



La Government Accountability Office y el Congreso de los Estados Unidos de América: modelos de relación entre Parlamentos y Entidades Fiscalizadoras

The Government Accountability Office and the United States Congress: models of interaction between Parliaments and Audit Institutions

Ana Cossío Capdevila

Letrada del Tribunal de Cuentas

Vicepresidenta de la Cámara de Cuentas

<https://orcid.org/0009-0005-4439-873X>

Fecha de recepción: 16/02/2026

Fecha de aceptación: 29/04/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO).—II. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.—2.1. Organización.—2.1.1. España: las ICEX.—2.1.1.1. Tribunal de Cuentas.—2.1.1.2. Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX).—2.1.2. Estados Unidos de América.—2.1.2.1. El Comptroller General.—2.1.2.2. La Oficina.—2.2. Funciones.—2.2.1. Las ICEX.—2.2.2. La GAO.—III. MODELOS DE RELACIÓN PARLAMENTO-ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR: GAO'S CONGRESSIONAL PROTOCOLS.—3.1. Modelo español.—3.1.1. Ámbito nacional: Tribunal de Cuentas.—3.1.2. Ámbito autonómico.—3.1.2.1. Comunidades Autónomas sin OCEX.—3.1.2.2. Comunidades Autónomas con OCEX.—3.2. Modelo estadounidense.—3.2.1. Breve reseña sobre el sistema político estadounidense.—3.2.2. Vías de interacción entre la GAO y el Congreso estadounidense.—3.2.2.1. Mandatos parlamentarios.—3.2.2.2. Requerimientos parlamentarios.—3.2.2.3. Otras formas de colaboración.—IV. CONCLUSIÓN: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en el uso de los fondos públicos constituyen pilares esenciales de los sistemas democráticos. En este contexto, las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan un papel clave como órganos de apoyo al poder legislativo en el control de la gestión económico-financiera y presupuestaria del poder ejecutivo, tanto a nivel estatal como autonómico. El presente estudio analiza una

de las instituciones de control más avanzadas a nivel internacional: la Government Accountability Office de los Estados Unidos. Se examina su contribución al diseño del complejo marco de auditoría en un Estado federal como el norteamericano y, especialmente, su función como instrumento eficaz al servicio del Congreso en la supervisión de la acción gubernamental. El trabajo subraya la importancia de la independencia institucional, la planificación basada en el análisis de riesgos y la orientación a resultados, destacando cómo la GAO articula mecanismos ágiles y útiles para colaborar con el Parlamento, fortaleciendo la rendición de cuentas y garantizando la adecuada protección de los intereses de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: rendición de cuentas, control externo, control parlamentario, eficiencia.

ABSTRACT

Accountability, transparency, and efficiency in the use of public funds are essential pillars of democratic systems. In this context, Supreme Audit Institutions play a key role as supporting bodies of the legislative branch in overseeing the economic, financial, and budgetary management of the executive power, both at the national and subnational levels. This study examines one of the most advanced control institutions at the international level: the United States Government Accountability Office. It analyzes its contribution to the design of the complex audit framework of a federal state such as the United States, and particularly its role as an effective instrument at the service of Congress in supervising government action. The paper emphasizes the importance of institutional independence, risk-based planning, and results-oriented approaches, highlighting how the GAO deploys agile and effective mechanisms to work with Congress, thereby strengthening accountability and ensuring the adequate protection of American citizens' interests.

KEYWORDS: public accountability, external audit, parliamentary oversight, efficiency.

I. INTRODUCCIÓN: LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO)

La rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en el uso de fondos públicos son elementos esenciales en un estado democrático. Las entidades fiscalizadoras superiores son aquellas instituciones que, bajo distintas configuraciones jurídicas e institucionales, coadyuvan al poder legislativo de un país o región (en el caso de España nos referiremos a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas) en la tarea de controlar la gestión económico-financiera y presupuestaria del ejecutivo.

Con el presente estudio queremos ahondar en una de las instituciones de control más modernas y eficientes del mundo, la institución superior de

control de los Estados Unidos, destacando su labor no solo en el diseño del marco de auditoría de una nación federal tan compleja como la norteamericana sino como instrumento de auténtico apoyo al poder legislativo en su actividad de control al gobierno.

Las instituciones de fiscalización deben gozar de la necesaria independencia que permita un trabajo, sin injerencias de la institución controlada, planificado atendiendo a un adecuado análisis de riesgos, pero a su vez, debe servir al parlamento como un arma ágil y focalizada en la rendición de cuentas de quienes gestionan fondos públicos y, por tanto, como una garantía para el ciudadano en su vertiente fiscal o contribuyente.

Es este aspecto el que queremos subrayar con este estudio, la manera en el que la *Government Accountability Office* (en adelante GAO) colabora con el Congreso de los Estados Unidos a través de diversos instrumentos que configuran un modelo dotado de agilidad y fluidez y, por tanto, de utilidad para la sociedad norteamericana (Vallès Vives, 2003, p. 92).

La Oficina de Responsabilidad Gubernamental u Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) se creó en 1921 mediante la Ley de Presupuesto y Contabilidad (*The Budget and Accounting Act*), bajo la denominación *General Accounting Office* (Oficina General de Contabilidad), que transfirió a esta nueva entidad las funciones de auditoría, contabilidad y gestión de reclamaciones previamente asignadas al Departamento del Tesoro junto con 1700 empleados de dicho Departamento. Su creación respondió a la necesidad de reorganizar la gestión financiera del Gobierno federal tras la Primera Guerra Mundial. El aumento significativo del gasto durante el conflicto había generado un incremento considerable de la deuda pública, lo que llevó al Congreso a reconocer la necesidad de contar con más información y control sobre el uso de los recursos públicos. Esta legislación también garantizó la independencia de la GAO respecto al poder ejecutivo, otorgándole un amplio mandato para examinar y supervisar el uso de los fondos federales.

Durante sus primeros veinte años de funcionamiento, la labor principal de la GAO consistió en la revisión material de la documentación contable. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, la institución comenzó a realizar auditorías financieras de carácter más integral. A partir de la década de 1960, la GAO inició una transición gradual hacia el tipo de trabajo que actualmente caracteriza su labor: la evaluación de programas mediante auditorías operativas, orientadas a determinar si los programas públicos cumplen con los objetivos para los cuales fueron diseñados (Rodríguez Ariza, 2006, p. 138).

En 2004, la denominación legal de la GAO cambió de *General Accounting Office* a *Government Accountability Office*. Esta modificación reflejó el papel, cada vez más amplio, que asumía la entidad dentro de una administración federal en expansión. Más allá de las auditorías financieras, las actuaciones de la GAO comprenden evaluaciones de programas, auditorías

de gestión, análisis de políticas públicas, dictámenes jurídicos, resoluciones de impugnaciones en procesos de licitación, así como investigaciones relacionadas con el fraude de fondos federales. La denominación en sí refleja la exigencia por parte de la sociedad estadounidense de una debida «rendición de cuentas» (*accountability*) de quienes manejan los fondos procedentes de sus impuestos, termómetro de calidad democrática, que va más allá del mero control auditor del gasto.

El presente trabajo pretende profundizar en cómo el poder legislativo ejerce una de sus labores fundamentales, la acción de control al ejecutivo en el uso de fondos públicos, abordando el estudio de los instrumentos que constitucionalmente se ponen a su disposición, las entidades fiscalizadoras, y su dinámica de relación. A tal efecto se analizará el modelo español, en sus distintos ámbitos territoriales, distinguiendo cuáles son sus funciones y cómo impacta su organización en su desempeño; y el estadounidense, cuya institución superior de control, la GAO, se ha convertido en un paradigma por su agilidad y eficacia en el servicio al parlamento¹ americano y, por tanto, en el servicio a sus ciudadanos (Biglino Campos, 2019, p. 81), destacando por sus prácticas ejemplares (García del Castillo, 2007, p. 161). Con ello, el objetivo fundamental de este estudio es ofrecer pautas que podrían inspirar una reforma de las estructuras existentes en nuestro ordenamiento, de cara a reforzar el papel de las instituciones de control externo del gasto público como auténticas guardianas del presupuesto.

II. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

2.1. Organización

2.1.1. España: las ICEX²

El modelo de control externo en España refleja la configuración del Estado como Estado autonómico donde conviven el Tribunal de Cuentas, configurado constitucionalmente (art. 136) como el *supremo órgano fiscaliza-*

¹ Como puede apreciarse por el número de informes y comparencias cada año ante el Congreso, sus publicaciones sobre análisis de tendencias (i.e.: On the Horizon: Three Science and Technology Trends That Could Affect Society) o la rapidez con la que fiscalizan cuestiones de máxima actualidad (i.e.: Ukraine Funding: HHS Allocation and Oversight of Refugee Assistance Report; Venezuela: Illicit Financial Flows and U.S. Efforts to Disrupt Them Report); U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) Report: Actions Still Needed to Improve Planning and Management of Its Native American Law Enforcement Unit, entre otros).

² La denominación ICEX hace referencia a todas las existentes en el marco nacional, ya sea estatal o autonómico. Cuando se hace referencia exclusivamente al ámbito autonómico, se utiliza la denominación órganos de control externo o su acrónimo OCEX.

dor de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, con competencias sobre todo el territorio nacional, y los Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, encargados de control de del presupuesto autonómico y local.

La relación entre las instituciones de control externo (ICEX) pivota sobre las ideas de primacía del Tribunal de Cuentas en su función auditora, y necesidad de coordinación con los órganos autonómicos análogos en los territorios donde se hubiesen constituido, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

Procederemos a continuación a analizar muy brevemente la estructura de las distintas instituciones de control existentes en el panorama nacional que varían entre modelos colegiados y unipersonales, lo que determina, en cierta medida, el modo en que se relacionan con la institución parlamentaria correspondiente.

2.1.1.1. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tal como establece la Constitución (art. 136 y 153.d) y su legislación de desarrollo (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas) es un órgano pluripersonal o colegiado, compuesto por 12 miembros, los Consejeros de Cuentas, elegido por las Cortes Generales, 6 por el Congreso y 6 por el Senado, por mayoría de tres quintos en ambas cámaras, para un período de 9 años, renovable sin límite de tiempo, entre Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de 15 años de ejercicio profesional (art. 30.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas). Habitualmente los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos entre juristas o economistas.

Los Consejeros de Cuentas y el Fiscal ante el Tribunal de Cuentas, designado éste por la Fiscalía General del Estado, integran el órgano de mayor rango del Tribunal, el Pleno, al que corresponden las funciones más importantes de la institución, como la función fiscalizadora, las principales decisiones en materia de gobierno interior o la potestad normativa interna. El Presidente del Tribunal de Cuentas es elegido entre sus miembros por un período de 3 años, renovable. La formación de los Presidentes del Tribunal de Cuentas está orientada a los ámbitos competenciales de la institución, teniendo una edad media de aproximadamente 61 años en el

momento de acceso al cargo. La práctica totalidad han sido funcionarios de carrera, juristas o economistas.

La organización del Tribunal de Cuentas es reflejo de sus principales funciones, la función fiscalizadora de la actividad económico-financiera del sector público y la función enjuiciadora o judicial, esto es, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Así pues, el Tribunal se organiza en dos grandes secciones, la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento, en las que incardinan los Consejeros y Consejeras que integran el Pleno.

Además de los señalados, el órgano ordinario de gobierno interior de la institución es la Comisión de Gobierno, constituida por el Presidente del Tribunal de Cuentas y los Consejeros-Presidentes de Sección, que se encarga de establecer el régimen de trabajo del personal, distribuir los asuntos en las secciones y *mantener relaciones permanentes con las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas* [art. 6 a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas].

2.1.1.2. Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX)

Las instituciones autonómicas de control externo creadas hasta la fecha en 13 de las 17 Comunidades Autónomas, han seguido, con carácter general, el modelo establecido para el Tribunal de Cuentas en su función fiscalizadora, ya que los OCEX no tienen función de enjuiciamiento contable, sin perjuicio de sus particularidades propias.

Tabla n.º 1					
TIPOLOGÍA ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS					
	CC. AA.	COMPOSICIÓN	ELECCIÓN PARLAMENTARIA	DURACIÓN MANDATO	REQUISITOS FORMACIÓN
1	Cámara Comptos Navarra	Unipersonal	1.º votación: mayoría absoluta 2.º votación: mayoría simple	6 años renovable sin límite	Titulados superiores juristas, economistas
2	Sindicatura Comptes Cataluña	7 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 15 años ejercicio
3	Sindicatura Comptes Comunitat Valenciana	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
4	Consello de Contas Galicia	5 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite hasta los 72 años	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 12 años ejercicio
5	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	7 consejeros	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
6	Cámara de Cuentas Andalucía	7 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Titulados superiores juristas, economistas
7	Audiencia de Cuentas Canarias	5 consejeros auditores	Mayoría 3/5	5 años renovable sin límite	Personas de reconocido prestigio en relación con el ámbito funcional del órgano fiscalizador
8	Cámara de Cuentas Madrid	7 consejeros	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría simple	6 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
9	Sindicatura Comptes Illes Balears	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
10	Consejo de Cuentas Castilla y León	3 consejeros	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría absoluta	4 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
11	Sindicatura de Cuentas Asturias	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
12	Cámara de Cuentas Aragón	3 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
13	Cámara de Cuentas Castilla-La Mancha	Unipersonal	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría absoluta	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 6 años ejercicio

Fuente: elaboración propia a partir de normativa OCEX.

A la luz de los datos reflejados en la tabla anterior se pueden conocer las características estructurales de los distintos OCEX.

En la gran mayoría de los casos se ha optado por el modelo colegiado (conocido como modelo continental o francés) frente al unipersonal (modelo anglosajón o de Westminster). En el derecho comparado, el modelo colegiado suele ser propio de aquellas instituciones superiores de control que tienen, además de función auditora, función jurisdiccional (como por ejemplo los casos de España, Francia, Italia, Bélgica, Portugal o Grecia) lo que les permite funcionar como un tribunal de justicia, mientras que aquellas que no ejercen función judicial suelen adoptar el modelo unipersonal (i.e. Reino Unido, Suecia, Austria, Finlandia, Dinamarca, Estados Unidos de América, Canadá, entre otros). Los órganos de control autonómicos, a pesar de no tener función jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Francia (Levallois, 2001, p. 62), adoptan fórmulas pluripersonales que van desde los 3 miembros a los 7 miembros, salvo en los casos de Navarra y Castilla-La Mancha, en los que ha optado por el modelo unipersonal.

En todos ellos se exigen unas mayorías parlamentarias reforzadas para su elección, si bien en los casos de Navarra, Madrid, Castilla León y Castilla-La Mancha se contempla la posibilidad de nombramiento de los miembros del OCEX mediante mayorías menos cualificadas en caso de falta de acuerdo.

