

Parlamento y control de cuentas (*)

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, CONTROL DE CUENTAS Y PARLAMENTO

A lo largo de las últimas décadas, la estructura del control de cuentas ha sufrido una profunda transformación, que es, a su vez, consecuencia de la evolución que ha experimentado el conjunto de nuestro ordenamiento.

En numerosas ocasiones, la doctrina más autorizada ha resaltado las ventajas e inconvenientes que suscita la apertura del modelo constitucional del Estado de las Autonomías. El hecho de que nuestra Norma fundamental, a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, remita a los Estatutos la configuración definitiva de la organización territorial ha favorecido, sin duda, la participación de los representantes de las zonas afectadas en el diseño definitivo del sistema. La flexibilidad que caracteriza al Título VIII de la Constitución ha permitido, además, que nuestro modelo regional se haya ido decantando a lo largo del tiempo, adaptándose a las exigencias que plantea la realidad política diaria. Conviene recordar que la rigidez no siempre es una garantía de la pervivencia del texto constitucional. Al contrario, cuando no existe consenso en torno a una determinada

(*) Texto de la ponencia impartida en el Seminario sobre «El control del gasto público en los entes territoriales», celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, sede de El Formigal, 11 de septiembre de 2000.

institución, la ausencia de flexibilidad puede debilitar la legitimidad de la norma fundamental y propiciar las posibilidades de reforma o, en casos extremos, de ruptura constitucional.

Pero, como antes se señalaba, la «desconstitucionalización» del Estado de las Autonomías ha generado también algunos inconvenientes. Cuando se elaboró el texto constitucional, España todavía era un país unitario, donde el Estado ejercía efectivamente las competencias que más tarde asumirían las Comunidades Autónomas. El diseño de algunas instituciones centrales que realizó la Constitución correspondía a dicha realidad. Con el tiempo, la creación de las Comunidades Autónomas, los trasposos de competencias y el robustecimiento que experimentaron nuestras regiones y nacionalidades se fueron superponiendo sobre la estructura estatal, cuyas instituciones, sin embargo, no podían experimentar excesivas modificaciones por estar configuradas en la Norma fundamental.

Este solapamiento ha producido algunos resultados disfuncionales. Los más acusados afectan, en la actualidad, a instituciones tales como el Senado, cuya estructura no responde a la de un Estado descentralizado, o al Consejo de Estado, cuyas competencias coinciden, en algunos casos, con las que han asumido los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas. La superposición de la que se viene hablando ha incidido, también, en las funciones que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas.

Quizá por estos motivos, desde la entrada en vigor de la Constitución se han sucedido, y en cierta medida continúan siendo simultáneos, dos modelos de control de cuentas. El primero de ellos, que inspira el artículo 136 CE es el característico de un Estado unitario. Según el mismo, el Tribunal de Cuentas se configura como supremo órgano fiscalizador no sólo del Estado, sino del conjunto del sector público. Esta universalidad de funciones se concreta, en relación con las Comunidades Autónomas, en el artículo 153.d) CE, precepto que atribuye al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Las prescripciones constitucionales que se acaban de citar siguen la tradición que había caracterizado a nuestro país en lo que se refiere al control de las cuentas públicas. Conviene recordar que este tipo de fiscalización surge en paralelo al proceso de aparición y reforzamiento de los Estados nacionales, como un instrumento en manos del Monarca para consolidar su poder dentro del aparato administrativo. La centralización del control de cuentas constituyó, así, una característica casi permanente de la evolución de nuestro sistema, aun

en los contados casos en que la estructura unitaria se hizo permeable al principio de autonomía regional. Durante la Segunda República, por ejemplo, la aprobación de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco no alteró el modelo descrito, porque el artículo 120 de la Constitución de 1931 configuraba el Tribunal de Cuentas como el único órgano fiscalizador de la gestión económica.

Poco tiempo después de la entrada en vigor de la Constitución actual empezó a aparecer y a consolidarse otro modelo de control de cuentas, más similar al que caracteriza a los Estados federales. Al amparo del artículo 147.2 c) CE, que remite a los Estatutos de Autonomía la creación de las propias instituciones, algunas Comunidades introdujeron la figura de una Cámara, Consejo o Sindicatura de Cuentas, a la que atribuyeron el control de los fondos públicos. Posteriormente, mediante Leyes regionales o, más recientemente, a través de la reforma de los Estatutos, el proceso se fue generalizando, aunque no todas las Comunidades Autónomas cuentan, en la actualidad, con su propio órgano de control externo.

