grupo Vasco (PNV) propone la no inclusión en el «sector público» de las Corporaciones Locales, lo que, a efectos prácticos, viene a significar la ausencia de control económico y presupuestario de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas. ¿Por qué este interés vasco de excluir a las Corporaciones Locales del control del Tribunal de Cuentas? La motivación de la enmienda parece basarse en el artículo 136 de la Constitución. «Las Corporaciones Locales —dice tal motivación— son personas jurídicas independientes del Estado, por lo que una imprecisión terminológica del texto constitucional no puede fundamentar una transgresión como la que el Proyecto de Ley pretende». Lo que parece querer decir que, si el artículo 136 de la Constitución habla de Estado, no puede extenderse el control del Tribunal de Cuentas a otros entes públicos territoriales, salvo las Comunidades Autónoma [por el 153, *d*)]. Sin entrar en el fondo jurídico de esta argumentación, queremos destacar un hecho: la Hacienda Pública vasca se ha basado tradicionalmente, y se va a seguir basando (36) en el futuro, en los Territorios Históricos (Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y, tal vez, en el futuro, Navarra), cuyos órganos ejecutivos máximos

(36) En cuanto el Parlamento vasco apruebe el anunciado Proyecto de Ley de Territorios Históricos, remitido al Parlamento por el Gobierno vasco. Proyecto que, sin embargo, ha sido tachado de «centralista» (en el sentido de «centralismo de Vitoria») por ciertos sectores de la Diputación de Alava, señaladamente el diputado foral señor Guevara.

son las Diputaciones Forales, de ámbito provincial. Si el Tribunal de Cuentas no fiscalizase a las Diputaciones Forales, de hecho, la mayor parte de la Hacienda Pública vasca (la gestionada por las Diputaciones correspondientes a los tres Territorios Históricos, o cuatro si se incluye en un futuro Navarra) quedaría fuera del control del Tribunal de Cuentas. Hemos querido poner de relieve esta perspectiva, porque nos parece que puede dar luz a esta enmienda del Grupo Vasco y que, en todo caso, sirve para dar luz al panorama real de la actividad financiera de los entes públicos en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

f) Finalmente, la *enmienda número 251 (Grupo Socialistas de Catalunya)* propone que «en las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, hayan constituido organismos de control económico-financiero, el Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones por delegación en dichos organismos, los cuales, sin perjuicio de su legislación y funciones, adecuarán el ejercicio de sus funciones delegadas a los criterios de la presente ley».

Como se ve, los socialistas catalanes proponen un esquema de articulación entre los órganos autonómicos de cuentas y el Tribunal de Cuentas distinto del propuesto por Minoría Catalana. Minoría Catalana se mueve en el esquema de las dos instancias, en tanto que los socialistas catalanes acuden al esquema técnico de la delegación. Sobre los problemas que plantean estas soluciones nos extendemos en el siguiente apartado, dedicado precisamente a estudiar las posibilidades alternativas de articulación territorial del control externo del gasto de las Comunidades Autónomas.

#### 8. *Posibilidades alternativas de articulación territorial del control externo del gasto de las Comunidades Autónomas*

##### A) *Breve síntesis de lo hasta ahora expuesto.*

Hasta ahora hemos examinado tres grandes grupos de cuestiones:

1. Un primer grupo de cuestiones, al que hemos dedicado los apartados primero y segundo del trabajo, trata de analizar el carácter y naturaleza del poder de gasto de las Comunidades Autónomas, a la luz de los principios informadores del Estado de Autonomías, y poner de relieve las necesarias peculiaridades orgánicas y procesales del control externo del gasto de dichas Comunidades.

2. En segundo lugar, hemos tratado de buscar alguna enseñanza válida o, al menos, que pueda aportar un poco de claridad, estudiando algunos ejemplos extraídos del Derecho comparado.