Con relación al período de duración del mandato, que suele ser siempre superior al de la legislatura parlamentaria para desligar a estas instituciones del curso político, la mayor parte han optado por establecer la duración del mandato en 6 años, excepto Castilla y León y Canarias en donde el período es algo inferior (4 y 5 años respectivamente). Debe señalarse que 5 Comunidades Autónomas —Cataluña, Comunitat Valenciana, País Vasco, Asturias y Castilla-La Mancha— han limitado la posibilidad de renovar el mandato de los miembros de los órganos de control, siendo esta una potente garantía de independencia de la función auditora. Destaca también el caso del Consello de Contas de Galicia, donde se limita la edad máxima de permanencia en el cargo a los 72 años.

Respecto de los requisitos de elegibilidad de los miembros, en general se exige una especialización y excelencia demostrada en las áreas propias de ejercicio del órgano de control, destacando Cataluña donde es preciso un ejercicio profesional de al menos 15 años, frente a Navarra, Andalucía o Canarias donde no se prevé legalmente la exigencia de un número de años concreto como requisito objetivo para valorar la adecuación. En la actualidad, la gran mayoría de Presidentes de OCEX son funcionarios de carrera especializados en diversas áreas del derecho o la economía, y su edad media es aproximadamente de 62 años.

2.1.2. Estados Unidos de América

2.1.2.1. El Comptroller General

La GAO es una institución unipersonal, cuya cabeza es el *Comptroller General* (Auditor General) de los Estados Unidos. El Auditor General es designado por el Presidente de los Estados Unidos a partir de una terna de candidatos propuestos por una comisión especial del Congreso. Dicha comisión está integrada por el Presidente de la Cámara de Representantes (*Speaker*), el Presidente *pro tempore*³ del Senado, los líderes de la mayoría y de la minoría de ambas Cámaras, así como los Presidentes y Miembros de mayor rango del partido minoritario del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y del Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes. El Presidente puede solicitar a la comisión que proponga candidatos adicionales para su consideración. La designación presidencial está sujeta a confirmación por parte del Senado.

El Auditor General se nombra para un mandato único e improrrogable (el Auditor General designa a un Auditor General en funciones de entre el personal de la GAO antes de dejar el cargo) de 15 años, no renovable, lo que lo aleja de vaivenes políticos, y solo puede ser destituido por causa justificada, mediante un procedimiento de destitución (*impeachment*) o mediante resolución conjunta de ambas Cámaras, previa notificación formal y con posibilidad de ser oído en audiencia. El *impeachment* se limita a los motivos constitucionales de traición, soborno u otros delitos y faltas graves. La legislación vigente también contempla como causas específicas para la destitución mediante resolución conjunta: incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia en el desempeño del cargo, mala conducta en el ejercicio de sus funciones, o la comisión de un delito grave o conducta que implique vileza moral⁴.

Una vez finalizado su mandato, el Auditor General se retira percibiendo la totalidad de sus retribuciones, y no podrá ser nombrado para ningún otro cargo en el gobierno de los Estados Unidos. Ello, además de otras previsiones legales, como la autonomía presupuestaria de la institución, cuyo proyecto de presupuesto se incorpora a las asignaciones anuales del Parlamento y no puede ser modificado por el ejecutivo, garantizan que la GAO goce de una independencia prácticamente total respecto del Gobierno.

³ El Vicepresidente de los EE. UU. es a su vez el Presidente del Senado si bien esta labor la ejerce *pro tempore*, en su ausencia, otro senador, siendo costumbre parlamentaria que sea elegido para el cargo el senador más antiguo del partido que tiene la mayoría, quien a su vez puede delegarla.

⁴ La regulación estatutaria completa de la figura del Comptroller se encuentra fundamentalmente en el Título 31 del Código Federal de los EE. UU. bajo la rúbrica «Money and Finance», Capítulo 7 «Government Accountability Office» (arts. 701-793).

Desde la creación de la GAO en 1921, ha habido 8 Auditores Generales, 3 de ellos han cumplido el mandato completo de 15 años. Ninguno ha sido destituido.

Los Auditores Generales han contado con diversos perfiles profesionales y trayectorias laborales antes de asumir el cargo. Todos tenían experiencia previa en el sector público, que abarca desde exgobernadores o senadores, miembros de la Cámara de Representantes, hasta integrantes de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos. La mayoría también contaba con experiencia en el sector privado, predominantemente en entidades de auditoría o despachos jurídicos.

En cuanto a su formación académica, si bien ha sido diversa, la mayoría poseía títulos de posgrado o certificaciones profesionales. Todos los titulares del cargo han sido varones (Orice Williams Brown, Auditora General en funciones, interinamente desde el 30 de diciembre de 2025, es la primera mujer en ocupar este puesto) y tenían una edad media de 51 años en el momento de su nombramiento⁵.

5

Tabla n.º 2				
AUDITORES GENERALES DE LOS EE. UU. DESDE 1921				
N.º	Nombre	Años en el cargo	Formación/Profesión	Perfil institucional
1	John R. McCarl	1921–1936	Abogado	Exsecretario parlamentario del Senado.
2	Fred H. Brown	1939–1940	Abogado	Político exgobernador de New Hampshire.
3	Lindsay C. Warren	1940–1954	Abogado	Congresista Reforzó el control de gastos tras la guerra.
4	Joseph Campbell	1955–1965	Contador público certificado (CPA)	Exdirector de contabilidad en Defensa.
5	Elmer B. Staats	1966–1981	Doctorado en Ciencia Política	Funcionario público, miembro de la Oficina de Administración y Presupuesto; secretario del Comité del Senado para la Administración Pública y los Asuntos Gubernamentales.
6	Charles A. Bowsher	1981–1996	CPA; MBA	Director ejecutivo de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos; consultor privado.
7	David M. Walker	1998–2008	CPA; abogado	Socio de firma de auditoría; Miembro del Consejo Asesor sobre Información Financiera Gubernamental (Federal Accounting Standards Advisory Board – FASAB).
8	Gene L. Dodaro	2010–2025	Economista	Primer Auditor General con trayectoria íntegra en la propia GAO.
9	Orice Williams Brown (en funciones)	2026–present	Licenciada en Artes; MBA	Trayectoria profesional en la GAO.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en web de GAO y Congreso USA.

2.1.2.2. La Oficina

El Auditor General está asistido por una oficina integrada por cerca de 3.600 empleados. El presupuesto para el ejercicio 2025 ascendió a 887 millones de dólares⁶.

La institución se estructura en diversos comités, equipos y oficinas operativas y regionales.

1. Comité Ejecutivo

Este comité asesora al Auditor General en la dirección estratégica de la GAO.

Cargo	Denominación	Funciones Principales
Auditor General de los EE. UU.	Comptroller General of the United States	Máxima autoridad de la GAO. Dirige la estrategia general y representa a la agencia.
Jefe de Operaciones	Chief Operating Officer (COO)	Supervisa operaciones diarias y coordina equipos de misión y oficinas administrativas.
Consejero General	General Counsel	Responsable de asesoría jurídica, dictámenes legales y resolución de disputas contractuales.
Jefe de Finanzas y Administración	Chief Administrative Officer / Chief Financial Officer (CAO/CFO)	Encargado de la administración interna y las finanzas de la agencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en web de GAO.

El Auditor General cuenta también con un Consejo Asesor no ejecutivo integrado por diversas personalidades del ámbito público, privado y académico (que prestan asesoramiento periódico en materias de su experiencia y especialización, y con un Consejo Asesor en cuestiones Tribales e Indígenas (*Tribal and Indigenous Advisory Council*) en relación con el control de los programas federales que prestan servicios a las tribus, sus ciudadanos y los pueblos indígenas, compuesto por 14 miembros.

2. Equipos de Misión

La GAO organiza su labor en 15 equipos de misión especializados, cada uno centrado en áreas clave del gobierno federal. Estos equipos están compuestos por economistas, abogados, auditores financieros, ingenieros y otros especialistas que colaboran para proporcionar al Parlamento información objetiva y basada en evidencia. Los equipos realizan auditorías, evaluaciones y análisis en sectores como defensa, salud, educación, energía, tecnología de la información y seguridad nacional.

⁶ Fiscal year 2026 budget request (docs.house.gov).

3. Unidades Operativas y de Apoyo

Además de los equipos de misión, la GAO dispone de 16 unidades que respaldan su funcionamiento interno y externo. Estas unidades incluyen áreas como políticas de auditoría, gestión de calidad (*total quality management*, Ordoki, 1996, p. 68), recursos humanos, formación, tecnologías de la información, relaciones con el Congreso, oficina del Inspector general y servicios legales.

4. Laboratorio de Innovación y Ciencia de Datos

Este laboratorio impulsa la innovación en la GAO mediante el uso de tecnologías avanzadas y análisis de datos para mejorar la eficiencia y efectividad de las auditorías y evaluaciones. Ya desde la década de los 90, la GAO ha producido informes sobre cuestiones tecnológicas y científicas con impacto para la administración pública, destacando la publicación en 2021⁷ de un marco de rendición de cuentas de la inteligencia artificial (IA) que identifica las prácticas clave —en materia de gobernanza, datos, rendimiento y supervisión— para apoyar a las agencias federales y a otros entes públicos en la utilización responsable de la IA (Grau, 2021, p.12).

5. Oficinas Regionales

Aunque la sede principal de la GAO se encuentra en Washington, D. C., también cuenta con 11 oficinas regionales distribuidas por todo el país⁸.

2.2. Funciones

2.2.1. Las ICEX

En el sistema español las funciones de las instituciones de control externo varían atendiendo, principalmente, su ámbito territorial ya sea nacional o autonómico.

El Tribunal de Cuentas, cuyo ámbito competencial abarca todo el territorio nacional, ejerce fundamentalmente dos funciones al amparo del artículo 136 de la Constitución: la función fiscalizadora y la función jurisdiccional.

⁷ Artificial Intelligence: An Accountability Framework for Federal Agencies and Other Entities. GAO-21-519SP <https://www.gao.gov/assets/gao-21-519sp.pdf>

⁸ Atlanta, GA; Boston, MA; Chicago, IL; Dallas, TX; Dayton, OH; Denver, CO; Huntsville, AL; Los Angeles, CA; Norfolk, VA; Oakland, CA; Seattle, WA.

La *función fiscalizadora* consiste en verificar que la actividad económico-financiera del sector público, en la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, se ejerce con sometimiento y observancia de los principios de legalidad, eficiencia y economía, establecidos en la Constitución (arts. 9.3, 31.2, 103.1, 133.4), mandatos que, de forma sucinta y clara, reproduce el artículo 9 de la Ley 2/1982, 2 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas (Álvarez Martín, 2006, p. 75).

La *función jurisdiccional* consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia contable, esto es, cuando el ilícito juzgado reúne las características de la responsabilidad contable definidas en el artículo 49 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas así «La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector».

No es objeto de estas líneas hacer un estudio profundo de la naturaleza y funciones de los órganos de control externo. Baste señalar que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas forma parte de la jurisdicción ordinaria ejercida por juzgados y tribunales, siendo única para todo el territorio nacional. El Tribunal de Cuentas (STC 18/1991, de 31 de enero de 1991) «es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable» siendo el Tribunal Supremo el máximo órgano en materia jurisdiccional contable.

Derivada de la función fiscalizadora destaca también la *potestad sancionadora del Tribunal en materia de financiación tanto ordinaria como electoral a los partidos políticos*. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, en su artículo 18 atribuye al Tribunal de Cuentas, no a los órganos autonómicos de control externo, la potestad para acordar la imposición de sanciones pecuniarias al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en el artículo 17 de la misma Ley, que incluye tanto incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General como en la propia Ley Orgánica 8/2007. Esta potestad se extiende por tanto a todo el territorio nacional. El procedimiento sancionador se iniciará por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas y las resoluciones sancionadoras que adopte el Tribunal de Cuentas serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (18 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos).

Esta potestad sancionadora del Tribunal de Cuentas, conexas a la función fiscalizadora, se establece únicamente por razón de sujeto —las formaciones

políticas— ya que no se ha ligado a otro tipo de infracciones detectadas en los procedimientos fiscalizadores habituales. Y es exclusiva del Tribunal de Cuentas, al igual que la jurisdiccional, pues no se ha atribuido a los OCEX a pesar de que son estos órganos los que realizan la fiscalización de las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo prevea la normativa autonómica.

Además de estas funciones (la fiscalizadora, que se predica de todas las instituciones de control externo del gasto público, la jurisdiccional y la sancionadora, que son exclusivas del Tribunal de Cuentas) en nuestro país algunos OCEX desempeñan *funciones de prevención del fraude y la corrupción*, así como *funciones de asesoramiento* en materia económico-financiera en cuestiones relacionadas con sus competencias, a los parlamentos respectivos (ya sean las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o las Cortes Generales).

La función de prevención del fraude y la corrupción merecería un análisis detallado pero baste indicar aquí que esta función atribuida a los órganos de control de gasto consiste básicamente en colaborar con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación, proponiendo la implantación de sistemas de prevención y la elaboración de manuales de gestión de riesgos de la corrupción; comprobar los sistemas de prevención que se pongan en marcha; asesorar sobre los instrumentos normativos más adecuados para prevenir la corrupción; fomentar en la sociedad civil y, particularmente, en el ámbito empresarial la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público⁹. No se trata, a pesar de lo que pudiera parecer por su denominación, de una función investigadora como tal, ya que estos órganos carecen de instrumentos jurídicos para ello, al contrario de los que sucede con la fiscalía, las fuerzas y cuerpos de seguridad o la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2.2.2. La GAO

La GAO desempeña *funciones de auditoría, evaluación e investigación* y proporciona *asesoramiento jurídico al Congreso* en materias objeto de su competencia. Los trabajos de la GAO se realizan de oficio o a instancia del Congreso. La Oficina presenta los resultados de sus revisiones a través de informes y de testimonios o comparecencias ante el Congreso.

A su vez, la GAO tiene *competencias de resolución de conflictos en materia contractual*¹⁰ (*bid protest*) similares a las de un tribunal de recursos contractuales, emitiendo resoluciones en caso de disputas relacionadas con la adjudicación

⁹ Merece citarse a este respecto la actividad del Consello de Contas de Galicia tras la reforma introducida por Ley 8/2015, de 7 de agosto, y su normativa de desarrollo.

¹⁰ 31 U.S.C. § 3554 – Decisiones sobre impugnaciones en contrataciones públicas.

de contratos federales (no estatales ni locales ni internacionales, ni de aquellas agencias que estén exceptuadas como el Servicio Postal)¹¹.