De esta manera, perviven en la actualidad dos modelos de fiscalización del sector público autonómico. En algunas Comunidades, el Tribunal de Cuentas nacional continúa desempeñando en solitario la fiscalización externa del conjunto del sector público, mientras que en otras conserva las atribuciones que le atribuye la Constitución, pero superpuestas a las que desempeñan los propios órganos de control de cuentas.

El análisis de la relación entre el Parlamento y el control de cuentas no se puede abordar sin tener en cuenta esta diversidad de ordenamientos. A diferencia de lo que ocurría hace unos años, el Derecho público ya no es el Derecho del Estado, sino que debe construirse mediante un análisis previo de comparación entre los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas. Es evidente que la variedad y superposición funcional a la que antes se ha hecho referencia plantea dificultades no sólo a la hora de organizar la fiscalización, sino también en el momento de estudiarla. Pero estos inconvenientes no impiden elaborar un modelo común que sirva para la comprensión de cada caso particular.

El tema objeto de estas páginas cuenta con una ventaja que facilita llevar a cabo la tarea que se acaba de mencionar. Todos los ordenamientos regionales que cuentan con su propio órgano de fiscalización configuran la vinculación de dichas instituciones con el Parlamento de una manera similar. Los Consejos de Cuentas se definen, generalmente, como entidades que ejercen su función por dele-

gación del Parlamento. Por ello, las normas de creación de dichas instituciones afirman su dependencia de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma. No obstante, las Leyes antes mencionadas reconocen a los Consejos de Cuentas una posición de autonomía, cuando no de independencia institucional, con respecto a cualquier otra autoridad.

En definitiva, los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas reproducen la relación que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas establecen entre dicho órgano y las Cortes Generales. Pero, además, recogen también la aparente contradicción que suscita el modelo estatal. En efecto, no deja de ser sorprendente que se predique la plena autonomía de los órganos de fiscalización cuando, al mismo tiempo, se afirma su dependencia de otra institución, en este caso el Parlamento.

En razón de lo que se acaba de exponer, merece la pena tratar fundamentalmente dos cuestiones. Antes que nada, conviene reflexionar acerca de las causas que explican la estrecha relación que nuestro ordenamiento configura entre el Poder legislativo y los Consejos de Cuentas. En segundo lugar, merece la pena abordar la paradoja antes apuntada e intentar hacer compatibles la autonomía de los órganos de control externo con su dependencia respecto al Parlamento. Antes de emprender esas tareas es conveniente realizar una advertencia. El modelo del que se parte es, como antes se señalaba, un tipo abstracto de relaciones que sirve tanto para analizar el caso estatal como los autonómicos. En realidad, aunque todos ellos muestran muchas características comunes, presentan también sus propias notas particulares. Será conveniente prescindir de las mismas en aras de la brevedad.

2. LA VINCULACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO Y LOS ÓRGANOS EXTERNOS DE FISCALIZACIÓN

La relación entre el Parlamento y el control de cuentas no es sólo una característica de nuestro ordenamiento, sino que es común en casi todos los sistemas democráticos, tengan éstos una estructura parlamentaria o presidencial. Es cierto que, en algunos casos, los órganos de fiscalización siguen auxiliando al Ejecutivo en la realización del gasto. Pero también en estas ocasiones tiene el deber de informar al Parlamento sobre los resultados de su actividad de control sobre los fondos públicos.

La vinculación entre el Parlamento y los órganos de control no es, pues, característica de una concreta forma de gobierno. La raíz de di-

cha conexión es mucho más profunda porque entronca con los propios orígenes del Estado Constitucional y se sitúa en la pugna entre el Ejecutivo y el Parlamento que ha caracterizado la evolución de ese tipo de Estado.