3. Finalmente, hemos analizado los textos constitucionales y legales que pueden venir de mano a la organización del control externo

del gasto de las Comunidades Autónomas, e incluso hemos utilizado proyectos normativos que aún no se han convertido (y tal vez nunca se conviertan) en Derecho vigente. Así, hemos estudiado algunos proyectos del Estatuto de Autonomía y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con sus enmiendas.

*B) Propósito de los dos últimos apartados del trabajo.*

Entramos ahora en una nueva fase del trabajo. Se trata de exponer las diversas alternativas de organización del control externo del gasto (siempre desde la perspectiva del hecho autonómico) y de elegir la que más nos satisfaga.

*C) Conclusiones de las que hay que partir.*

El estudio de la Constitución y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas ha puesto de relieve ciertas conclusiones incontestables:

1. Hay una imposición constitucional: que el Tribunal de Cuentas controle financieramente a las Comunidades Autónomas.

2. Esa imposición constitucional no es tan absoluta que impida la creación de órganos de control de cuentas propios de las Comunidades Autónomas, siempre que se respete el superior control por el Tribunal de Cuentas.

3. La articulación institucional y, en su caso, la distribución de competencias entre el Tribunal de Cuentas y los Organos Autónomos de Cuentas puede hacerse en base a diversos criterios (creación de dos instancias, delegación de funciones del Tribunal en los Organos Autónomos de Cuentas, asunción por los Organos Autónomos de Cuentas de funciones puramente fiscalizadoras, reservándose las jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas, etc.).

En suma, la Constitución deja una gran libertad al legislador ordinario y a los redactores de los Estatutos de Autonomía para organizar el control financiero de las Comunidades Autónomas de un modo o de otro, según tengan por conveniente.

Nuestra exposición, desde esta perspectiva, se va a centrar en tres aspectos:

1. Enumerar, a modo de síntesis, las ideas o principios básicos que deben informar la organización del control financiero externo en el Estado de Autonomías.

2. Poner de manifiesto los inconvenientes que a nuestro parecer plantean una serie de soluciones organizativas, que, siendo posibles dentro del marco constitucional, no nos parecen las más adecuadas al espíritu e ideas informadoras del Estado de Autonomías.

3. Esbozar un esquema de control financiero que nos parece operativo desde la perspectiva del Estado de Autonomías, esbozo al que dedicaremos el apartado final del trabajo.

D) *Principios básicos.*

Comencemos, en primer lugar, por la enumeración de *ideas y principios básicos a la hora de organizar el control del gasto*. Esas ideas pueden resumirse así:

1. El ordenamiento jurídico de los gastos públicos está dotado de unidad (es único, no plural).

2. Las Comunidades Autónomas gozan de un *poder político de ordenación del gasto* y de un *poder de control político del gasto*, residenciados ambos en el Parlamento de cada Comunidad.

3. El control político del gasto, para ser ejercitado con solvencia y auténtica eficacia, exige un *órgano que asesore técnicamente al Parlamento*. No tiene por qué ser un órgano de la Comunidad Autónoma. Puede ser un órgano estatal.

4. Ese órgano debe ser *imparcial, independiente y técnicamente cualificado* (sea órgano estatal o autonómico, debe tener esos caracteres).

5. Dentro de las *dos funciones de los Tribunales de Cuentas*, es claro que la *función fiscalizadora*, que culmina en el informe anual al Parlamento, *goza de un mayor contenido político* que la función jurisdiccional (centrada en el enjuiciamiento de quienes manejan caudales públicos). La función jurisdiccional es más aséptica, más técnica, menos cargada de fuerza política. La función fiscalizadora, sobre todo si se extiende a controlar la buena administración, la eficacia, la racionalidad del gasto público, y sobre todo teniendo en cuenta que el informe que produzca esa fiscalización se envía a un órgano político (el Parlamento), puede tener, de hecho, al margen de la asepsia técnica de los miembros del Tribunal, un mayor significado y efecto político.