Asimismo, la GAO ejerce *competencias administrativas en materia presupuestaria*¹² (*legal decisions*) relativas al cumplimiento de la normativa presupuestaria por parte de los diversos cuentadantes, ya sea de oficio (cuando un incumplimiento se detecte durante una actuación fiscalizadora) o bien a instancia del Congreso, sus Comisiones o sus Miembros.

Además, tiene la responsabilidad legal de supervisar e informar (*legal opinions*) sobre el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo de la *Impoundment Control Act* (Ley de Control de Retenciones Presupuestarias) que prohíbe a las agencias retener o demorar la ejecución de fondos presupuestarios salvo que el Presidente emita un «mensaje especial» al Congreso. Destaca también el papel consultivo de la GAO durante los períodos de «cierre» presupuestario (*Shutdowns/Lapses in Appropriations*¹³). La GAO emite dictámenes sobre los «cierres» en respuesta a solicitudes del Congreso o de agencias federales (fundamentalmente sobre la posibilidad de continuar con determinadas actividades y gastos, sobre las excepciones al cierre para casos de emergencia...).

También en relación con la *Federal Vacancies Reform Act* (Ley de Reforma sobre Vacantes Federales), que establece los requisitos para la provisión de puestos vacantes en agencias del Poder Ejecutivo que requieren nombramiento presidencial con confirmación del Senado, la GAO emite comunicaciones dirigidas al Congreso y al Presidente informando sobre infracciones de los límites temporales establecidos por dicha ley.

Así mismo, en materia reguladora destacan las competencias atribuidas a la GAO por la *Congressional Review Act* (Ley de Revisión del Congreso) que exige que todas las normas emitidas por agencias federales sean remitidas a ambas cámaras parlamentarias y a la GAO antes de que puedan entrar en vigor. La función principal de la GAO en el marco de esta norma consiste en

¹¹ *Competition in Contracting Act* of 1984 (CICA), 31 U.S.C. 3551-3557. Al margen de la competencia atribuida en esta ley, la GAO puede resolver otros recursos en materia de contratación si el organismo implicado ha aceptado por escrito que la GAO decida sobre ellas. Algunos organismos han proporcionado a la GAO cartas de consentimiento para resolver impugnaciones «no estatutarias» de forma permanente: la Agencia Logística de Defensa, el Servicio Forestal de los Estados Unidos y la Administración de Servicios Generales para la venta de propiedades, y el Arquitecto del Capitolio para las adquisiciones. Sin embargo, otros organismos solo han dado su consentimiento para que la GAO resuelva una impugnación «no estatutaria» en casos concretos.

¹² *GAO's Protocols for legal decisions and opinions*. Febrero 2024. GAO-24-107329.

¹³ Cuando se produce un cierre, la Ley contra el déficit (*Antideficiency Act*) exige que las agencias suspendan sus operaciones. Esto protege el poder del Congreso sobre el gasto federal al impedir que el poder ejecutivo funcione sin financiación. Esta ley impide a las agencias contraer obligaciones o realizar pagos por adelantado o que superen una asignación (31 U.S.C. § 1341). Por lo tanto, las agencias no pueden gastar dinero durante un cierre, ni siquiera para pagar los salarios de los empleados. Además, los empleados no pueden «ofrecer voluntariamente» sus servicios a las agencias, es decir, prestar servicios sin recibir una remuneración, salvo en circunstancias muy limitadas (31 U.S.C. § 1342).

informar al Congreso sobre cada regulación considerada «mayor» (*major rule*), comprobando si la agencia ha cumplido con el procedimiento normativo (Dooling, 2020, p. 395).

Y finalmente, si bien la GAO no está configurada como una institución antifraude, sí analiza tendencias, riesgos y estimaciones de fraude en toda la administración federal. Además, ha creado herramientas que pueden ayudar a combatir el fraude y los pagos indebidos (*FraudNET hotline; Fraud Risk Framework; Framework for Emergency Assistance Programs; The Green Book; Anti-Fraud Resource*)¹⁴.

Como particularidad, dentro de las funciones del Auditor General, este tiene la obligación legal de designar a miembros de determinadas comisiones, consejos consultivos y consejos de administración relacionados con la atención sanitaria¹⁵.

III. MODELOS DE RELACIÓN PARLAMENTO-ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR: GAO'S CONGRESSIONAL PROTOCOLS

3.1. Modelo español

Para un detallado análisis de los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas español nos remitimos a la magnífica obra de MENDIZÁBAL, baste señalar aquí que, si bien el artículo 136 de nuestra Constitución lo configura como un comisionado del Parlamento en su labor de control al Gobierno, especialmente en el ámbito económico financiero, esta misión no ha sido una constante en el devenir histórico de la Institución, sino más bien una excepción (Álvarez Tolcheff, 2024, p. 227).

Como subraya CUENCA MIRANDA (2022, p. 277) «En la mayoría de sistemas comparados, con diferente intensidad según los países que se tomen como referencia, el parlamento interviene en la integración de órganos constitucionales y en la designación de autoridades. (...) Así, de un lado, se señala la necesidad, o al menos la conveniencia, de que la integración de órganos de indudable relevancia en el arquitrabe político-constitucional de un país, cuente con la legitimación democrática, siquiera indirecta, que supone la intervención en su designación del órgano representativo por antonomasia del titular de la soberanía.(...) Se trataría, pues, de conferir una irradiación democrática a

¹⁴ <https://www.gao.gov/fraud-improper-payments>

¹⁵ Health Information Technology Advisory Committee (HITAC); Medicaid and CHIP (Children's Health Insurance Program) Payment and Access Commission (MACPAC); Medicare Payment Advisory Commission (MedPAC); Board of Governors of the Patient-Centered Outcomes Research Institute (PCORI); Physician-Focused Payment Model Technical Advisory Committee (PTAC).

la composición de tales órganos. En segundo término, se indica que la intervención del parlamento en la designación de autoridades o miembros de tales órganos supone una manifestación más de la potestad o facultad de control que corresponde a las Cámaras, función ésta (junto con la legislativa y la presupuestaria) incardinada dentro de las competencias clásicas de todo parlamento, y que ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años hasta el punto de ser considerada por numerosos autores como la función más relevante entre las desempeñadas hoy en día por las asambleas parlamentarias».

El moderno modelo de control externo de gasto público resalta la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas como misión principal y legitimadora del mismo, dejando en segundo lugar, con un peso puramente residual, a la función de enjuiciamiento contable, mero vestigio del pasado en el que la institución funcionaba básicamente como instancia contenciosa. En palabras de VELARDE (2008, p. 415), «El Tribunal de Cuentas es una institución revolucionaria, radicalmente nueva, que pretende, en el fondo, la superioridad del poder legislativo sobre el ejecutivo. El legislativo, en este terreno de la Hacienda, es el que decide periódicamente qué es lo que se va a recaudar y cómo, y cuánto se va a gastar. La posibilidad de que el ejecutivo ejecute mal este mandato se vigilará por el Tribunal de Cuentas. Sin división de poderes todo lo que existe es que el Ejecutivo se vigile a sí mismo».

Se trata pues de instaurar una institución independiente en el ejercicio de su cometido, que permita al ciudadano representado en el Parlamento, comprobar que el destino de sus impuestos se aplica a aquello para lo que se aprobó en el Presupuesto de un modo no solo correcto sino también eficiente, permitiéndole valorar si esa acción política plasmada en los programas presupuestarios de ingresos y gastos ha dado unos frutos adecuados.

Es por ello que la interacción entre las instituciones de control externo y el poder legislativo del que dependen y a cuyo objetivo sirven, debe ser constante y fluida para ser útil. De nada sirve ofrecer análisis técnicos profundos y de calidad si son poco oportunos, desfasados o carentes de interés. Y uno de los elementos fundamentales para que este consejo o evaluación sea fructífero es el cauce o instrumento de relación entre el Parlamento y el órgano de control.

3.1.1. *Ámbito nacional: Tribunal de Cuentas*

Como ya hemos apuntado el Tribunal de Cuentas ejerce sus funciones no sólo en el ámbito estatal sino también en el autonómico y local. Así lo establece el artículo 136.1 de la Constitución al señalar que «El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público», y el artículo 153.d) al disponer que «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario», ambos desarrollados a

este respecto en el artículo 4 de la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas al establecer el ámbito subjetivo de actuación del órgano fiscalizador, si bien la administración estatal es su foco prioritario de actuación, ya que en el ámbito autonómico y en el local son actores principales, en coordinación con el Tribunal, los órganos de control externo autonómicos.

El Tribunal de Cuentas es, por tanto, un órgano dependiente orgánicamente de la Cortes Generales (art. 1.2 *in fine* de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas: *Depende directamente de las Cortes Generales*) —pues son la Cortes quienes eligen a sus miembros, los Consejeros de Cuentas; pueden instar las actuaciones fiscalizadoras y las principales destinatarias del producto de dichas actuaciones fiscalizadoras, ya que ésta es una actividad puramente técnica al servicio de las Cortes, previa a la acción política de control al Gobierno que aquellas tienen encomendada constitucionalmente, como prevé el art. 66.2— e independiente en el ejercicio de sus funciones (técnicas), tanto de las Cortes como, especialmente, del ejecutivo, esto es, del ente fiscalizado. La función fiscalizadora es ejercida con absoluta independencia (funcional) puesto que carecería de sentido que se le pudieran dar instrucciones desde las Cortes Generales al ser éstas las que, por mayoría, eligen y dan soporte al Poder Ejecutivo cuya gestión es objeto de fiscalización (Suárez Lamata, 2022, p. 209).

En 2025 el Tribunal de Cuentas contó con una plantilla de cerca de 760 empleados y su presupuesto ascendió a 78.3 millones de euros.

En su vertiente fiscalizadora o auditora —que no desde su perspectiva jurisdiccional pues ésta queda fuera de esta dinámica— las interacciones entre el Parlamento y el Tribunal de Cuentas se canalizan exclusivamente a través de una comisión parlamentaria permanente, la Comisión Mixta Congreso Senado para la relaciones con el Tribunal de Cuentas, por expresa disposición de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (disposición Transitoria Primera), que remite a los Reglamentos de Congreso y Senado la regulación del funcionamiento de la citada Comisión.

El antecedente de esta comisión se encuentra en la *Comisión permanente que para entender en los asuntos que se relacionaran con el Tribunal de Cuentas de la República* regulada en el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934.

Esta Comisión permanente estaba compuesta por veintiún miembros (designados proporcionalmente a la representación de cada grupo en la Cámara) y «presidida por el Presidente de la Cámara, lo que, evidentemente, le otorgaba un carácter institucional relevante. Entre sus funciones figuraba la de realizar la propuesta de nombramiento del Presidente, Ministros, Fiscales y Secretario del Tribunal de Cuentas al Pleno del Congreso, así como dictaminar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal redactado por el Pleno de este organismo, que debía ser sometido a la aprobación de las Cortes» (Fanlo, 1985, p. 338).

La actual Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas es un órgano parlamentario de carácter permanente

compuesto por diputados y senadores (en la XV Legislatura 20 diputados y 19 senadores) designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras¹⁶, dedicado principalmente¹⁷ a canalizar la relación entre el Parlamento y el Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con el artículo 2.2 de las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, es la *Mesa* de la Comisión Mixta el órgano encargado de mantener una relación permanente con la *Comisión de Gobierno* del Tribunal de Cuentas.

Orgánicamente se aprecia, por tanto, un cauce muy concreto para tramitar la relación entre las Cortes y el Tribunal de Cuentas, y dentro de ese instrumento, la relación queda circunscrita a los órganos rectores de ambas instituciones, la Mesa de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y la Comisión de Gobierno del Tribunal.

La Mesa de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas está compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios y asistida por un Letrado de las Cortes Generales. Es el órgano rector de la Comisión, dirige y organiza los trabajos de la misma, decide la tramitación de los escritos y documentos, programa las líneas generales de actuación, fija el calendario de actividades y coordina los trabajos, todo ello previa audiencia de los Portavoces de la Comisión. La Mesa de la Comisión Mixta es el órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas. Se observa que ha perdido parte de las funciones que tenía encomendadas su antecedente inmediato (ya no hace propuestas de nombramiento de los miembros y autoridades del Tribunal ni informa el proyecto presupuesto del mismo) y deja de estar presidida por el Presidente de la Cámara, restándole así relevancia institucional.

Debe tenerse en cuenta que, a los efectos que aquí interesan, el Reglamento del Congreso de 10 de febrero de 1982 en su artículo 44 y en análogos términos el artículo 67 del Reglamento del Senado de 3 de mayo de

¹⁶ Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 30 de enero de 2020, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado (modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada, respectivamente, en sus reuniones de 28 de noviembre y de 5 de diciembre de 2023).

¹⁷ El 8 de octubre de 2024 se constituyó dentro de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas una ponencia de carácter permanente encargada de recibir de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación la más amplia información para hacer posible el control y la vigilancia de la contratación pública y la participación en las iniciativas de mejora normativa que se adopten en esta materia, de manera que se extiende el ámbito competencial de esta Comisión. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La persona titular de la Presidencia de la Oficina será designada por el Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero del artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por un periodo improrrogable de seis años.

1994, prevé que la petición de comparecencia de autoridades y funcionarios públicos o de otras personas competentes por razón de la materia para informar o asesorar a la Comisión debe realizarse por conducto de la Presidencia de la Cámara en la que tenga su sede¹⁸.

Desde la perspectiva del Tribunal de Cuentas, como se ha señalado, la Comisión de Gobierno está compuesta por el Presidente y los Consejeros de Cuentas-Presidentes de Sección, esto es, de las dos secciones en las que articula la institución, la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento, y está asistida por el Secretario General.

Si bien es la Comisión de Gobierno el órgano encargado de coordinar la relación con la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas únicamente prevé que sea el Presidente del Tribunal de Cuentas quien comparezca y sea oído por la misma. Esta previsión, unida a la práctica parlamentaria seguida hasta la fecha, hace que esta facultad/obligación de prestar apoyo al Parlamento se haya hecho efectiva desde la década de los 90 casi exclusivamente por los distintos Presidentes del Tribunal de Cuentas¹⁹, no habiendo comparecido, desde el final de la III Legislatura, ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas ningún Consejero de Cuentas²⁰ ni ningún funcionario del Tribunal.

¹⁸ Las Comisiones Mixtas tendrán su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidencia. En caso de elección de una nueva Presidencia durante la Legislatura se mantendrá la sede hasta la conclusión del período de sesiones. Las Comisiones Mixtas se regirán, a todos los efectos, por el Reglamento de la Cámara donde se encuentre su sede, al cual deberán ajustarse todas las iniciativas formuladas por sus miembros y por los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras (Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 30 de enero de 2020, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado (modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada, respectivamente, en sus reuniones de 28 de noviembre y de 5 de diciembre de 2023).