En la etapa de nacimiento del Estado constitucional, durante las revoluciones liberales, el Parlamento se erigió en representante de la sociedad para afirmar, frente a la Corona, los derechos de los individuos. Aunque la enunciación de estas facultades variaba de país a país, casi todas las declaraciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX tenían un núcleo común, que consistía en proclamar de la libertad individual frente al poder. El carácter central de esta noción impregnó los demás derechos. El concepto de igualdad formal que predominó en esa época era, en cierta medida, una concreción de la libertad, porque exigía la superación de los privilegios que permitían a las clases privilegiadas del antiguo régimen imponer cargas personales y reales sobre el resto de las personas. En definitiva, la igualdad suponía la supresión de situaciones medievales de subordinación y vinculación. También el derecho de propiedad surgió, en el período liberal, conectado con la libertad, al impedir que los poderes públicos interfirieran en los bienes de los individuos si no era de acuerdo con las formas y sólo en los casos previstos por el ordenamiento jurídico. Todavía hoy la propiedad conserva esa naturaleza, porque consiste precisamente en la libertad de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que establezcan las leyes.

La pugna que el Parlamento sostuvo contra el Poder ejecutivo para salvaguardar los derechos mencionados se mantuvo a lo largo de todo el Estado liberal y atravesó tres etapas. Descrita a grandes rasgos, la primera de ellas afectó a la recaudación de los ingresos que el Monarca precisaba para sostener su propio aparato de poder. Recordemos que tanto la Revolución inglesa como la francesa o la norteamericana compartieron ese espíritu común. En los tres casos, los ciudadanos exigieron que el Poder ejecutivo no estableciese impuestos sin el consentimiento de los representantes de la sociedad reunidos en el Parlamento. Fue entonces cuando se consolidó el principio de que no cabe imposición sin representación.

La afirmación que se acaba de transcribir trajo pronto otra consecuencia, exigiendo la elaboración parlamentaria de los Presupuestos. Si los medios económicos de los que dispone el aparato del Estado son aportados por los individuos, es justo que sea la propia sociedad quien disponga cómo deben utilizarse. La segunda fase de la evolución que se está describiendo coincidió con las largas tensiones entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo sobre la determinación de

cuánto puede gastarse, dónde deberá hacerse y en cuánto tiempo. La pugna sobre la Ley de Presupuestos fue larga y compleja, por lo que se cerró con una suerte de compromiso. Aunque es el Poder ejecutivo quien ostenta el monopolio para la presentación del Proyecto de Ley, corresponde a la Cámara su aprobación definitiva.

La culminación del proceso exigía una última fase. La consolidación del principio de legalidad culminó cuando el Parlamento, siempre como representante de la sociedad, reivindicó su derecho a controlar la ejecución del Presupuesto para verificar que el Ejecutivo se sometiese a los límites y objetivos establecidos previamente por la propia Cámara. Fue Gladstone quien expuso con gran propiedad esta idea, al afirmar

«Es indiscutiblemente asunto de esta Cámara ser responsable del acometimiento de todo gasto público, y es también su deber seguir el empleo de los caudales recaudados por la vía de los impuestos y pedir cuenta de ellos hasta el último céntimo.»

Es así como se cerró y perfeccionó el ciclo del que venimos hablando. Mediante el mismo la sociedad, a través del Parlamento, encomienda al ejecutivo parte de su propiedad (y, en definitiva, de su libertad), dispone las condiciones y objetivos en que debe emplearse y controla la corrección del gasto.

En relación con este último aspecto surge, sin embargo, un problema. La implantación del Estado social ha supuesto un incremento de la intervención de los poderes públicos en la sociedad, pero sólo el Poder ejecutivo cuenta con los medios adecuados para hacer frente a las nuevas misiones asumidas por los poderes públicos. Frente a ello, el Parlamento sigue operando conforme a las formas que lo han caracterizado desde sus orígenes. No es que la Asamblea haya sido incapaz de adaptarse a las nuevas circunstancias. Sucede que la composición y los modos de operar de la Cámara no están pensados para garantizar la eficacia, sino otros valores, como son el pluralismo político y la participación de todos los sectores representados en la Asamblea.

Lo cierto es que, como consecuencia de lo que se acaba de apuntar, la Cámara carece de los medios y de las técnicas precisas para llevar a cabo el control del gasto público. Por esta razón, dicha misión se encomienda a órganos especializados que disponen de suficientes medios técnicos: los Tribunales o Consejos de Cuentas. Son estas entidades las que efectúan la fiscalización del gasto, que corresponde al Parlamento en representación de la sociedad.