6. *Un principio básico del Estado de Autonomías*, si bien acompañado de ciertos correctivos, es el de la voluntariedad (37) de modo que el contenido de cada Autonomía, en principio, no le viene impuesto a la Comunidad. Cada Estatuto, en base a las aspiraciones autonomistas de la Comunidad en cuestión, fijará unas competencias más o menos amplias y unos órganos más o menos numerosos para gestionarlas adecuadamente. El impulso para lograr un órgano de control de cuentas propio debe partir, en principio, de la Comunidad Auto-

---

(37) Ciertamente, como ha puesto de manifiesto el reciente informe del Comité de Expertos sobre Autonomías, una utilización inmoderada del principio dispositivo, sin atender a los correctivos constitucionales del mismo, puede impedir una racional organización del Estado. Por ello, en el apartado siguiente, propondremos las correcciones que nos parecen oportunas al principio dispositivo, en este punto.

noma interesada. Sin embargo, el Estatuto no es la única vía pública, según hemos visto. Por Ley de las Cortes Generales o de los Parlamentos autonómicos, se pueden crear Organos de Control de Cuentas.

Estas seis afirmaciones nos parecen difícilmente contestables.

E) *Exclusión de algunos esquemas organizativos.*

Sobre esta base, vamos a desechar algunas de las propuestas organizativas que podrían manejarse al diseñar el control del gasto de las Comunidades Autónomas.

1. En primer lugar, *nos parece rechazable la creación de dos instancias dentro de la función jurisdiccional* del Tribunal de Cuentas (recordemos una enmienda del Grupo Minoría Catalana al proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en este sentido). No nos parece que la creación de dos instancias jurisdiccionales en materia contable, atribuyendo la primera al órgano de cuentas de la Comunidad, contribuya a dotar de mayor contenido político a la autonomía. No contribuye a una mayor autonomía, ante todo porque la función jurisdiccional es eminentemente técnica, no política, ni siquiera con consecuencias políticas directas (como la función fiscalizadora), y en segundo lugar, porque, dada la unidad esencial y el carácter estatal del ordenamiento jurídico de los gastos públicos, la decisión última y la labor de creación jurisprudencial correspondería siempre al Tribunal de Cuentas del Estado, con lo cual la labor de los Tribunales de Cuentas comunitarios sería mínimamente creativa. Además, la doble instancia crearía inevitables problemas derivados de la suspensión de la sentencia de Primera Instancia hasta que no resuelva el Tribunal Superior. Nos parece, en suma, que, dado que la función jurisdiccional no tiene por sí misma carga política, el pretender crear órganos jurisdiccionales de cuentas, con carácter de Primera Instancia judicial, en las Comunidades Autónomas, supone añadir un nuevo problema organizativo a los ya numerosos que tiene planteados ese llamado Estado de Autonomías, sin provecho visible. La creación de esas dos instancias puede, en todo caso, esperar un período de tiempo prudencial, hasta que se produzcan dos hechos: la consolidación y pleno funcionamiento del Estado de Autonomías y la creación y funcionamiento (por un período de tiempo que proporcione una experiencia aprovechable) del mero Tribunal de Cuentas. Sólo entonces, si sigue pareciendo oportuno (lo que dudamos), deben crearse las dos instancias jurisdiccionales.

2. Otra propuesta organizativa que no nos satisface es la de la *delegación de funciones* por el Tribunal de Cuentas en los órganos de control financiero creados por los Estatutos (recordemos que a este esquema obedecía una propuesta de los socialistas catalanes). En primer lugar, sería una delegación *sui generis* que no se produciría tan

sólo de órgano a órgano, sino también de ente público a ente público, pues el órgano delegante (Tribunal de Cuentas) pertenece a un ente (el Estado) distinto de aquel (Comunidad Autónoma) a que pertenece el órgano delegado. Sería una delegación «inter-subjetiva» (entre sujetos de Derecho, personas jurídicas), de configuración doctrinal un tanto dudosa (38) y de perfiles no claros. Además, la delegación es esencialmente revocable, lo cual añade un nuevo problema. Finalmente, la delegación de la función jurisdiccional podría quebrar la unidad del ordenamiento jurídico si no se admitieran recursos contra las resoluciones emitidas en el ejercicio de la función delegada, y la delegación de la función fiscalizadora sustraería al control del Tribunal de Cuentas importantes sectores de la actividad financiera del Estado (con la consecuencia de que las Cortes Generales no tendrían informes técnicos del Tribunal de Cuentas sobre la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña o de Galicia, por ejemplo, que tienen órganos estatutarios de cuentas).