En la actual legislatura (XV) la sede la Comisión se encuentra en el Congreso de los Diputados (art. 3 Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

¹⁹ De la lectura de los diarios de sesiones de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas se desprende que únicamente en la II (1982-1986) y III (1986-1989) Legislaturas acompañaron al Presidente del Tribunal de Cuentas, D. José María Fernández Pirla, otros Consejeros de Cuentas. Nunca han comparecido personal técnico de la institución.

²⁰ El 22 de febrero de 2018 comparecieron las entonces Consejeras de Cuentas Dña. María Dolores Genaro Moya y Dña. María José de la Fuente y de la Calle ante la *Comisión de Investigación del Senado sobre la financiación de los partidos políticos*, para informar en relación con el objeto de la misma. La comparecencia ante comisiones de investigación es distinta y se realiza al margen de los trabajos ordinarios de las comisiones parlamentarias permanentes. En esta misma línea se produjeron las comparecencias de Dña. Enriqueta Chicano Jávega, Presidenta del Tribunal de Cuentas, ante la *Comisión de Investigación del Senado sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de Covid-19, relacionados con la intermediación de Koldo García Izaguirre, así como los posibles casos de corrupción que, directa o indirectamente, tengan relación con las actividades y contactos de las personas que forman parte de la trama investigada en la Operación Delorme*, el 29 de abril de 2024 y el 9 de octubre de 2025, y el 22 de abril de 2024 ante la *Comisión de Investigación del Congreso sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación para la adquisición de material sanitario por parte de las administraciones públicas durante la crisis pandémica ocasionada por la COVID-19*.

Por otra parte, desde un punto de vista procedimental, la relación entre el Tribunal y las Cortes se produce con carácter general, en la fase de programación, necesaria para el inicio de la actividad fiscalizadora, y fundamentalmente al finalizar la misma, siendo el Parlamento el principal destinatario del resultado de la actividad fiscalizadora del órgano de control externo.

Desde que se instaura la práctica de planificar la actividad del Tribunal de Cuentas a medio y largo plazo, se remiten a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas los Planes estratégicos y los acuerdos de planificación a medio plazo de la actividad fiscalizadora, que contienen información sobre los principales objetivos de la institución y las áreas de fiscalización preferentes que deben orientar las propuestas del Tribunal a incluir en los programas anuales de fiscalización (PAF).

El artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas establece que los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites, atribuyendo la iniciativa al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No se reconoce iniciativa legislativa a otros entes, como el Gobierno o las entidades locales. En el mismo sentido el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas reconoce la iniciativa fiscalizadora del Pleno del Tribunal de Cuentas sin que ello pueda perjudicar la *iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*. Como desarrollo de estas disposiciones legales, las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2013, al tratar a iniciativa fiscalizadora señalan que en la directrices técnicas que han de regir la misma, si esta se realiza a iniciativa del propio Tribunal, se deben exponer brevemente *los motivos por los cuales fue incluida en el programa de fiscalizaciones*, mientras que *en el supuesto de fiscalizaciones solicitadas por las Cortes Generales o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, se transcribirá literalmente la resolución parlamentaria adoptada* (NFTCu.-NT 30), ya que la motivación de la iniciativa corresponde a las Cortes y no al Tribunal.

En este sentido, la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, constituida en 1989, elaboró en 1992 el documento «Principios y normas de auditoría del Sector Público», «dirigido a diseñar un marco normativo uniforme, que permita disponer de informes homologables entre sí y conforme a los principios, normas y procedimientos generalmente aplicados por los profesionales de la auditoría», cuyo apartado 3.2.1.1, en materia de planificación, recoge expresamente, al tratar la priorización de las actuaciones fiscalizadoras a realizar, que «El organismo auditor deberá dar prioridad absoluta a aquellas fiscalizaciones legalmente obligatorias, atender las peticiones parlamentarias y establecer un orden de prioridad para aquéllas que discrecionalmente le corresponda realizar». Ello implica un orden claro a la hora de dar cumplimiento al programa de fiscalización: fiscalizaciones por mandato legal, fiscalizaciones a iniciativa parlamentaria y fiscalizaciones por iniciativa propia de los ICEX.

A pesar de lo anterior, un sector doctrinal, especialmente el ámbito autonómico, sostiene «la iniciativa fiscalizadora exclusiva de las ICEX», a pesar de reconocer que «las instituciones de control externo (ICEX), incluyendo bajo esta rúbrica el Tribunal de Cuentas y los OCEX, son solo una parte del entramado institucional que los parlamentos tienen a su disposición para cumplir eficazmente la función de control sobre el presupuesto y la gestión económico-financiera del sector público». En cualquier caso, no se excluye que los parlamentos puedan interesar actuaciones concretas de las ICEX, canalizando demandas políticas y sociales. «Pero siendo así, este proceso debe sustanciarse siempre según lo dispuesto en la ley, de tal forma que la última palabra y el criterio final queden reservados a las ICEX, en cuanto a la aceptación de esas peticiones, así como su exacta modulación temporal y material» (Fernández Llera, 2022, p. 193).

Coherentemente con la lógica de la institución, se consagra la iniciativa fiscalizadora de las Cortes, que se canaliza a través de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Será esta Comisión mediante acuerdo de sus miembros la que active la acción fiscalizadora del Tribunal respecto de aquellas cuestiones que considere pertinentes.

Haciendo un repaso de los Programas de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas de los últimos 10 años, la iniciativa de las Cortes se ha materializado en escasas ocasiones:

Programa Anual de Fiscalizaciones	Actuaciones fiscalizadoras incluidas en el PAF	Iniciativa Cortes Generales
2025	113	4 ²¹ (4 nuevas)
2024	119	-
2023	115	-
2022	106	2 (0 nuevas)
2021	110	5 (1 nueva)
2020	134	9 (4 nuevas)
2019	131	8 (1 nueva)
2018	115	8 (7 nuevas)
2017	114	5 (1 nueva)
2016	131	12 (1 nueva)
2015	141	10 (2 nuevas)

Fuente: elaboración propia a partir de los PAFs publicados en la web del Tribunal de Cuentas.

²¹ 1. Fiscalización de la contratación administrativa, laboral y mercantil de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., S.M.E. correspondiente a los ejercicios 2020 a 2024. 2. Fiscalización del Centro de Investigaciones Sociológicas O.A. (CIS). 3. Fiscalización de seguimiento de recomendaciones del Informe de fiscalización operativa sobre la eficiencia en el uso de inmuebles de la Seguridad Social, con especial referencia a la eficiencia energética. 4. Fiscalización de la actividad económico-financiera de la F.S.P. Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, ejercicios 2022 a 2024.

Las cifras contenidas en el cuadro anterior no pueden agregarse directamente ya que, debido al modo de planificar las actuaciones (generalmente se hace una previsión bienal, de modo que el PAF de cada año incluye fiscalizaciones del año anterior y del siguiente), no todas las actuaciones incluidas en un PAF son nuevas, sino que se acumulan las que estaban previstas en el Programa anterior y parte de las que también se incluirán en el Programa siguiente.

En consecuencia, en los últimos 10 años las Cortes solo han incitado la actuación del Tribunal de Cuentas en 21 ocasiones. Del análisis de estos datos se desprende que el porcentaje de actuación del Tribunal de Cuentas a iniciativa de las Cortes ronda el 5 %. Ello indica, por una parte, que el Parlamento confía en el criterio del Tribunal para la selección de áreas de fiscalización, pero a su vez, también parece mostrar que la acción del Tribunal no es un instrumento relevante o útil para el ejercicio de la acción de control parlamentario.

El modo en que se materializa la iniciativa fiscalizadora de las Cortes, más allá del procedimiento parlamentario en sí, no está previsto normativamente. Ni las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013) ni las normas que regulan el funcionamiento de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas²² contemplan cómo deben materializarse las propuestas.

Por la propia naturaleza del Tribunal, la necesidad de atender los mandatos de las Cortes en el ejercicio de su función de control económico financiero es incuestionable. En palabras de BIGLINO CAMPOS (2019, p. 84) «El Tribunal de Cuentas cumple, por tanto, una función instrumental, pero imprescindible, para que actúe uno de los principios proclamados en el artículo 9.3 CE, esto es, la exigencia de responsabilidad a los poderes públicos, también en su faceta política. A partir de la información emitida por dicho órgano, la oposición puede llevar a cabo la misión que le corresponde en cualquier ordenamiento democrático, esto es, vigilar la acción de gobierno y denunciar lo que, a su juicio, se ha hecho mal».

Estos mandatos deberían realizarse tras un análisis previo que incluya a la Institución fiscalizadora a fin de adecuar las peticiones a los cauces técnicos imprescindibles y a los recursos disponibles. Como acertadamente señala ÁLVAREZ TOLCHEFF (2024, p. 248), la dinámica política puede originar peticiones formuladas de tal modo que sean irrealizables en la práctica técnica, siendo necesario un proceso de aquilatación que permita trasladar las innegables necesidades parlamentarias —donde la decisión de la oportunidad

²² Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

para el control político sólo compete a las mismas—, al ámbito técnico de actuación propio del Tribunal de Cuentas.

Tampoco están previstos plazos para la realización de las actuaciones solicitadas por las Cortes ni la posibilidad de que el Tribunal considere irrealizable, por cuestiones técnicas, la petición que se le encargue. Esta circunstancia sin embargo, se ha producido en alguna ocasión. Así, del estudio de los informes aprobados por el Tribunal en los últimos diez años, se desprende que, dejando aparte las iniciativas incluidas en el PAF 2025 cuya ejecución se está sustanciando o se sustanciarán en el ejercicio siguiente, 4 de las actuaciones fiscalizadoras incluidas en los respectivos Programas no se han ejecutado (se han eliminado de la planificación y no se ha publicado el resultado de los trabajos²³) lo que puede deberse a diversas causas (subsunción de su objeto en otra fiscalización de contenido más amplio u horizontal, imposibilidad sobrevinida de realizar la actuación fiscalizadora derivada de un cambio normativo o en la organización de la Administración fiscalizada, ...). Esta circunstancia que, en el devenir de los trabajos de fiscalización, puede tener una debida justificación, no parece contemplada en la normativa reguladora de la actuación del Tribunal ni de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, lo que no facilita el seguimiento del trabajo encargado parlamentariamente, aunque se suponga cuenta con el acuerdo tácito de la Comisión ante dichas decisiones, que son comunicadas a la misma a través de los Programas anuales (y sus modificaciones) tal como prevé el artículo 3 a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Finalmente, en relación con la iniciativa fiscalizadora parlamentaria, y en línea con la organización territorial del Estado, las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas también pueden instar la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (además de la de los órganos de control externo de sus respectivos territorios si han creado órgano de control) en relación con su ámbito de gestión. Esta circunstancia sin embargo, no se ha producido nunca. Desde su nueva configuración constitucional, cuando el Tribunal de Cuentas fiscaliza la gestión de las Comunidades Autónomas lo hace por mandato legal, a iniciativa de las Cortes Generales o a iniciativa propia, nunca lo ha hecho a petición de la propia Comunidad Autónoma.

²³ 1. Fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Levante: Tramo Torrejón de Velasco-Motilla del Palancar (PAF 2015).

2. Fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Levante: Tramo Albacete-Alicante (PAF 2016).

3. Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización del inmovilizado no financiero de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, con especial referencia al proceso de segregación de los servicios de prevención ajenos» (PAF 2018).

4. Fiscalización del Programa «Submarino S-80 Plus» (PAF 2020).

Continuando con las formas en que se sustancia la relación entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes, una vez incluidas las solicitudes de fiscalización en el PAF no vuelve a producirse contacto alguno hasta que el Informe de fiscalización se aprueba por el Pleno y se remite al Parlamento. No se comunica ningún acto de trámite ni se informa de plazos o hitos en el desarrollo de la actuación. No es que estas cuestiones no puedan comunicarse, ya que no habría impedimento legal para que ello se produjera a través del cauce orgánico establecido, pero no está expresamente previsto y de facto no sucede nunca. Los distintos Presidentes del Tribunal de Cuentas han comparecido ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para cuestiones distintas a la presentación de los Informe, Notas²⁴ o Mociones²⁵ aprobadas, en muy escasas ocasiones, a petición propia o a instancia de la Comisión, para informar sobre cuestiones organizativas del Tribunal o conectadas con otros trabajos parlamentarios.

Una vez finalizado el procedimiento fiscalizador se reanuda la relación entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento. Aprobado el Informe o Moción, con las alegaciones²⁶ formuladas por el ente fiscalizado, se envía a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la entidad fiscalizada, en su caso a la Asamblea legislativa de la comunidad autónoma o al Pleno de la corporación local afectada y se publica en el sitio web del Tribunal. En relación con esta cuestión, el artículo 44.5 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, prevé que, en caso de que se hubiera omitido el trámite de alegaciones, la Comisión Mixta pueda «acordar» alguna actuación al respecto, si bien esta previsión no se ha desarrollado hasta la fecha, pudiendo pensarse, como señala SUÁREZ LAMATA (2022, p. 211) que lo que la Comisión Mixta podría acordar es que se retrotrajera el procedimiento, posibilitando la subsanación de la incidencia.

Tras ello, la Comisión convoca, por conducto del Presidente de la Cámara en la que tenga su sede la Comisión, al Presidente del Tribunal para que comparezca e informe sobre los diversos informes aprobados que se incluyen en el orden del día de la comparecencia. Lo que ha venido siendo habitual es que la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas incluya en sus solicitudes todos los informes que el Tribunal de Cuentas va

²⁴ Nota de fiscalización: documento aprobado por el Pleno relativo a cuestiones que, por su especial importancia o singularidad, se considere conveniente segregar del análisis de un determinado procedimiento fiscalizador o complementar mediante el análisis de los hechos acaecidos con posterioridad a la aprobación del informe (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

²⁵ Moción: documento aprobado por el Pleno mediante el cual el Tribunal de Cuentas, a la vista del resultado de los informes de fiscalización previamente aprobados, propone medidas conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, incluyendo las medidas legislativas que considere oportunas (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

²⁶ Alegaciones: manifestaciones que, respetando los requisitos establecidos en el artículo 44.1 de la LFTCu, presentan ante el Tribunal de Cuentas los actuales responsables de la entidad fiscalizada y quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado, respecto de los resultados contenidos en el anteproyecto de informe o nota (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

aprobando, pero ello depende exclusivamente de la voluntad de la Comisión, que es quien decide qué informes quiere que se le presenten, puesto que la Presidencia del Tribunal no presenta los informes por iniciativa propia²⁷.