Por las razones que se acaban de exponer, y desde el punto de vista del Derecho constitucional, la posición institucional de los órganos de fiscalización externa debe enfocarse desde la teoría del control. Bajo este punto de vista, constituyen piezas básicas de los modernos Estados constitucionales.

La doctrina contemporánea pone cada vez más el acento en la íntima relación que existe entre el concepto de Constitución y la existencia de controles. En este sentido, M. Aragón Reyes ha afirmado que el control es, en definitiva, un elemento inseparable del concepto de Constitución. Lo cierto es que, al igual que sucede en el caso de otros órganos que llevan a cabo una misión de fiscalización, el papel del Tribunal y de los Consejos de Cuentas enlaza directamente con las grandes definiciones recogidas en nuestra Norma fundamental.

El control que llevan a cabo estas instituciones conecta, antes que nada, con la idea de Estado de Derecho. Es cierto que los órganos externos de fiscalización tienen atribuidas, en nuestro país, otras atribuciones distintas al control de legalidad, de las que luego será preciso hacer mención. Pero aun así, la función principal que les corresponde continúa siendo garantizar el respeto al principio de supremacía de la ley, verificando que el acto sometido a análisis se haya realizado conforme a lo establecido por el Parlamento en la Ley de Presupuestos y en el resto de las normas que integran el sistema jurídico.

Por esta razón, la fiscalización del gasto público enlaza también con la noción de soberanía popular. Al comprobar que el gasto público se haya efectuado según lo establecido en el ordenamiento, los órganos de control externo confirman que el Ejecutivo se subordine a la Ley, norma a través de la cual se expresa la voluntad popular en los Estados democráticos.

Por último, el control enlaza también con la división de poderes y, por tanto, con el principio de pluralismo político. A partir de los informes que el Tribunal y los Consejos de Cuentas envían al Parlamento, la Cámara puede actuar para ejercer su función de frenar y contrapesar al Ejecutivo. Es cierto que, en los sistemas parlamentarios, esta función puede parecer mitigada, porque la mayoría de la Cámara coincide con la mayoría en el Ejecutivo. Pero este hecho no puede contemplarse como una disfunción del sistema. Al contrario, constituye un requisito esencial de dicha forma de gobierno porque, en ella, la legitimidad del Ejecutivo se fundamenta en la Asamblea. Por eso, en los modelos parlamentarios, el control político pocas veces culmina con la denegación de la moción de confianza o la apro-

bación de la moción de censura, que obligan a dimitir al Gobierno. En sentido distinto, esa forma de control se verifica a través de medios ordinarios, como son las preguntas y las interpelaciones, y, sobre todo, a través de los debates que caracterizan todos los procedimientos parlamentarios. La fiscalización de la minoría sobre el Ejecutivo se desarrolla, por ejemplo, cuando la Cámara debate los informes elaborados por los órganos de control de cuentas. Es entonces cuando los miembros de la oposición pueden criticar la gestión económica del Ejecutivo y hacer una exposición de su propio ideario para influir en la futura intención de voto de los electores.

3. EL CONTROL POLÍTICO DEL PARLAMENTO Y CONTROL JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

Los informes que emiten los órganos de control externo son, por lo tanto, el presupuesto de una faceta del control político que el Parlamento ejerce sobre el Gobierno. A partir de los mismos, la minoría puede cumplir la tarea que le corresponde en un sistema democrático y que consiste, precisamente, en hacer oposición criticando la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo.

La conexión entre la función que corresponde a las Cámaras como órgano representativo y la meramente técnica, que es propia de los Consejos y del Tribunal de Cuentas, entraña un riesgo. Éste consiste en que lo político desborde su propio ámbito y enturbie la actividad de dichas instituciones. No hace falta extenderse demasiado a la hora de referirse a estos riesgos, porque están en la mente de todos. Por eso, conviene hacer mención únicamente de algunas de las situaciones que pueden suscitar mayores problemas.

La primera de ellas consiste en la manera en que los Reglamentos parlamentarios regulan el debate que las Cámaras llevan a cabo de los informes y la memoria de los órganos de fiscalización de las cuentas públicas. En este tema, las Leyes de creación de los Consejos de Cuentas de las Comunidades Autónomas han seguido, por lo general, el modelo del Estado, que presenta, a su vez, algunos inconvenientes. Así, esta última regulación parece indicar que el Parlamento debate, fundamentalmente, la forma en que el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo su tarea de fiscalización.

