

## **Examinando a la Cámara de Cuentas: problemas de su regulación**

Sumario: RESUMEN.—I. PROBLEMAS CONCRETOS EN LA REGULACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS.—1.1. Alcance de la independencia funcional.—1.2. Delimitación del sector público objeto de control.—1.3. La función fiscalizadora y las relaciones de la Asamblea de Madrid con la Cámara de Cuentas: aspectos destacados.—1.4. Las funciones fiscalizadora y consultiva: objeto, contenido y procedimientos.—II. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES.

### **RESUMEN**

*El presente artículo se propone efectuar un recorrido por los aspectos más destacables de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, dando cuenta de su configuración normativa como institución fiscalizadora. En él se sitúa a la Cámara como órgano dependiente de la Asamblea de Madrid que, no obstante, ha de conservar su independencia funcional como principio de actuación. También se muestra la incidencia de la legislación básica y de distintos sectores de la normativa estatal en la regulación propia de la Cámara, desde su ámbito subjetivo y objetivo de actuación hasta el contenido y los procedimientos mediante los que ejerce sus funciones fiscalizadora y consultiva; todo ello con una lógica repercusión en la interpretación y aplicación de su Ley de creación, que aborda todos los aspectos relevantes de la Cámara, pero sin llegar a agotarlos.*

### **I. PROBLEMAS CONCRETOS EN LA REGULACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS**

El presente trabajo constituye la continuación del publicado en el anterior número de esta Revista<sup>1</sup>, teniendo el mismo como objeto el análisis del régi-

---

\* Letrado de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> GRECIET GARCÍA, “La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en el Estado autonómico”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 18, junio 2008, pp. 157-182.

men jurídico de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; con él se pone colofón al examen, allí realizado, del órgano autonómico de fiscalización externa dentro del contexto del Estado de las Autonomías. Por haber introducido en él esta serie de estudios, al mismo nos remitimos para todo cuanto concierne a dicho tema, de manera que entraremos aquí en el tratamiento de los problemas que presenta la regulación de la Cámara, con excepción de los propios de su organización y régimen interno —personal, contratación, etc—, que serán examinados de manera separada en un ulterior artículo.

Si, de manera semejante a lo que para el Tribunal de Cuentas determina el artículo 136.4 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (C.E.), el artículo 44, p.2º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid<sup>2</sup> (E.A.C.M.) establece una reserva de ley autonómica que se extiende, al menos, a la regulación de los elementos esenciales de la Cámara de Cuentas, esto es, su composición y sus funciones, a continuación efectuaremos una serie de observaciones acerca del alcance de dicha reserva. Posteriormente, nos centraremos en algunas cuestiones relevantes del contenido de la Ley que da cumplimiento a aquel mandato.

Como ya dejamos constatado en nuestro comentario al precepto estatutario<sup>3</sup>, el desarrollo de éste no se hizo esperar demasiado desde la reforma que en el precepto operó la L.O. 5/1998, articulándose mediante la **Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid** (en adelante, L.C.C.C.M.), la cual ha experimentado levísimas modificaciones en nueve años de vigencia.

El régimen jurídico de la Cámara de Cuentas se remite, pues, a una Ley de la Asamblea de Madrid, cuya aprobación no exige mayoría absoluta o cualificada —categoría inexistente en el Derecho de la Comunidad de Madrid<sup>4</sup> en ausencia de previsión expresa en el E.A.C.M., que es la norma con vocación natural de establecerlo, dada su condición de cabecera del ordenamiento autonómico—, sino que se requiere mayoría simple, como es regla común ex artículo 14.4<sup>5</sup> del E.A.C.M. y, por remisión de su artículo 12.2.e)<sup>6</sup>, en virtud del

<sup>2</sup> Aprobado por L.O. 3/1983, de 25 de febrero.

<sup>3</sup> GRECIET GARCÍA, “Artículo 44. La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial Monográfico ‘Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero’*, junio 2008, pp. 617-664.