En este punto se distingue la presentación de los distintos productos del Tribunal ya se trate de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ya del resto de Informes, Mociones o Notas.

Los Informes, Notas y Mociones se tramitan de igual modo ante la Comisión Mixta que los recibe, es informada, si así lo considera oportuno, por el Presidente del Tribunal y emite resolución sobre los mismos. Las propuestas de resolución sobre el objeto de los Informes, Mociones o Notas que serán debatidas y aprobadas en su caso por la Comisión, que no podrá aprobarlos o rechazarlos sino emitir su juicio sobre los mismos. Lo habitual es que la Comisión suscriba la opinión del Tribunal respecto de los asuntos analizados, pero puede no hacerlo. El juicio que emite la Comisión Mixta es un juicio político que en nada afecta al contenido técnico recogido en los informes, que no se ven afectados ni pueden ser modificados o rechazados por la Comisión.

Finalizado este trámite se procede a la publicación de las Resoluciones de la Comisión Mixta junto con el Informe, Moción o Nota de fiscalización en el Boletín Oficial del Estado. Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el Informe se remite, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publica también en su Boletín Oficial (nótese que la publicación oficial de los resultados de la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas no se produce hasta su paso por el Parlamento pues así lo dispone el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

La Cuenta General del Estado, como documento que suministra información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal, es fiscalizado anualmente por el Tribunal de Cuentas que emite sobre el mismo la *declaración definitiva que le merezca* (art. 10 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas) elevándola a las Cortes en el plazo de 6 meses desde su rendición por parte del Gobierno, cerrando así el ciclo presupuestario que se inició con la aprobación por las Cortes de los presupuestos generales del Estado elaborados por el Gobierno (art. 134 CE).

Esta Declaración o Informe sobre la Cuenta General del Estado²⁸ tiene una tramitación especial tanto a nivel interno en el Tribunal, pues es una de

²⁷ En 2025 el Tribunal aprobó 59 informes y su presidenta compareció ante la Comisión Mixta en 7 ocasiones, presentando 58 informes.

²⁸ En nuestra historia reciente ha recibido distintas denominaciones, en ocasiones confusas derivadas de cierta confusión en la propia legislación del Tribunal de Cuentas, como «Memoria-Dictamen», «Informe anual» o «Informe». En la actualidad, es pacífica la denominación Declaración.

las escasísimas actuaciones fiscalizadoras sujetas a plazo legal²⁹ (6 meses a partir de la fecha en que se haya rendido), como parlamentario, para la cual se aprobaron las Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, que desarrollan el artículo 199 del Reglamento del Congreso en lo relativo a la discusión y aprobación del contenido de este Informe³⁰. Además, es el único supuesto en el que las Cortes pueden aprobar o rechazar el contenido de un informe y es el único en el que el dictamen de la Comisión Mixta sobre dicho informe se somete a debate y aprobación en el Pleno de las Cámaras.

Recibido el informe que contiene la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del Tribunal de Cuentas, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas, en sesión conjunta, lo remitirán a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para que emita dictamen. El debate de la Comisión se iniciará con la presentación del informe sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tribunal de Cuentas si así lo decidiese la Comisión. Terminado el debate se abrirá un plazo de 3 días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión. Estas propuestas pueden aceptar la Declaración o rechazarla y solicitar al Tribunal de Cuentas más actuaciones. Asimismo, pueden contener propuestas en las que se inste al Gobierno o al Tribunal de Cuentas a realizar determinadas actuaciones basadas en la información contenida en la Declaración del Tribunal de Cuentas.

El dictamen de la Comisión Mixta sobre la Declaración, con las propuestas de resolución aprobadas, se someterán al Pleno del Congreso y al Pleno del Senado, siendo objeto de debate de totalidad. Efectuada la votación del dictamen, si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba de esta forma, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Si el resultado del acuerdo de las Cortes consistiera en la no aprobación de la Declaración del Tribunal de Cuentas, se comunicará al Tribunal a fin de que presente una nueva sobre Declaración sobre la Cuenta General. Nótese que las Cámaras no pueden modificar el contenido del informe del Tribunal, tan solo aprobarlo o rechazarlo solicitando que se emita un nuevo informe. Esta circunstancia, aunque posible, no se ha producido nunca hasta la fecha.

²⁹ Las otras actuaciones fiscalizadoras sujetas a plazo legal son las que afectan al control de los partidos políticos: la fiscalización de las contabilidades electorales y la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos (art. 134 LOREG y art. 16 de la LOFPP).

³⁰ La normativa reguladora del Tribunal de Cuentas es ciertamente confusa en cuanto a la denominación de los documentos que recogen el resultado de su actividad (Informe anual, memoria anual, informes o memorias ordinarias o extraordinarias). Baste decir aquí que el Informe al que se refiere el artículo 199 del RC es el que contiene la Declaración sobre la CGE, denominado habitualmente Declaración.

En el caso de que la Declaración fuera aprobada, se pondrá, asimismo, en conocimiento del Tribunal de Cuentas. El resultado del acuerdo de las Cortes Generales finalmente se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Es interesante destacar que la Cuenta General del Estado se rinde ante el Tribunal de Cuentas, órgano encargado de analizarla, no ante las Cortes. Éstas no pueden sustituir al Tribunal en esta función de censura de la Cuenta. El Tribunal de Cuentas hace un estudio técnico sobre la Cuenta, en cuya virtud emite una Declaración con la consiguiente propuesta a las Cortes. Esta Declaración contiene un dictamen no legislativo, a diferencia de lo que sucedía en época preconstitucional, en la que la certificación del Tribunal de Cuentas junto con la Cuenta General del Estado se tramitaba como un proyecto de ley³¹. Como señala el Dictamen sobre la tramitación parlamentaria de la cuenta General del Estado elaborado por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 1 de diciembre de 1983, «no es un proyecto de ley porque la aprobación de la Cuenta General del Estado no es función del Parlamento (...) lo que aprueban las Cortes es el dictamen realizado por el Tribunal, al que, en su caso, pueden formular observaciones».

No se pretende ahora hacer un análisis del contenido de la Declaración sobre la Cuenta ni de su evolución desde los años 80 (nos remitimos para ello al detallado estudio de García-Pando y Fernández Jiménez, 2016, pp. 33-77), pero es imprescindible destacar que este documento, que debería ser objeto de un prolijo debate parlamentario y, en general, público, como elemento fundamental para el control de la acción económica y presupuestaria del Gobierno, el llamado «descargo del ejecutivo» que implica que éste ha cumplido en su gestión con la autorización parlamentaria contenida en el presupuesto, en la práctica pasa completamente desapercibido.

Y ello se debe no solo al tiempo que necesariamente transcurre desde la aprobación de los presupuestos generales del Estado hasta la emisión de la Declaración sobre la Cuenta y su debate en el Parlamento (si nada interrumpe este proceso, dados los plazos legales previstos para la ren-

³¹ Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (derogada):

Artículo 136: «Uno. La Cuenta General del Estado de cada año se formará antes del treinta y uno de agosto del siguiente y se pasará, en original, al Tribunal de Cuentas del Reino para su examen y comprobación dentro de los cinco meses siguientes a su recepción, expidiendo certificación del resultado de sus actuaciones.

Dos. Recibida la Cuenta General del Estado en la Intervención General de la Administración del Estado, se remitirá en el plazo de un mes, con el correspondiente proyecto de Ley y certificación del Tribunal de Cuentas del Reino, a las Cortes Españolas, para su deliberación y acuerdo».

Artículo 137: «El Tribunal de Cuentas del Reino, dentro del plazo de un mes, que el artículo inmediato anterior señala al Gobierno, rendirá un dictamen deducido del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, así como los informes y observaciones que entienda oportuno formular, y que remitirá seguidamente a las Cortes Españolas y al Gobierno, conforme determina el artículo cincuenta y cinco de la Ley Orgánica del Estado».

dición de cuentas, su elaboración por parte del Ministerio de Hacienda de la Cuenta General del Estado —31 de octubre del año siguiente—, su fiscalización por el Tribunal de Cuentas —plazo de 6 meses— y su conocimiento por las Cortes —no hay plazo establecido—, el descargo del ejecutivo respecto de los presupuestos del año n no se produce hasta el año $n+2$) sino también a la importancia que el Reglamento del Congreso otorga a este debate, para el que no se contempla la presencia en la sesión plenaria del Presidente del Tribunal de Cuentas dando voz a los resultados de la gestión cuyo control técnico tiene constitucionalmente encomendado³².

Esto contrasta con el tratamiento que se da a los informes de órganos que se encuentran en una órbita parlamentaria similar a la del Tribunal de Cuentas, como es el Defensor del Pueblo quien expone ante el Pleno del Congreso sus informes ordinarios o extraordinarios (art. 200 del Reglamento del Congreso), lo que indudablemente implica una mayor repercusión en los medios de comunicación y por ende en la ciudadanía, verdadero destinatario final del resultado de estos controles.

Autores con un especial conocimiento de la materia como FERNÁNDEZ-CARNICERO³³, ya reclamaron para la tramitación de la Declaración que esta se hiciera ante «las Comisiones de Presupuestos de ambas Cámaras, teniendo en cuenta la competencia especial prevalente que en materia presupuestaria se reconoce a esas Comisiones Permanentes» (Fernández-Carnicero, 1994, p. 291); pretensión ésta coherente con la técnica presupuestaria y lógica dentro del ciclo presupuestario, que descansa en el principio de autorización que inicia el ciclo con la aprobación de la ley de presupuestos, siendo, como señalamos más arriba, este análisis de la liquidación el cierre del mismo.

Se aprecia, por tanto, que la comparecencia de la única autoridad, sobre la que existe previsión específica al respecto, que comparece ante el Parlamento para dar voz a la labor del Tribunal de Cuentas es su Presidente, y éste lo hace únicamente ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Ello supone que esta Comisión parezca más un órgano destinado a recibir, debatir y aprobar resoluciones con respecto a la actividad que ha llevado a cabo el Tribunal de Cuentas que una institución que controla políticamente a las autoridades que manejan los caudales públicos (Biglino Campos, 2019, p. 86).

³² El desinterés reflejado en los debates parlamentarios sobre el juicio que el órgano de control externo viene haciendo de la Cuenta General del Estado no es una cuestión exclusiva de nuestra época ni de nuestro país. Nos remitimos al interesante estudio histórico y comparado de la cuestión contenido en *La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento* (Fernández-Carnicero, 1985).

³³ Quien como Letrado de las Cortes Generales participó en los trabajos parlamentarios relativos a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

3.1.2. *Ámbito autonómico*

Debemos distinguir aquí entre las Comunidades Autónomas con órgano de control externo autonómico de aquellas que no lo han creado.

3.1.2.1. Comunidades Autónomas sin OCEX

Son cuatro las Comunidades Autónomas que no han creado órgano de control autonómico similar al Tribunal de Cuentas: Cantabria, La Rioja, Murcia y Extremadura. En éstas el sistema de relación entre órgano de control y Parlamento funciona igual que en el plano estatal en virtud de las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 136 y 153 de la CE y de los artículos 13 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del mismo, siendo el control económico financiero de las Comunidades Autónomas un asunto de interés tanto estatal como autonómico.

El Tribunal de Cuentas puede iniciar la acción fiscalizadora a instancia de las Cortes Generales, del Parlamento autonómico respectivo o a iniciativa propia y los resultados de la misma se presentan ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas del modo descrito. En todo caso, la Cuenta General de cada una de esas Comunidades Autónomas se fiscaliza por el Tribunal de Cuentas y el resultado de esa fiscalización se envía tanto a la Comunidad Autónoma como al Parlamento nacional, y es presentado por el Presidente del Tribunal de Cuentas ante la Comisión Mixta a requerimiento de esta.

Se exponen a continuación las vías de interacción entre el Tribunal de Cuentas y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que no tienen órgano de control autonómico.

El Reglamento del Parlamento de Cantabria de 26 de marzo de 2007, en su artículo 184, contempla que, «1. Recibido el Informe Anual del Tribunal de Cuentas, la Mesa de la Cámara ordenará su remisión a la Comisión de Economía y Hacienda para que apruebe el correspondiente dictamen. 2. La Comisión podrá constituir una ponencia para el estudio del informe, que deberá enviar sus conclusiones a la Comisión dentro de los quince días siguientes al de su constitución». El Reglamento no prevé el debate de este Informe en el Pleno de la Asamblea ni la comparecencia de ningún representante del Tribunal de Cuentas. Tampoco recoge previsión alguna sobre la petición al Tribunal de Cuentas de otros documentos o informes.

En el caso de La Rioja, el Reglamento del Parlamento de La Rioja, aprobado el 18 de abril de 2001, no contiene ninguna disposición sobre la remisión de la Cuenta General de la Comunidad ni sobre la tramitación de los informes recibidos del Tribunal de Cuentas. El artículo 123 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja pre-

vé que la Intervención General de la Comunidad, tras formarla, eleve la Cuenta General al Consejo de Gobierno para su remisión al Parlamento de La Rioja y al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera, pero no contiene disposición alguna sobre la posterior tramitación.

En el caso de la Región de Murcia, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 13 de junio de 2002 prevé que la Cuenta General de la Comunidad sea remitida a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto para su examen a fin de elevar al Pleno de la Cámara la propuesta de resolución que proceda en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General de la Comunidad (art. 202 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia), pudiendo requerir al Tribunal de Cuentas la remisión de informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto (art. 203 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia).

Y respecto de Extremadura³⁴, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobado el 19 de marzo de 2015 regula la tramitación del Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad en los artículos 264 a 266, previendo su debate tanto en la Comisión de Hacienda y Presupuestos como en el Pleno. Asimismo, contempla la posibilidad de solicitar al Tribunal de Cuentas la remisión de informes preexistentes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto, pero no regula la comparecencia de autoridades del Tribunal de Cuentas ni ante la Comisión ni ante el Pleno.

Ni la legislación estatal ni la autonómica contemplan la comparecencia del Presidente u otra autoridad del Tribunal de Cuentas para exponer los informes del mismo referidos al ámbito autonómico ante el Parlamento autonómico del territorio concernido, previendo únicamente que el Presidente del Tribunal de Cuentas informe a las Cortes Generales (Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas) del resultado de su trabajo, ya afecte al ámbito estatal ya al autonómico, pues estas representan al pueblo español (art. 66.1 CE). Sin embargo, no parece descabellado pensar que la comparecencia de un representante del Tribunal de Cuentas puede constituir un elemento de singular importancia a la hora de ofrecer información que permita valorar los juicios emitidos por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora del presupuesto de las Comunidades Autónomas, no solo pero especialmente respecto de aquellas que no han creado órgano autonómico de control.