3. La fórmula del Partido Socialista (y en la misma línea, el Partido Comunista en alguna enmienda) de crear unas Secciones Territoriales del Tribunal, para el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en las Comunidades Autónomas, nos parece que constituye un atractivo intento de descentralización (39). Por otra parte, percibe de modo claro las peculiaridades organizativas que exige la función fiscalizadora, frente a la jurisdiccional. Sin embargo, creemos que, en definitiva, esa exigencia descentralizadora debe llevarse más allá, creando órganos de asesoramiento técnico de los Parlamentos Autónomos en cada Comunidad Autónoma, con exclusión de las uniprovinciales, tal vez, que ejerzan la función fiscalizadora desde la perspectiva de la Comunidad, sin perjuicio de la fiscalización concurrente de la actividad financiera de la Comunidad por el Tribunal de Cuentas (éste, desde una óptica estatal, y para asesorar a las Cortes Generales).

Esta es la base del modelo que proponemos en el apartado siguiente.

#### 9. *Solución propuesta desde la perspectiva de la Constitución.*

Tras el análisis de la Constitución, la LOFCA, los Estatutos de Autonomía vigentes y los proyectos normativos que tienen una directa incidencia en el control del gasto público (singularmente, el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas), puede invadirnos un sentimiento de confusión. La escasez de bases normativas, la ambigüedad de esas bases normativas, la diversidad de modos organizativos posibles, hacen que el intento de formular una propuesta de organización pueda parecer un tanto atrevido. Sin duda, la aparente o real irra-

(38) Aunque esta figura de la delegación inter-subjetiva parece haber sido acogida por el artículo 150, 2, de la Constitución.

(39) Con precedente claro en el modelo italiano.

cionalidad que caracteriza al proceso autonómico, en general, se manifiesta también en esta concreta parcela del control externo del gasto público.

Con todo, y precisamente por esas razones, se hace preciso formular propuestas y no quedarse sólo en la fase de la crítica. Aunque esa propuesta corra el riesgo de ser descalificada, o de parecer, más o menos, el reflejo de una previa toma de postura política o ideológica (centralista o autonomista).

Al formular una propuesta de organización del control externo del gasto público, queremos partir de la Constitución y de los principios que inspiran el ordenamiento de los gastos públicos. Estos son los únicos elementos válidos para el jurista, y por ello hemos tratado de ir localizando y exponiendo esos principios implícitos en nuestro ordenamiento positivo a lo largo de todo el trabajo.

Con estos elementos o instrumentos de trabajo, pensamos que puede formularse la siguiente propuesta organizativa:

A) Es deseable, en primer lugar, *potenciar la creación de órganos técnicos dependientes de los Parlamentos autónomos* que sean el brazo técnico de éstos para el ejercicio de sus funciones de carácter financiero y, en particular, para el ejercicio de su función de control político del gasto público (40). Esos órganos serían el brazo técnico de los Parlamentos autónomos en materia financiera, y su carácter sería el de órganos internos auxiliares del Parlamento, legitimados para solicitar información contable de la Administración autónoma y su sector público, y de las Administraciones Locales respectivas, radicadas en el ámbito de la Comunidad. Su composición respondería a los principios de imparcialidad e inamovilidad de sus miembros. Esos órganos técnicos tendrían como misión elaborar informes en materia financiera, a petición del respectivo Parlamento, sin perjuicio de la elaboración anual de un informe que sería remitido a las Cortes Generales y al Parlamento autónomo. Serían órganos asesores, pero carentes de competencias jurisdiccionales. Sus competencias fiscalizadoras de las cuentas públicas se concretarían en la elaboración del informe general anual y de los informes específicos que le fueran solicitados por el Parlamento autónomo.