<sup>4</sup> Lo más parecido que puede encontrarse en él es la aprobación, por mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea, de las proposiciones de ley para su remisión al Congreso de los Diputados o de los proyectos y proposiciones de solicitud al Gobierno de la Nación para la adopción de un proyecto de ley (arts. 176.2 y 177, p.2º del R.A.M., ex arts. 87.2 de la C.E. y 16.3.h) del E.A.C.M.); amén, por supuesto, de las proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía, para las que se exige la aprobación de la Asamblea por mayoría de 2/3 (arts. 64.1, p.2º del E.A.C.M. y 156.2 del R.A.M.).

<sup>5</sup> “Para deliberar y adoptar acuerdos la Asamblea habrá de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en aquellos supuestos para los que el Estatuto, el Reglamento o las leyes exijan mayorías especiales”.

<sup>6</sup> “El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos: ... e) La publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos”.

artículo 119.<sup>17</sup> del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (en adelante, R.A.M.). Por otra parte, la L.C.C.C.M. no se limita a abordar la composición y funciones de la Cámara de Cuentas, de suerte que, además de ello, incluye el *status* de sus miembros; la regulación de su organización interna, tanto en sus órganos colegiados como unipersonales, así como la de su Secretaría General y del personal a su servicio; y sus relaciones institucionales, señaladamente con la propia Asamblea de Madrid y con el Tribunal de Cuentas, así como con los entes y organismos fiscalizados, sobre los que la Cámara lleva a cabo su actividad.

Resultaba lógico que la Ley, por tanto, abordase el régimen de la institución fiscalizadora sin contraerse a los extremos que el artículo 44, p.2º del E.A.C.M. impone, sino que, por elementales razones de técnica legislativa, agotara todas las “materias conexas” que resultaba necesario recoger en ella con carácter mínimo —y aun se diría que máximo— para que la Cámara de Cuentas, a la mayor brevedad, comenzara a hacer efectiva su misión de control de la ejecución del gasto público de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, encontramos también, en la Ley de la Cámara de Cuentas, lo relativo a su ámbito subjetivo de actuación, esto es, los sujetos sobre los que ejerce su función fiscalizadora y las competencias derivadas de ésta; el contenido, alcance, técnicas y resultados en que se materializa dicha función, así como los procedimientos a través de los cuales se verifica; y, de acuerdo con la pluralidad de *funciones*<sup>8</sup> que literalmente refleja el precepto estatutario, cabe anotar asimismo el régimen de la función consultiva de la Cámara, claramente diferenciada de la principal o fiscalizadora.

Sentado lo anterior, trataremos aquí algunos de los problemas, potenciales o reales, que ha podido plantear la disciplina de la Cámara de Cuentas, algunos de ellos comunes con las restantes instituciones de control externo, estatal y autonómicas:

### 1.1. Alcance de la independencia funcional

Uno de los autores que ha estudiado las instituciones fiscalizadoras, VALLÈS VIVES, hace una acertada aseveración que suscribimos: “La idea de un organismo de control financiero independiente es hoy en día, inseparable de la idea misma de democracia política, entre otras circunstancias, favorecida por

---

<sup>7</sup> “Para ser válidos, los acuerdos de la Asamblea y de sus órganos deberán ser adoptados por la mayoría simple de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías absoluta o cualificadas que establecen el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, las leyes o el presente Reglamento”.

<sup>8</sup> La D.T. Segunda de la L.C.C.C.M. se ocupa de la iniciación del desarrollo de tales funciones a partir del momento de constitución de la Cámara, lo que nos sirve para delimitar los ejercicios presupuestarios objeto de su actividad, respecto de aquéllos que caían aún bajo la competencia del Tribunal de Cuentas: “La Cámara de Cuentas comenzará el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras con el control de las cuentas correspondientes al ejercicio presupuestario que coincida con el de constitución de aquélla. La Cámara de Cuentas ejercerá sus funciones no fiscalizadoras a partir de los dos meses siguientes a la constitución de la misma”.

el movimiento de las ideas y de las evoluciones institucionales que se han producido [...]; si bien, los órganos de control externo de la gestión económico-financiera del gasto público sólo han podido sobrevivir a los continuos cambios políticos por el hecho de irse adaptando a ellos”.