Esta posibilidad no debe confundirse con el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno regional que corresponde también a los parlamentos autonómicos, de acuerdo con la reiterada doctrina legal emanada de los diversos dictámenes del Consejo del Estado (valga por todos, DCE 194/2013) de que los Parlamentos autonómicos no pueden controlar a las autoridades del

³⁴ En esta Comunidad autónoma la existencia de un órgano autonómico de control externo sí está prevista en su Estatuto de Autonomía.

Estado quedando limitada territorialmente su acción al Gobierno e instituciones autonómicas (una posición contraria defiende sin embargo, Ridaio, 2017, pp. 112 y ss.). En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 111/2019, de 2 de octubre de 2019 en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. En ella se recoge la postura del servicio jurídico del Estado que mantiene que «Las funciones que ejerce la Cámara autonómica sobre los distintos órganos que se incardinan en el sistema institucional de la Generalitat afectan —se añade— a una pluralidad de supuestos, que pueden sistematizarse en dos ámbitos, el relativo al control de la acción de gobierno (investidura del presidente de la Generalitat, exigencia de responsabilidad política a través de la moción de censura y la cuestión de confianza, debates generales y, entre otros instrumentos que la demanda cita, preguntas, mociones derivadas de interpelaciones y propuestas de resolución) y el atinente a las instituciones de relevancia estatutaria y otras instituciones (relaciones del Parlamento con el Síndic de Greuges, con la Sindicatura de Cuentas, con el sector audiovisual y los medios públicos de comunicación y, en fin, con corporaciones, entidades y asociaciones)». El TC asume esta interpretación considerando inconstitucional la creación de una comisión de investigación cuyo objeto es la Corona, entre otros motivos de inconstitucionalidad, porque «no pueden, sin incurrir en inconstitucionalidad, sujetar a sus decisiones políticas, del modo que sea, las instituciones de todos. En el caso de autos, a la Corona, cuyo titular ostenta la jefatura del Estado».

Esto queda fuera de toda duda cuando se trata de acción de control o investigación, pero no parece que pueda predicarse de una colaboración a efectos técnicos, pudiendo arbitrarse una vía para que el Tribunal de Cuentas pueda colaborar en el ejercicio de la función de información sobre un asunto de su competencia, que, como se ha visto, es también autonómica, haciendo efectivo el deber de colaboración y lealtad institucional propio de nuestro estado autonómico. Esta vía, ya sea mediante modificación legislativa ya mediante acuerdo entre las instituciones concernidas, debería subrayar el carácter técnico de la colaboración, determinando el momento adecuado para que esta tenga lugar.

3.1.2.2. Comunidades Autónomas con OCEX

La relación entre órgano de control y el Parlamento autonómico funciona de forma similar a la descrita entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes y de modo parecido en las 13 Comunidades Autónomas con OCEX, aunque con algunas particularidades en las que nos detendremos a continuación.

El caso navarro es el que presenta mayores peculiaridades. Es, junto con la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, uno de los dos OCEX cuya estructura es unipersonal. Y en materia de Cuenta General, es el único que

conserva la previsión histórica de tramitar la aprobación de las Cuentas Generales de la Comunidad mediante la tramitación de una ley foral.

El artículo 18.bis de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que contiene el Estatuto de autonomía de la Comunidad, configura a la Cámara de Comptos como el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra. En desarrollo del mismo se aprobó Ley Foral 19/1984, de 20 diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

Las relaciones entre la Cámara y el Parlamento son distintas según se trate de la fiscalización de la Cuenta General de Navarra o de otros informes de fiscalización.

Respecto de la Cuenta General, la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (art. 130) dispone que el Gobierno de Navarra aprueba, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda, el correspondiente proyecto de ley foral y lo remite al Parlamento de Navarra antes del 1 de julio de cada año, correspondiendo a la Cámara de Comptos realizar examen y censura de la Cuenta General dentro de los 3 meses siguientes a su remisión a la Cámara por el Parlamento [art. 8.b) de Ley Foral 19/1984].

Así pues, de acuerdo con la regulación contenida en el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007, recibido el proyecto de Ley Foral sobre la Cuenta General, la Mesa lo remitirá a la Cámara de Comptos por conducto de su Presidencia, a los efectos de su examen y censura. Una vez que la Cámara de Comptos haya emitido su dictamen/informe (en el plazo de 3 meses desde su recepción), este será remitido por conducto de su Presidencia a la Mesa del Parlamento, la cual, tras ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, lo trasladará a la Comisión de Economía y Hacienda para que la Presidencia de la Cámara de Comptos comparezca exponiendo el dictamen sobre la misma. Transcurridos quince días desde la fecha de publicación del dictamen emitido por la Cámara de Comptos en el Boletín Oficial del Parlamento, la Mesa podrá disponer que la tramitación del proyecto de Ley Foral sobre la Cuenta General de Navarra se realice en lectura única ante el Pleno de la Cámara, o bien por el procedimiento legislativo ordinario.

La tramitación navarra se realiza mediante un acto legislativo, continuando con el esquema histórico recogido en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870 y en las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1870 y 1911, que atribuían al Tribunal de Cuentas únicamente la función en esta materia de *certificar del resultado que ofreciera el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*, librando esta certificación al Gobierno para que presentara un Proyecto de Ley de Cuentas para su aprobación por el Congreso de los Diputados. Según el artículo 61 de la Ley de Administración y

Contabilidad de la Hacienda de 1870, «el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados la cuenta definitiva correspondiente al mismo, con un proyecto de ley para su aprobación». Y el artículo 73 dispone: «A todo proyecto de ley de aprobación de cuentas acompañará una certificación de cuentas, librada por el Tribunal de Cuentas, en que conste que habiendo sido examinadas y comprobadas con los resultados de las parciales presentados al mismo Tribunal, y con las leyes y demás disposiciones que hayan autorizado los cobros y los gastos, han resultado conformes, expresando en caso contrario las diferencias observadas» (Fanlo, 1985, p. 350).

Esta dinámica fue abandonada tras la entrada en vigor de la Constitución, que delega esta facultad de control en el Tribunal de Cuentas, eliminando la necesidad de una ley de aprobación de la Cuenta General del Estado y establece la rendición de la misma no ante las Cortes sino ante el Tribunal de Cuentas.

La relación entre la Cámara de Comptos y el Parlamento navarro es la más intensa dentro de las estudiadas, incluyendo al Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, ya que la normativa prevé la comparecencia del Presidente de la Cámara a fin de prestar asesoramiento no sólo ante la Comisión de Economía y Hacienda, sino ante cualquier otro órgano parlamentario concernido por razón de materia (arts. 203 y 204 del TR Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007), ya sea el Pleno, la Mesa y Junta de Portavoces, o cualquiera de sus Comisiones.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Comptos podrá, por propia iniciativa, solicitar su comparecencia ante los órganos antes citados, cuando estime oportuno poner en conocimiento del Parlamento algún asunto propio de la competencia de la Cámara de Comptos. La solicitud se formulará mediante escrito dirigido a la Mesa de aquél y ésta, previa audiencia de la Junta de Portavoces arbitrará el procedimiento, en su caso, para posibilitar la comparecencia correspondiente.

Entre las últimas comparecencias del Presidente de la Cámara de Comptos se pueden encontrar las realizadas ante las Comisiones de Cohesión Territorial (para presentar el Informe del Sector Público Local de Navarra); de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias (Informe sobre el Consejo de la Juventud de Navarra); de Universidad, Innovación y Transformación digital (Informe de seguimiento de recomendaciones sobre los encargos a TRACASA instrumental S.L.) o ante la Mesa y Junta de portavoces para presentar el Programa anual de fiscalización para el año 2025. En el período analizado no ha habido, sin embargo, comparecencia del Presidente de la Cámara de Comptos ante el Pleno del Parlamento.

Al igual que lo descrito a nivel estatal, esta circunstancia contrasta con el tratamiento parlamentario previsto para el Informe del Defensor del Pueblo navarro, ya que esta comparecencia se prevé ante el Pleno de la asamblea parlamentaria (art. 205.2 TR Reglamento del Parlamento de Navarra), dotando de la máxima importancia y visibilidad al Informe del Defensor.

Debe subrayarse que la iniciativa fiscalizadora, así como la posibilidad de solicitar asesoramiento económico-financiero, además de a la propia Cámara de Comptos, corresponde a diversos órganos parlamentarios como el Pleno, la Mesa, la Junta de Portavoces y las Comisiones en general, lo que facilita la fluidez en la relación entre ambas instituciones.

El modelo catalán presenta también particularidades destacables. El artículo 80 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en su redacción dada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) configura a la Sindicatura de Comptes como el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña haciéndolo depender orgánicamente del Parlamento catalán. La ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas regula la institución, dedicando el Título IV a las relaciones entre la Sindicatura y el Parlamento.

En este caso, de modo similar a supuesto estatal, existe una comisión específica para conocer de los asuntos de la Sindicatura, la Comisión parlamentaria de la Sindicatura de Cuentas, regulada en los artículos 183 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña (aprobado por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2005³⁵).

En el supuesto catalán, existe también distinción entre el Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad y el resto de informes de fiscalización. El Informe sobre la Cuenta General se presenta ante el Pleno de la Cámara parlamentaria autonómica por el Síndico mayor, mientras que el resto de informes lo hacen ante la Comisión parlamentaria de la Sindicatura, pudiendo comparecer el Síndico mayor o el que determine para el caso el Pleno de la Sindicatura.

El sistema establecido para instar la actuación fiscalizadora de la Sindicatura prevé que la iniciativa debe estar suscrita por 1 Grupo parlamentario o por 1 diputado, con la firma de 4 miembros más de la cámara si bien la propuesta de resolución debe presentarse a la Mesa de la Comisión, que decidirá sobre su admisión a trámite. Cuando se trate de iniciativas de fiscalización que afecten al ámbito local, las propuestas han de ser suscritas por 2 Grupos parlamentarios o por la décima parte de sus miembros. Las propuestas deben determinar el ámbito material y temporal de la actuación fiscalizadora y debe justificarse «la concurrencia de intereses con la Generalidad». No se admitirán propuestas de fiscalización relativas a competencias exclusivas de los entes locales (art. 190.2 del Reglamento del Parlamento catalán). Esta limitación es específica del Parlamento catalán,

³⁵ Texto refundido del Reglamento del Parlamento, aprobado por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, el 19 de noviembre de 2024, en cumplimiento de la disposición final primera de la reforma del Reglamento aprobada el 25 de julio de 2024, que incluye el texto refundido del Reglamento del Parlamento aprobado por la Mesa del Parlamento el 26 de julio de 2017 y la reforma aprobada por el Pleno en la sesión del 25 de julio de 2024.

no apareciendo previsión similar para las Cortes Generales, que pueden instar la fiscalización de cualquier actuación relativa al ámbito local, ni en el resto de Parlamentos autonómicos.

En general, la vía ordinaria de relación de los OCEX con los Parlamentos autonómicos es la comisión parlamentaria generalmente vinculada a Hacienda, Presupuestos o Economía, salvo en los casos de Cataluña, Canarias y Galicia. Solo de forma excepcional el Pleno del Parlamento actúa como sede de presentación y debate de informes.

Es común diferenciar el Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del resto de informes de fiscalización. El primero suele gozar de un tratamiento específico, más formalizado y con mayor visibilidad parlamentaria, aunque no siempre ante el Pleno. Solo en Navarra, Cataluña y Aragón se prevé expresamente la presentación del informe de la Cuenta General ante el Pleno del Parlamento, dotando a este debate de máxima relevancia institucional.

La iniciativa fiscalizadora es similar a la descrita para el Estado, si bien como particularidad en el caso Canarias, la iniciativa fiscalizadora, así como la actividad consultiva de la Audiencia de Cuentas, se configura en sentido amplio, reconociéndose no sólo al Parlamento (aprobada por un mínimo equivalente a la sexta parte de los Diputados o por 2 Grupos Parlamentarios) y a la propia Audiencia sino también al Gobierno de la Comunidad Autónoma, a las entidades locales y a las universidades, previo acuerdo de sus órganos competentes (art. 8 de la Ley 4/1989, 2 mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias) sin necesidad de autorización parlamentaria, lo que constituye un elemento atípico en el panorama nacional (si bien, el art. 9 de la Ley 4/1989 establece cierto límite a la iniciativa fiscalizadora del gobierno de la Comunidad y de las entidades locales al disponer que la actividad fiscalizadora de la Audiencia «no podrá verse mermada por el derecho de petición que corresponde al Gobierno de Canarias y a las Entidades Locales»). Sistema similar es el que se sigue en Castilla-La Mancha, donde se protege especialmente la iniciativa del parlamento autonómico al establecer el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha que «Las peticiones de ejercicio de la función fiscalizadora a cargo del Consejo de Gobierno y de las entidades locales de Castilla-La Mancha quedará condicionada a las disponibilidades de medios de la Cámara de Cuentas, sin que en ningún caso puedan afectar al ejercicio las funciones de fiscalización que le vienen reservadas por la ley o que le sean encomendadas por las Cortes de Castilla-La Mancha».

En este ámbito, destaca también el caso de la Sindicatura valenciana, cuya Ley reguladora, que reconoce una iniciativa fiscalizadora amplia —propia, de Les Corts (y del Consell, si bien previo acuerdo de Les Corts) y de las entidades locales— recoge expresamente, al contrario de lo señalado para el Tribunal de Cuentas, que el programa anual de fiscalización aprobado por la propia Sindicatura no podrá verse afectado por *el derecho de petición que corresponde a Les Corts, al Consell y a las entidades locales* (art. 15.6 de la Ley 6/1985, de 11 de

mayo, de Sindicatura de Cuentas). A diferencia del caso de Canarias, aquí la limitación se extiende también a la iniciativa fiscalizadora del Parlamento valenciano. En el mismo sentido se pronuncia la legislación de Asturias, Andalucía e Illes Balears. En el polo opuesto se encuentra el Consejo de Cuentas de Castilla y León, cuyo plan anual de fiscalizaciones, elaborado a iniciativa propia y a iniciativa de las Cortes castellanas, se aprueba por las Cortes de Castilla y León (art. 3 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León); y la Cámara de Cuentas de Aragón, donde la iniciativa de las Cortes de Aragón queda expresamente privilegiada en su Ley reguladora, siendo las prioridades expresadas por la Cortes vinculantes para la Cámara de Cuentas aragonesa (art. 5 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón).