En efecto, es el Presidente de dicho órgano el que presenta el Informe sobre la Cuenta General del Estado, sobre el que los grupos Parlamentarios podrán realizar propuestas de resolución. Es también el Informe del Tribunal el que puede resultar rechazado por el Ple-

no de las Cámaras, decisión que obligaría al órgano de control a presentar un nuevo informe. Este debate es, evidentemente, imprescindible, dada la propia naturaleza del Tribunal de Cuentas que, como señala el artículo 136 de la Constitución, ha recibido por delegación de las Cortes Generales la función de fiscalizar el sector público.

Pero, como se acaba de señalar, aunque ese extremo sea necesario, no es suficiente. Los grupos parlamentarios, a partir del Informe del Tribunal, deberían discutir lo que más importa al Parlamento, es decir, el cumplimiento por parte del Ejecutivo del mandato recibido por las Cámaras a través de la Ley de Presupuestos. En definitiva, a raíz de la evaluación técnica y jurídica elaborada previamente por el órgano fiscalizador, debería comenzar el control político que corresponde al Parlamento sobre el Ejecutivo.

Es precisamente este segundo aspecto de la cuestión el que no aparece recogido claramente en las normas que regulan la tramitación parlamentaria de los Informes del Tribunal de Cuentas, porque no se especifica con claridad que las intervenciones de los grupos parlamentarios, el dictamen que elabora la Comisión o el debate de totalidad en el Pleno de cada Cámara se refieran a la gestión del Gobierno. Aunque puede ser que así ocurra en la práctica, cabe concluir que las normas que regulan estos extremos en el modelo estatal no parecen la más adecuadas. En primer lugar, porque no articulan debidamente la función de control que corresponde al Parlamento. Pero, además, porque propician la confusión entre la opinión de las fuerzas políticas acerca de la forma en que el Tribunal de Cuentas ha ejercitado sus funciones con la que les merece la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo.

El segundo riesgo que puede afectar al carácter estrictamente técnico de los informes de los órganos de fiscalización reside en la naturaleza del control de eficiencia y economía que, tanto el ordenamiento nacional como los de las Comunidades Autónomas, atribuyen a dichos órganos. Este tipo de actuaciones adquieren cada vez mayor importancia, entre otros motivos porque concreta los principios constitucionales acerca de la manera de llevar a cabo el gasto público que aparecen recogidos en el artículo 31 de la Constitución. Aun así, conviene resaltar las dificultades de llevar a cabo el control sobre la gestión sin que el resultado de la fiscalización entrañe valoraciones que pueden ser interpretadas como juicios políticos.

En términos generales, puede afirmarse que, mediante el control operativo, se evalúa el éxito en la consecución de los objetivos y la adecuación de los medios disponibles para alcanzarlos. El problema

principal reside en que esas operaciones se aproximan extraordinariamente a la función de dirección política. Según la definición predominante, esta última tarea consiste, precisamente, en determinar los fines hacia los cuales tiende la organización estatal y en establecer los medios más ajustados para cumplir dichos objetivos.

En definitiva, la función auxiliar atribuida a los órganos de fiscalización en beneficio de la Asamblea puede provocar que las distintas fuerzas presentes en el Parlamento atribuyan a los informes del Tribunal y de los Consejos de Cuentas una intencionalidad política que, en realidad, no poseen. Esta manipulación, llevada hasta sus últimos extremos, podría poner en cuestión la objetividad y neutralidad del dichos órganos de control y minar, indirectamente, las bases de su propia legitimidad.

Para evitar estos riesgos, conviene tener muy presentes, tanto en la teoría como en la práctica, las diferencias que existen entre el control que corresponde al Parlamento y el tipo de fiscalización que es propio de los órganos de control de cuentas.

El control del Parlamento tiene, como antes se ha señalado, naturaleza política. Según M. Aragón, este tipo de control se caracteriza fundamentalmente porque el canon de fiscalización y los criterios de valoración son subjetivos y, por lo tanto, disponibles para quien los lleva a cabo. El juicio sobre la conducta del órgano controlado no se fundamenta en reglas fijas, sino conforme a la libre voluntad del órgano que efectúa la fiscalización. Este último puede basar su reproche en que la actuación del poder no le parezca oportuna o no goce de su confianza.