B) En base a la existencia de esos órganos técnicos auxiliares del Parlamento, podrían ensayarse, respecto de las Comunidades Autónomas, *nuevas formas de articulación entre el control interno del gasto de las Comunidades Autónomas y el control externo*. Es deseable, en general, una mayor conexión orgánica y funcional entre los órganos de control interno y los órganos de control externo (41).

(40) Esta función es inherente a todo Parlamento autónomo, y creemos que no es preciso citar los artículos de los Estatutos ya vigentes que recogen esta competencia de control del gasto como propia de los respectivos Parlamentos.

(41) En algunos *Länder* de la República Federal Alemana, se han ensayado este tipo de fórmulas de control, que estrechan los vínculos y conexiones entre el Tribunal de Cuentas de cada Estado y los órganos de control interno. Véase

C) La creación de tales órganos de control técnico del gasto dependiente de los Parlamentos autónomos puede llevarse a cabo por *tres vías*, a la luz del artículo 22 y del artículo 17 de la LOFCA:

- Estatuto de Autonomía.
- Ley estatal.
- Ley del Parlamento autónomo respectivo.

A nuestro juicio, sería positiva la *regulación de este aspecto a través de la Ley estatal*, puesto que así se lograría la *generalización del sistema a todas las Autonomías* y se podría *regular de modo global la articulación de esos órganos con el Tribunal de Cuentas* (42). La regulación por ley estatal, por otro lado, tiene la ventaja de evitar los riesgos del principio dispositivo.

D) En los casos  *catalán y gallego*, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo de Cuentas (respectivamente) aún no han sido regulados por los respectivos Parlamentos autónomos. Ello permite su configuración como órganos técnicos auxiliares del Parlamento, en el sentido que hemos propuesto. Creemos que ni el Estatuto catalán ni el gallego, en sus términos literales, impiden esta configuración de la Sindicatura y del Consejo de Cuentas.

E) Los órganos técnicos asesores de los Parlamentos autónomos en materia financiera (particularmente, control del gasto) han de *coexistir con el Tribunal de Cuentas estatal*, cuyo control económico y presupuestario sobre las Comunidades Autónomas viene impuesto por el artículo 153, *d)*, de la Constitución. ¿Cuáles son los *principios de articulación entre ambos órganos*? En nuestra opinión, deben ser los siguientes:

- La función jurisdiccional debe reservarse con carácter exclusivo al Tribunal de Cuentas.
- El Tribunal de Cuentas debe ejercer la función fiscalizadora respecto de las Cuentas de las Comunidades Autónomas y elevar informe tanto a las Cortes Generales como al Parlamento autónomo.
- Los órganos técnicos de cuentas de cada Parlamento autónomo deben ejercer sus funciones asesoras y elevar informe al Parlamento autónomo y a las Cortes Generales.
- Es aconsejable la creación de Secciones Territoriales delegadas del Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma.

---

Angel Luis ANTONAYA SUJA: «El control y la estructura político-administrativa», en la obra colectiva *El control del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Madrid, 1979, p. 268.

(42) Un marco normativo excelente sería la Ley Orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, propuesta por el reciente informe de la Comisión de Expertos en materia de Autonomías, dirigida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA.

- Deben existir mecanismos de colaboración e información mutua entre el Tribunal de Cuentas y los Organos Autónomos de Cuentas.

Puede parecer que hay una duplicidad innecesaria de órganos fiscalizadores del gasto de la Comunidad Autónoma. Ello es verdad sólo en parte. No hay que olvidar que el Estado de Autonomías conlleva una mayor complejidad a la hora de controlar el gasto de las Comunidades Autónomas. Hay que atender, como ya hemos expuesto en el punto segundo de este trabajo, a una doble perspectiva: la del Estado y la de cada Comunidad Autónoma. Sólo atendiendo a esa doble perspectiva se respetan, en el plano del control del gasto, los dos principios básicos del nuevo modelo de Estado: la unidad y la autonomía.