En relación con la actividad consultiva que se predica de los OCEX, además de lo señalado para Canarias, en Aragón y en Galicia se reconoce a los gobiernos locales y autonómico y a otros entes públicos la posibilidad de solicitar ese asesoramiento a la Cámara de Cuentas de Aragón o al Consello de Contas de Galicia, sin necesidad de autorización parlamentaria. En contraste, en el caso del País Vasco, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (único OCEX que no está garantizado a nivel estatutario, junto con el de Castilla-La Mancha hasta la fecha, ya que la modificación aprobada por la Cortes de Castilla-La Mancha el 29 de mayo de 2025 incorpora en su articulado como Institución básica a la Cámara de Cuentas. Esta modificación está ya siendo tramitada por las Cortes Generales) ejerce también función consultiva en materia económico-financiera, si bien, únicamente puede ser instada por el Pleno del Parlamento Vasco.

3.2. Modelo estadounidense

3.2.1. Breve reseña sobre el sistema político estadounidense

El sistema político estadounidense se caracteriza por la articulación de una serie frenos y contrapesos (*checks and balances*) que configuran las relaciones entre los diversos poderes y la GAO es un auténtico *counterweight* (Havens, 1990, p. 1). La forma de gobierno norteamericana, de tipo presidencialista, se caracteriza por el hecho de que los dos principales poderes, ejecutivo y legislativo, responden a una idéntica legitimación (voto popular), no existiendo los mecanismos de relación característicos de las formas de gobierno parlamentarias, esto es, la relación de confianza (plasmada en la investidura parlamentaria del gobierno y en la posibilidad de su remoción a través de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política). Con todo, los constituyentes de Filadelfia no configuraron poderes aislados entre sí, sino que, de manera muy original, establecieron obligados puntos de contactos entre ejecutivo y legislativo. De esta manera, los *checks and balances*

suponen que uno de los poderes coparticipa en determinados ámbitos o funciones propias de otro. Así, el Presidente federal participa de la función legislativa propia del Congreso mediante el posible ejercicio del derecho de veto, mientras que el Congreso participa en determinadas funciones propias del ejecutivo, siendo muestra de ello, por ejemplo, la necesaria ratificación por el Senado de los tratados internacionales o su necesario consentimiento (*advise and consent*) con respecto a las designaciones presidenciales de diversos cargos públicos (Cuenca Miranda, 2023, p. 19). Por su parte, la propia Corte Suprema se constituye como legislador negativo a través del control de constitucionalidad de las leyes.

Por otra parte, debe tenerse presente que, si bien el sistema configura la figura del Presidente como líder de un ejecutivo de amplias competencias, acentuadas desde la segunda mitad del siglo XX (de ahí que se haya podido hablar de una presidencia imperial), lo cierto es que el Congreso dista de ser un órgano subordinado a aquél, ya que cuenta con muy relevantes funciones y, adicionalmente, con una considerable cantidad de medios para desarrollarlas. Ello hace que el Congreso estadounidense, y, más en concreto, el Senado, pueda caracterizarse como la Asamblea «más poderosa» del mundo. En el ámbito de sus funciones debe subrayarse cómo en la aprobación de leyes el papel de las cámaras es más relevante que en otros países, pues, junto al hecho de que en Estados Unidos el ejecutivo no cuenta con iniciativa legislativa, ha de subrayarse que cada parlamentario (en especial en el Senado) tiene una importante capacidad para presentar e influir en el contenido final de las leyes aprobadas.

Por lo que respecta a la función de control, si bien es cierto que no se dan aquí las notas de las formas de gobierno parlamentarias, estando ausentes instrumentos como las preguntas al Gobierno, por vía de convención o costumbre se ha desarrollado un importante control a los miembros del ejecutivo (excluida su cabeza) en las diferentes Comisiones parlamentarias. Asimismo, y por lo que a nuestro análisis más concierne, han de destacarse las importantes competencias financieras de las Cámaras, lo que se ha denominado como «poder del bolsillo» (*purse power*), ya que las mismas condicionan a través de aquéllas las políticas del gobierno y la administración, contando con importantes instrumentos en el ejercicio de tales competencias «económicas» (que incluyen la supervisión de las denominadas agencias reguladoras).

Finalmente, de manera breve, ha de recordarse que Estados Unidos aparece como el inventor del moderno federalismo, de tal manera que el poder se distribuye verticalmente entre la Federación y 50 Estados que cuentan con sus propias Constituciones y con los tres poderes clásicos del Estado (incluido el judicial propio). Con todo, la subordinación de los ordenamientos estatales a la Constitución federal es un principio clave que tiene a la Corte Suprema como última garantía. Asimismo, ha de destacarse la presencia de mecanismos de *inordenación* de los Estados en el *gobierno* federal, es decir, mecanismos por los que coparticipan en aspectos esenciales de la gobernación

nacional. Baste por ejemplo citar la configuración del todopoderoso Senado como una cámara de representación de los Estados (idéntica con independencia de su población) o la necesaria participación de los mismos en la reforma de la Constitución federal (mediante la ratificación exigida por al menos $\frac{3}{4}$ de los Estados).

De todo lo expuesto, puede entenderse, pues, que el sistema político estadounidense haya podido ser descrito como un sistema que obliga al compromiso entre los diferentes actores o poderes, al establecer puntos de contacto obligados entre los mismos para el desarrollo de sus competencias, en principio propias. La cultura política estadounidense, el sistema electoral, sus dimensiones de país-continente y su configuración como hegemon mundial durante más de un siglo son factores que se hallarían detrás de las particularidades descritas de su sistema político.

3.2.2. *Vías de interacción entre la GAO y el Congreso estadounidense*

La colaboración entre la GAO y las cámaras parlamentarias norteamericanas es extraordinariamente intensa, ágil y fluida. En el modelo americano no existe una comisión parlamentaria o comité específico para los asuntos relacionados con la GAO, relacionándose ésta con la práctica totalidad de las comisiones o subcomisiones, si bien desde una perspectiva organizativa, las cuestiones que afectan al presupuesto de la GAO y a su gestión interna son supervisadas por los Comités de Asignaciones del Senado y de la Cámara de Representantes, en el primer supuesto, y por el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes. Estos comités, además recibirán información de todos aquellos informes emitidos por la GAO por mandato legal³⁶, o a iniciativa propia y no a petición parlamentaria.

Para facilitar y dotar de transparencia a las relaciones GAO-Parlamento, evitando el riesgo de uso partidista de la institución, la GAO, en colaboración con ambas cámaras, ha establecido unos protocolos de actuación para el ejercicio de su función fiscalizadora, *GAO's Congressional Protocols, 2017*³⁷, dirigidos a regular cómo se ha de desarrollar el trabajo que el órgano de control lleva a cabo para el Parlamento. Estos protocolos son también un medio para exigir responsabilidades a la GAO por los compromisos adquiridos con aquél y garantizar la coherencia en el trato que la GAO da a todas las comisiones y miembros.

³⁶ Además de la obligación de auditar estados financieros otras normas establecen la obligación de la GAO de realizar auditorías anuales de cumplimiento, como por ejemplo la *Lobbying Disclosure Act* de 1995.

³⁷ <https://www.gao.gov/products/gao-17-767g>, fueron aprobados por primera vez en 2000, habiéndose producido su última actualización en 2017.

Para el ejercicio de su función de asesoramiento en cuestiones legales que quedan dentro del ámbito de su competencia —como en materia presupuestaria³⁸, gestión de fondos públicos, control regulatorio de las agencias gubernamentales³⁹, o para ciertos nombramientos gubernamentales que requieren la confirmación del Senado⁴⁰— la GAO elaboró en 2006 otro protocolo dirigido a regular el modo en que esta puede ser solicitada, entre otros actores, también por el Parlamento, *GAO's Protocols for Legal Decisions and Opinions* (la última modificación fue en 2024)⁴¹.

Debe tenerse en cuenta que, en contraste con lo que sucede en España, alrededor del 95 % del trabajo de la GAO se desarrolla a petición de las Cámaras parlamentarias (recibe alrededor de 600 solicitudes de actuación cada año), de modo que establecer unas reglas que permitan determinar las prioridades es fundamental para la planificación y desarrollo de sus trabajos. En 2024 la GAO aprobó 718 informes y testimonios que incluyeron más de 1400 recomendaciones⁴². El personal directivo de la GAO mantiene reuniones constantes con miembros del Senado y de la Cámara de Representantes para asegurar que dicha planificación es oportuna y acorde con la necesidad de información que exigen los trabajos parlamentarios, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Para que el Congreso pueda instar la actuación de la GAO, solo en materias propias de su competencia (auditoría, evaluaciones, investigaciones, opiniones legales, ...), se establecen las siguientes prioridades según el origen de la iniciativa:

- a) Mandatos parlamentarios: aquellas iniciativas que se encuentran recogidas en los Reglamentos de las Cámaras, en resoluciones parlamentarias de los plenos de ambas Cámaras y en las resoluciones e informes de las comisiones (o comités según la denominación americana).
- b) Solicitudes de líderes «senior» de ambas Cámaras y de los líderes de comités y subcomités. Los líderes parlamentarios «senior» son, en el Senado, el Presidente de turno (*pro tempore*), los líderes de la mayoría y de la minoría; y en la Cámara de Representantes, el Presidente (*Speaker of the House*) y los líderes de la mayoría y la minoría. Los líderes de comités y subcomités son el Presidente del mismo y el Miembro de mayor rango de la minoría.
- c) Peticiones individuales de los Miembros de ambas Cámaras.

³⁸ Donde destaca su deber de emitir opinión legal en los casos previstos en la *Impoundment Control Act* para los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria y en la *Antideficiency Act*.

³⁹ *Congressional Review Act*.

⁴⁰ *Federal Vacancies Reform Act*.

⁴¹ <https://www.gao.gov/products/gao-24-107329>, aprobados por primera vez en 2006.

⁴² <https://www.gao.gov/assets/gao-25-900570.pdf>

3.2.2.1. Mandatos parlamentarios

Los mandatos parlamentarios se tramitan de diferente forma que el resto de las peticiones. Los mandatos se instan bien a través de acuerdos del pleno de cualquiera de las Cámaras, bien en virtud de acuerdo de uno o más de sus comités. Estas solicitudes gozan de la máxima prioridad.

Cuando la iniciativa proceda de un comité, el personal de la GAO debe coordinar su actuación con los representantes de la mayoría y de la minoría del mismo para determinar el alcance, los objetivos y el calendario de la actuación fiscalizadora.

Si el mandato no especifica un comité de referencia, la GAO deberá trabajar con aquellos que por razón de materia tengan relación con la cuestión planteada (igualmente con los representantes de mayoría y minoría) de acuerdo con los Reglamentos de la Cámaras, así como con cualquier otro comité o Miembro señalado por los comités competentes.

Durante la ejecución de los trabajos, la GAO ofrecerá a los representantes designados información periódica del estado de los trabajos, información sobre el resultado preliminar y final de las actuaciones y remitirá un borrador de informe final cuando se envíe al fiscalizado para que formule alegaciones.

3.2.2.2. Requerimientos parlamentarios

Los requerimientos se realizarán por escrito de un Miembro del Parlamento y estarán dirigidas al Auditor General. La GAO solo atenderá este tipo de peticiones sin un requerimiento por escrito cuando se trate de asistencias técnicas menores que puedan ser completadas en no más de 5 días laborables como, por ejemplo, la solicitud de reuniones informativas sobre trabajos anteriores o información que se encuentre ya disponible.

La GAO no proporcionará al público copias de las cartas de solicitud si bien redirigirá a quien las solicite al Miembro autor del requerimiento. En los casos en que estos requerimientos afecten a información restringida que afecte a una Agencia gubernamental, se dará a la Agencia afectada copia del mismo.

Cuando el requerimiento afecte a actividades o programas relativos a operaciones internas de las Cámaras (Senado, Cámara de Representantes o ambas) la GAO solicitará que la petición tenga respaldo de los dos grandes partidos con representación parlamentaria y/o representación bicameral.

Siempre que la solicitud afecte a organizaciones internacionales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional...), la GAO exige que la misma sea apoyada por el Presidente o un Portavoz del comité competente.

La GAO no realiza auditorías, evaluaciones o estudios sobre programas o actividades propias de los Estados o de los gobiernos locales salvo que se refieran a fondos o programas federales. Cuando la petición se refiera a una actividad o programa federal principalmente centrado en un área geográfica

representada por otros Miembros distintos de los autores de aquella, la GAO informará a los citados Miembros representantes del área, sobre el alcance, el calendario y la metodología de los trabajos a realizar y les dará información de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones antes del informe definitivo.

La GAO emitirá informe consultivo sobre proyectos de ley cuando así lo solicite un comité o un Miembro del parlamento, cuando el proyecto afecte a la GAO o cuando disponga de información útil para las comisiones o los miembros a la hora de examinar o modificar el proyecto de ley.

Cuando la GAO recibe una solicitud relativa a una propuesta legislativa, el informe resultante se notificará a los principales patrocinadores (*key sponsors*⁴³) del proyecto de ley cuando estos sean distintos de los autores del requerimiento. La GAO puede reunirse con los principales patrocinadores durante los trabajos de planificación y ejecución para comprender mejor el propósito y los objetivos del proyecto de ley. Después de informar al solicitante, la GAO informará a los patrocinadores clave, antes de que se publique el informe final, sobre los resultados de su análisis, incluyendo sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Cuando los requerimientos afecten a cuestiones de gran calado, transversales, de la competencia de múltiples comisiones o de todo el Parlamento, la GAO no aceptará requerimientos procedentes de un único Miembro.

Una vez recibida la petición, la GAO, en un plazo de 10 días, comunicará motivadamente al peticionario si acepta o no el encargo. Si es aceptado, se dará una estimación del momento en que los trabajos serán incluidos en el calendario de trabajos. En caso de denegación, siempre motivada (i.e. trabajos fuera de la competencia de la GAO, trabajos que ya se están realizando a solicitud de otro Miembro, escasez de recursos), se sugerirán al requirente alternativas que permitirán satisfacer sus necesidades de información. Cuando las peticiones procedan de algún Miembro de los comités parlamentarios supervisores de la GAO (el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes), ésta remitirá una copia de la carta de aceptación al Presidente (si el Portavoz es el autor de la petición) y/o Portavoz (si el Presidente es el autor de la petición) de los mismos.

Aceptado el encargo, la GAO iniciará reuniones con la oficina del peticionario en un plazo de 20 días hábiles para determinar el alcance de los trabajos. Una vez planificada la acción, la GAO remitirá al requirente una carta con los principales términos del encargo, en la que incluirá un calendario estimado. Durante la ejecución de los trabajos, el Miembro peticionario recibirá información periódica de cualquier modificación del alcance o del calendario de actuación, así como de los resultados preliminares y finales.