Cuando el Parlamento debate los informes de las instituciones de cuentas, debe llevar a cabo este tipo de control sobre el Ejecutivo. El carácter político del control no desaparece, aunque exista un dictamen técnico previo, como son las memorias e informes elaborados por los Consejos y Tribunales de Cuentas. En efecto, ni dichos informes tienen naturaleza vinculante, ni constituyen la única razón que la Asamblea puede tener en cuenta a la hora de valorar la forma en que el Gobierno ha ejecutado la Ley de Presupuestos. La decisión final será siempre política, basada en razones de oportunidad.

El control que corresponde los órganos externos de fiscalización es de muy distinta naturaleza. Antes de profundizar en este asunto, conviene introducir algunas matizaciones. En primer lugar, hay que tener presente que las instituciones mencionadas desempeñan otras funciones distintas al control de legalidad. Así, nuestro ordenamiento jurídico les atribuye el control de eficacia y economía, al que ya se

ha hecho referencia. En algunos supuestos, estos órganos desempeñan además funciones de naturaleza asesora o, como ocurre con el Tribunal de Cuentas nacional, de enjuiciamiento.

En segundo lugar, es preciso recordar que el control de legalidad que realizan los órganos de fiscalización tiene características peculiares. En la mayoría de los casos requiere la utilización de técnicas contables destinadas a comprobar que las operaciones económico-administrativas se hayan anotado de forma correcta y que las cuentas respondan a la realidad. A pesar de estas singularidades, puede afirmarse que dicha operación, si bien de carácter económico financiero, es una forma de control jurídico. En efecto, está destinada a verificar que el supuesto de hecho sometido a análisis coincida con el previsto en la norma aplicable, de manera que sea posible extraer del mismo las debidas consecuencias jurídicas.

Según siempre M. Aragón Reyes, el control jurídico se distingue fundamentalmente por una nota: su carácter objetivado. En este caso, el canon de fiscalización está constituido por un conjunto normativo preexistente y no disponible por el órgano que lo ejerce. El juicio o la valoración sobre el objeto sometido a control se realiza conforme a razones de naturaleza jurídica, sujetas, por tanto, a reglas fijas de verificación. En definitiva, estamos en presencia de un tipo de actividad muy distinta a la que caracteriza al Parlamento. El control de los órganos externos de fiscalización es una actividad eminentemente técnica, donde no existe campo para el juicio subjetivo ni para la valoración discrecional.

4. LAS GARANTÍAS DE LA INDEPENDENCIA

A diferencia de otros órganos de control, los Consejos de Cuentas carecen de medidas coactivas que respalden la eficacia de su decisión. Su principal fuerza radica, precisamente, en el carácter aséptico de sus informes, así como en la repercusión que sus informes alcancen sobre la opinión pública.

Dentro de este contexto, la distinción que se acaba de realizar entre el control jurídico y el control político resulta imprescindible, porque sirve como criterio teórico para separar las funciones que corresponden al Parlamento y las que se atribuyen a los Consejos de Cuentas. Pero esta diferenciación no constituye de por sí una garantía para que, en la práctica, ambos tipos de controles se mantengan separados.

En virtud de estas razones, tanto las Leyes de las Comunidades Autónomas como la legislación del Estado establecen diferentes me-

dios para asegurar la independencia técnica de los órganos externos de fiscalización.

Acerca de este extremo, conviene tener presente, antes que nada, que la autonomía de una institución no es consecuencia de la manera en que se designe a sus miembros, siempre que se respete el espíritu y la lealtad constitucional. No está de más recordar que las mayorías cualificadas exigidas para elegir a los miembros de un órgano están destinadas a conseguir el consenso acerca de su composición. No son, en absoluto, una técnica pensada para favorecer el reparto de puestos entre las distintas fuerzas políticas, como podría deducirse de la lectura de alguna regulación autonómica. Esa interpretación de la forma de elegir a los miembros de los órganos de fiscalización resulta incompatible con el carácter técnico y no representativo que debe caracterizar a las instituciones de control de cuentas.