Este es, en suma, el modelo organizativo que proponemos respecto del control de gasto público de las Comunidades Autónomas. Creemos que la instauración del mismo puede tener ciertas *ventajas*, a saber:

a) Satisfaría las *ansias de autonomía política* de las nuevas Comunidades, al potenciar y dar solidez técnica al control político del gasto ejercido por cada Parlamento autónomo.

b) Garantizaría la unidad del ordenamiento jurídico de los gastos públicos, en su aplicación, al encargar el control supremo del gasto (en sus facetas jurisdiccional y fiscalizadora) al órgano previsto para ello por la Constitución (Tribunal de Cuentas).

c) La instauración de órganos técnicos auxiliares de los Parlamentos autónomos *no supondría un gasto elevado* (estos órganos podrían funcionar con un presupuesto no muy elevado) y facilitaría el ensayo de nuevas formas de control del gasto que acercasen orgánica y funcionalmente el control interno y el control externo.

d) La creación de estos órganos no conllevaría grandes problemas organizativos. Su anclaje en los Parlamentos autónomos evitaría distorsiones. Este es un aspecto muy a tener en cuenta. El Estado de Autonomías, en su fase actual, no puede permitirse el lujo de crearse nuevos problemas de organización. Son muchos los problemas que, por su propia novedad y por el cambio radical que entraña en nuestra organización tradicional, genera el Estado de Autonomías como para plantear, además, nuevos problemas que no respondan a aspiraciones políticas inaplazables.

No queremos finalizar este trabajo sin dedicar unas líneas a los casos navarro y vasco (43). Nos encontramos ante dos supuestos en los que al esquema propiamente autonómico se une el esquema foral, tan cargado de sentimiento. No queremos desconocer esas peculiaridades forales que tan tenazmente hacen valer los navarros y que, pre-

(43) Por lo demás, sin desconocer que Navarra, eventualmente, puede incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco a través del mecanismo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

visiblemente, harán valer los grupos nacionalistas vascos durante la elaboración y discusión parlamentaria del proyecto de Ley de Territorios Históricos (44).

¿Puede existir un Tribunal vasco de Cuentas que, con carácter «supremo» (como dice el artículo 31 del Proyecto de Ley de Territorios Históricos), fiscalice las cuentas de la Hacienda vasca, con exclusión del Tribunal de Cuentas del Estado? (45). ¿Puede admitirse que en Navarra la Cámara de Comptos fiscalice las cuentas de la Hacienda navarra, con exclusión del Tribunal de Cuentas del Estado? La disposición adicional primera de la Constitución es ambigua (46). Atiende, por un lado, a la Constitución y, por otro, a los derechos históricos, y a veces Constitución y derechos históricos chocan entre sí. Ante esa ambigüedad, si el jurista opta por la vía de la Constitución, posiblemente se niegue a reconocer los derechos históricos, y si opta por la vía de la tradición foral, posiblemente le importen bien poco las exigencias de la Constitución.

Juan Carlos URETA

---

(44) Recién remitido por el Gobierno vasco al Parlamento vasco.

(45) Hay que hacer constar que el artículo 31 del Proyecto de Ley de Territorios Históricos no excluye el control de la Hacienda vasca por el Tribunal de Cuentas del Estado, pero, al atribuir al Tribunal vasco de Cuentas el carácter de «supremo órgano fiscalizador de las actividades económicas y financieras del sector público vasco», implícitamente parece excluir toda posibilidad de control económico y presupuestario por el Tribunal de Cuentas estatal.

(46) Ambigüedad que nos recuerda aquella resolución de las Cortes de 1839 (de mayoría liberal), en la que, tras la capitulación de Vergara, se acordó respetar los fueros vascos «en tanto apareciesen compatibles con la unidad constitucional del país». Ciertamente, esta cláusula (y lo mismo la disposición adicional primera de la Constitución de 1978) es el «sí, pero no», por decirlo en tres palabras.