⁴³ Durante el período de sesiones cualquier Representante o Senador puede presentar un proyecto de ley. El miembro o miembros que presentan el proyecto de ley se denominan patrocinador/es principal/es.

La GAO notificará al peticionario el momento en que los informes preliminares resultantes se envíen al fiscalizado para la formulación de alegaciones.

El procedimiento es muy similar cuando se trata de mandatos parlamentarios. En estos casos, la GAO requiere que las reuniones y comunicaciones entre su personal y el personal de las Cámaras sea «bipartidista».

Cuando la GAO realice actuaciones fiscalizadoras a iniciativa propia (no a instancia parlamentaria) remitirá una copia del informe preliminar a sus comités supervisores.

3.2.2.3. Otras formas de colaboración

Además, para facilitar la comunicación y la puesta a disposición de información relevante entre la GAO y el Parlamento, el personal de las oficinas parlamentarias tendrá acceso a los antecedentes y a información relevante de las actuaciones fiscalizadoras en curso, a través de las conexiones de la intranet del Senado y de la Cámara de Representantes a la GAO (excepto en los casos de información sensible o clasificada). Asimismo, los Miembros, previa solicitud por escrito, podrán tener acceso a la documentación de auditoría en las oficinas de la GAO y se les podrá facilitar copias de la documentación seleccionada una vez que el informe se haya puesto a disposición del público.

Como apoyo a la labor del Parlamento, la ley (art. 734, Título 31 del Código Federal de los EE. UU.) prevé que la GAO pueda destinar a su personal (*detailees*) en los comités parlamentarios (no a las oficinas personales de los Congresistas o Senadores) por un período no superior a 1 año. En los últimos 5 años más de 180 funcionarios de la GAO han prestado servicios de esta naturaleza a 49 comités y subcomités parlamentarios⁴⁴. Además, en febrero de 2024, la GAO lanzó su «programa de Embajadores». A través de este programa, los directivos de la GAO son asignados como embajadores a las oficinas de los 165 Miembros del Parlamento que no son presidentes ni portavoces de comités o subcomités. Los embajadores son responsables de contactar periódicamente a las oficinas de sus Miembros para informarles sobre los trabajos de la GAO. Desde el lanzamiento del programa, los embajadores han mantenido más de 200 contactos con estas oficinas⁴⁵.

En ocasiones se solicita la comparecencia (*testimony*) del personal de la GAO ante comités o subcomités para informar de una cuestión concreta. Estos testimonios se refieren a trabajos ya realizados por la GAO sobre los que los distintos órganos parlamentarios requieren asesoramiento. La petición, por escrito, debe proceder del Presidente del comité o subcomité. En 2024,

⁴⁴ <https://www.gao.gov/blog/how-does-gao-serve-congress>

⁴⁵ www.gao.gov/assets/gao-25-900570.pdf

tanto el Auditor General como el personal directivo de la GAO compareció en el Parlamento en 60 ocasiones ante 39 comités y subcomités.

La GAO creó en 2018 el Centro de Prospectiva Estratégica como medio para identificar, monitorizar y analizar los problemas emergentes que enfrentan los responsables de crear políticas públicas y como instrumento para proporcionar información y asesoramiento de calidad al Parlamento, desempeñando el importante papel de analizar las tendencias que afectarán a las agencias y programas federales ahora y en el futuro. A través de su Unidad de evaluación de ciencia, tecnología y análisis, la GAO ofrece asesoramiento relevante en la materia a los legisladores.

Finalmente, la GAO elabora publicaciones que recogen buenas prácticas o hacen seguimiento de riesgos recurrentes en la gestión de fondos públicos (*America's Fiscal Future; High Risk List; Duplication & Cost Savings...*) que son de indudable interés no solo para los parlamentarios sino para los gestores de fondos públicos y para el público en general. En 2024, la GAO inauguró un nuevo espacio permanente en la Cámara de Representantes en el Capitolio. Este espacio facilita la asistencia de la GAO a los Miembros del Parlamento y a su personal para acceder a todos los servicios que ofrece. La GAO también organiza múltiples eventos, como debates sobre inteligencia artificial e integridad de datos, y riesgos de fraude para el Gobierno federal.

IV. CONCLUSIÓN: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

A la vista de lo expuesto, se evidencia la actual rigidez del modelo español de relación órgano de control-Parlamento frente al norteamericano. La existencia de un único canal de comunicación (Comisión mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas; Comisión *ad hoc* o Comisión de Hacienda y Presupuestos en las Comunidades Autónomas) aleja a las ICEX de la acción de control llevada a cabo por otros órganos parlamentarios, relegando a los órganos de control externo a un papel secundario y accesorio, incluso en el debate en Pleno de la rendición de Cuentas Generales, que no cuentan, en la mayor parte de los casos, con la voz del representante del órgano de control.

Los órganos parlamentarios perciben a las ICEX como instituciones ajenas y alejadas de sus funciones, y no como comisionados al servicio de la labor de control del Parlamento, con sus propios calendarios, incompatibles con sus tareas. La ausencia de normas claras y detalladas, que regulen una colaboración más rápida y fluida entre parlamentarios e instituciones de control externo, que disciplinen qué, cómo y cuándo ha de prestarse esa colaboración técnica, es un elemento entorpecedor de una relación más intensa, que sin duda contribuiría a elevar la calidad de la acción de control.

Una sociedad informada es una sociedad fuerte, que entiende la necesidad de financiar las estructuras y los servicios públicos, siendo a la vez exigente a

la hora de valorar los resultados de esa gestión. La etapa final de ciclo de gasto debe convertirse en un elemento de juicio esencial para una sociedad democrática avanzada, donde el papel del poder legislativo, en su función de control del Gobierno, es insoslayable y debe ser dotado de la mayor eficacia.

El debate parlamentario sobre la obligación de rendir cuentas, propia de todo gestor público, debería gozar de la máxima proyección pública, contando con los instrumentos necesarios para hacerlo útil y oportuno. Es aquí donde las instituciones de control externo se tornan imprescindibles, debiendo adaptarse a las necesidades de un Parlamento y de una ciudadanía que demanda respuestas cada vez más ágiles.

De lo anterior, contextualizando el modelo americano en el entorno y la cultura jurídica española, pueden extraerse ideas que incrementarían el valor de los modelos existentes en nuestro país, sin necesidad de acudir a grandes reformas que, por su calado, estarían muy lejos de materializarse. No planteamos modificaciones constitucionales que desbaraten el sistema actual, sino que ofrecemos opciones viables optimizando los instrumentos disponibles. Nos centraremos exclusivamente en la función de fiscalización y no en la de enjuiciamiento, que sin duda merece una revisión profunda, pues es en la relación con el Parlamento donde hemos puesto el foco de nuestro análisis, quedando el enjuiciamiento contable en la órbita del poder judicial.

1. Sujetos: peticionarios y comparecientes: ampliar los sujetos que pueden pedir la colaboración de las instituciones de control (toda clase de comisiones y ponencias, diputados, senadores...) supone una amplificación inmediata de la utilidad de éstas. A ello debe unirse la posibilidad de que el personal técnico del órgano de control apoye a los órganos parlamentarios, que no a los partidos políticos, cuando se considere necesario. Para canalizar adecuadamente las relaciones entre Parlamento e institución de control deberían dotarse equipos especializados, en ambas partes, que permitan vehiculizar adecuadamente la información. Asimismo, para los grandes temas, los representantes de las instituciones de control deben ser escuchados al máximo nivel parlamentario, permitiendo que su voz trascienda.
2. Plazos: algo es útil cuando se tiene en el momento en que se necesita y no años después. Debe establecerse un calendario de reuniones a lo largo de los distintos períodos de sesiones que permitan planificar la actividad que se prevé necesaria para su encargo al órgano de control. A su vez, es imprescindible que normativamente se prevean los plazos en los que se producirán los entregables (ya sean informes de fiscalización, notas, comparecencias, memorias, mociones...) y que se doten adecuadamente los recursos a disposición de las instituciones de control que permitan atender debidamente las necesidades derivadas de una colaboración más intensa.

3. **Productos:** salvo en los casos imprescindibles, como por ejemplo la fiscalización de Cuentas Generales o el control anual de la contratación, las instituciones de control deben hacer un esfuerzo por planificar atendiendo al riesgo en la gestión, y sintetizar resultados, huyendo de la descripción innecesaria y de los grandes análisis, que generalmente pierden interés porque pierden vigencia. Sin duda es imprescindible tener datos ciertos y comparables en el tiempo que permitan aprender de la experiencia, pero al mismo tiempo las ICEX deben organizarse para atender lo urgente, permitiendo al gestor saber que está en el camino adecuado.
4. **Procedimientos:** todo lo anterior debe ajustarse a unas reglas de juego claras que impidan cualquier sospecha de politización del órgano de control. Normas de tramitación de la colaboración, códigos de conducta, trámites transparentes, luz y taquígrafos en todo momento. Regular cómo se debe desarrollar la relación de instrumentalidad entre el órgano de control y el parlamento es la clave de bóveda de una fructífera colaboración.
5. **Seguimiento:** el destinatario de la información ofrecida por el auditor debe hacer algo con ella. Es necesario que, desde el órgano mandante, el Parlamento, se realice una verdadera acción de control de las incidencias y recomendaciones puestas de manifiesto por los órganos de fiscalización. Interpelaciones, preguntas parlamentarias, comparecencias de los responsables, mociones... toda clase de acciones de control son elemento imprescindible para que la actividad auditora produzca su efecto.

Si las circunstancias lo permitieran, se podría plantear una reformulación total del sistema de control externo del gasto público, adaptándolo a las necesidades del siglo XXI con la experiencia de casi 50 años de funcionamiento del estado democrático autonómico; piénsese, por ejemplo, en devolver la función de enjuiciamiento contable a la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria, evitando así los problemas derivados de la naturaleza híbrida del Tribunal de Cuentas, donde un juez puede proponer una actuación fiscalizadora, opinar sobre ella y después enjuiciarla; o en órganos unipersonales nombrados por períodos largos y sin posibilidad de reelección de sus titulares o de que estos ocupen nuevos puestos de designación política, tanto a nivel nacional como autonómico, que descansen en potentes equipos técnicos; o en la posibilidad de una auténtica coordinación territorial con órganos comunes donde las ICEX coordinen obligatoriamente la planificación y la gobernanza de las instituciones de control, formando parte los unos de los otros, abordando así una acción fiscalizadora homogénea y sistemática; instituciones dotadas de presupuestos adecuados, comparables a los recursos que se emplean para controlar los ingresos tributarios, que permitan a aquellas

ejercer sus funciones con total eficacia, con instrumentos jurídicos útiles para el desempeño de la función; ...

Sin perjuicio de ello, que no requieren de grandes modificaciones legislativas ni de grandes reorganizaciones institucionales que consumen muchos recursos, producirían un impacto positivo en ambos lados de la ecuación y, por tanto, en el beneficiario final de la acción: la ciudadanía.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Martín, J. A. (2006). *La Responsabilidad en la Gestión de los Fondos Públicos*, Ed. Bayer Hnos., S.A., Barcelona, p. 75.
- Álvarez Tolcheff, E. (2024). Tribunal de Cuentas y Cortes Generales: pasado, presente y futuro de su relación. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 118, pp. 225-270.
- Biglino Campos, P. (2019). El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado Social, del Estado Democrático y del Estado de Derecho. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, pp. 77-100.
- Cuenca Miranda, A. (2023). *El filibusterismo en el Senado estadounidense*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Col. Estudios Constitucionales.
- Cuenca Miranda, A. (2022). La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, pp. 275-303.
- Dooling, B. (2020) Into the Void: The GAO's Role in the Regulatory State, *American University Law Review*. Vol. 70: Iss. 2, Article 2. pp. 388-417.
- Fanlo Loras, A. (1985). Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. *Revista de Administración Pública*, núm. 108, septiembre/diciembre.
- Fernández-Carnicero González, C. J. (1994). *Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas*. Crónica 1992-1993 / Tribunal de Cuentas, Asociación de Letrados y Auditores. Tribunal de Cuentas, D. L. 1994, pp. 277-294.
- Fernández-Carnicero González, C. J. (1985). *La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el parlamento*. *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, D. L. 1985. pp. 229-264.
- Fernández Llera, R. (2022). *Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta*. *Calidad democrática y Parlamento*, coord. por José Tudela Aranda, Mario Kölling, pp. 181-198.
- García del Castillo Pérez de Madrid, A. (2007). Prácticas ejemplares en la Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos de América (Government Accountability Office). *Revista Española de Control Externo*. Vol. 9, n.º 25, pp. 161-180.
- García-Pando Mosquera, J. J., y Del Valle Fernández Jiménez, M. (2016). Algunas consideraciones sobre el artículo 136 de la Constitución. Análisis

- particular del informe que debe remitir el tribunal de cuentas anualmente a las Cortes. *Revista de las Cortes Generales*, (97-99), pp. 33-77.
- Grau Ruiz, M. A. (2021). La supervisión de los procesos de automatización de la administración de los tributos: Prácticas en España y en Estados Unidos. *Revista Técnica Tributaria*, n.º 135, pp. 7-15.
- Havens, H. S. (1990). The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations. GAO-OP-2-HP. LEVALLOIS, B. (2001). El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. El ejemplo francés de las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control del sector público. *Revista de Control Externo*, Vol. 3, n.º 9, pp. 59-68.
- Levallois, B. (2001). El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. *Revista española de control externo*, Vol. 3, n.º 9, pp. 59-68.
- Mendizábal Allende, R. (1982). La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, en obra de T. R. Fernández Rodríguez (Dir.), *Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 67-111.
- Ordoki Urdazi, L. (1996). La General Accounting Office (GAO) de los EE. UU. *Revista Auditoría Pública*, N.º 4, pp. 67-70.
- Ridao Martín, J. (2017). Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 100-101-102, pp. 101-129.
- Rodríguez Ariza, J. (2006). La Contraloría General de los Estados Unidos, funcionamiento y auditorías. *Revista española de control externo*, Vol. 8, n.º 22, pp. 137-154.
- Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984). Dictamen sobre tramitación parlamentaria de la cuenta general del Estado. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 2, pp. 115-124.
- Suárez Lamata, E. (2022). *El Tribunal de Cuentas en la Constitución: su relación con las Cortes Generales*. Tesis en acceso abierto en: Repositorio Institucional CEU.
- Vallès Vives, F. (2003). *El control externo del gasto público: configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Velarde Fuertes, J. (2008). La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública. *Revista española de control externo*, Vol. 10, n.º 29, pp. 69-87.