En la autonomía de dichos órganos tampoco influye que estén dotados de una estructura unipersonal o colegiada, ya que en ambos casos pueden alcanzarse iguales niveles de independencia. Esta última es, en realidad, resultado del estatuto que se reconozca a sus miembros y de las normas que regulan la estructura y el funcionamiento de la institución.

En relación con la primera de estas cuestiones, merece la pena mencionar cómo las Leyes de las distintas Comunidades Autónomas que organizan los Consejos de Cuentas suelen atribuir a sus miembros una posición jurídica similar a la de los jueces y magistrados. Así, la independencia que se les reconoce es, por una parte, externa, porque los Consejeros, en el ejercicio de sus funciones, no pueden recibir órdenes o instrucciones de ninguna otra autoridad, ni pueden servir a otros intereses que a los intereses públicos. Además, la independencia es interna porque, a la hora de elaborar sus propios juicios, deben actuar con imparcialidad. Para garantizar ambas facetas los miembros de estos órganos gozan de inviolabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, son inamovibles y, además, están sujetos a las mismas causas de incompatibilidad que los miembros del Poder judicial.

Al establecer la posición jurídica que se acaba de describir se observa que las Leyes de las Comunidades Autónomas han seguido de cerca la regulación que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas realizan del estatuto de los Consejeros de este órgano. Dichas previsiones son coherentes con las funciones que el propio texto constitucional atribuye al Tribunal de Cuentas, entre las que figura la función de enjuiciamiento. Por eso, es en cierto modo para-

dójico que las Leyes autonómicas sigan una inspiración similar; a pesar de que los órganos de control externo de las Regiones no tengan funciones judiciales, sino, a lo sumo y no en todos los casos, la mera instrucción de los asuntos que deberá juzgar el Tribunal de Cuentas del Estado. Aun así, las garantías que antes se han enumerado no están de más, porque parecen adecuadas para reforzar la libertad los Consejos de Cuentas a la hora de formar sus propias opiniones.

Para asegurar la independencia de los órganos de control externo, no basta con garantizar la libertad de sus miembros. Además deben establecerse determinadas prerrogativas que faciliten la autonomía de la institución en su conjunto. En principio puede afirmarse que el Tribunal de Cuentas goza de la autonomía que es característica de todos los órganos constitucionales. Las Leyes que regulan la institución la han dotado, en primer lugar, de autonomía de gobierno. En efecto, dicho órgano tiene competencia exclusiva para todo lo que concierne al régimen interior del mismo y al personal a su servicio. Además, la elección del Presidente corresponde al Pleno, compuesto por todos los Consejeros.

El Tribunal de Cuentas goza también de autonomía reglamentaria porque puede desarrollar lo establecido en la Ley acerca de su estructura y funcionamiento. Por último, el Tribunal de Cuentas dispone de autonomía presupuestaria. Aunque como ocurre en el caso de otros órganos constitucionales, la aprobación de su Presupuesto corresponde a las Cortes Generales, es elaborado por el propio Tribunal de Cuentas y se integra en los Generales del Estado como sección independiente.

Estas tres vertientes de la autonomía se reconocen también a los Consejos Consultivos, si bien con algunas variantes que afectan, sobre todo, a la autonomía presupuestaria. Sería deseable que las Leyes regionales regulasen con mayor precisión dicho extremo, sobre todo en relación al el Ejecutivo. Resultaría un contrasentido, y un grave riesgo para la independencia, que la institución que ejerce el control se encontrase subordinada a previsiones de gasto impuestas por el órgano sometido a fiscalización.

Al principio de mi intervención me propuse un objetivo para este Seminario. A pesar de la complejidad de nuestro sistema territorial, era preciso concretar las claves de la relación entre el control de cuentas y el Parlamento. Como se ha podido analizar con cierto detalle, las razones que explican dicha vinculación se encuentran en el propio fundamento del Estado constitucional. Es cierto que esta estrecha conexión entraña algunos riesgos, que pueden llegar a afectar la posi-

ción institucional de los órganos de control. Pero también es verdad que, dentro de nuestro ordenamiento, existen las necesarias garantías para evitar esos peligros y remedios suficientes para superarlos. Del funcionamiento adecuado de estos remedios y garantías depende el éxito del control y, en definitiva, el correcto funcionamiento de unas instituciones que son básicas para el Estado de Derecho.