Este autor llega incluso a afirmar categóricamente algo que pone en tela de juicio la dimensión auxiliar, accesoria a las funciones parlamentarias, típica de estos órganos de control de las cuentas públicas: “La complementariedad de los órganos de control externo con la función de control financiero otorgada a los Parlamentos no impide en ningún caso la posibilidad de un ejercicio independiente de los órganos de control externo. Entre otras razones porque *[sic]* la naturaleza de la institución parlamentaria está constantemente sometida a intereses partidistas y fluctuaciones políticas y ello dificulta el ejercicio final de un control verdaderamente independiente sobre la gestión de los fondos y recursos públicos [...]. Por esta razón, la doctrina ha tenido algunos problemas para definir la ubicación y la clasificación de estos órganos en el sistema orgánico del Estado, ya que por un lado son orgánicamente dependientes del legislativo [...] y de otro son (o deberían ser) funcionalmente independientes”, añadiendo que la llamada “dependencia parlamentaria” de los mismos, que presenta un fuerte arrastre histórico, va en detrimento de la eficacia en el desempeño de su función, aunque más adelante matice adecuadamente tal aserto precisando que “lo que esta decisión [...] pretende garantizar es que se trata de una institución independiente del Gobierno y de la Administración [...]. La dependencia parlamentaria se configura así como una característica de carácter negativo (o más bien, pasivo), puesto que [...] se trata básicamente de acentuar su independencia del Ejecutivo y no tanto de incidir en el aspecto positivo que conllevaría una dependencia formal o de instrumentalización de los órganos de control externo por las asambleas legislativas”<sup>9</sup>.

Aquí nos interesa saber cómo se hace realidad el principio de independencia funcional de la Cámara de Cuentas en la normativa que le es propia. Así, ya el Título I de la L.C.C.C.M. se ocupa de la naturaleza, ámbito de actuación y funciones de la Cámara, que es definida por el artículo 1.1 como “*el órgano dependiente de la Asamblea de Madrid al que corresponde ejercer el control económico y presupuestario del sector público de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley*”. El artículo 1.3, en consonancia con el artículo 44, p.1º del E.A.C.M. y en la línea ya anotada, entiende atribuidas a la Cámara sus competencias y funciones “*sin perjuicio de las que correspondan al Tribunal de Cuentas*”, aspecto éste en el que no resulta necesario ahondar aquí, al haber sido ya tratado extensamente en la primera parte de este estudio.

---

<sup>9</sup> *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, C.E.P.C., Madrid, 2003, pp. 39-49, para una visión actual de la garantía de esta independencia, de interés en cuanto al papel del Parlamento y a la extensión de los roles de la Administración; y pp. 287-294 en cuanto a la conciliación entre dependencia parlamentaria e independencia funcional. Vid. también JIMÉNEZ RIUS, *El control de los fondos públicos. Propuestas de mejora*, 1ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 573-576 y 653-654.

Nos detendremos algo más en el artículo 1.2 de la L.C.C.C.M., que ratifica la independencia funcional de la Cámara al disponer: “*En el ejercicio de sus funciones, la Cámara de Cuentas actúa con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico*”, uniéndose a tal principio el de legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos (art. 6.1). El mismo autor antes citado ha definido la independencia funcional subrayando que la misma “significa que en el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, y dentro de los límites estrictos que éstas implican, el órgano de control externo no puede recibir ni órdenes individuales, ni directivas, ni recomendaciones procedentes de ninguna autoridad externa”, concluyendo que “no constituye un fin en sí mismo, sino un medio o un mecanismo auxiliar para conseguir otras finalidades más relevantes. Del examen de los órganos de control externo de los Estados democráticos de derecho, se desprende que la independencia consiste en la necesidad de responder a preocupaciones muy diversas que varían según las características del objeto y la naturaleza de las funciones de fiscalización que debe desarrollar”, cifrando los objetivos de tal independencia, convertida al cabo en un principio de carácter instrumental, en “1) conseguir la neutralidad e imparcialidad política de los órganos de control externo, de sus miembros y, en consecuencia, también del resultado de sus funciones; o 2) la garantía de la continuidad y el mantenimiento de una confianza democrática legítima”<sup>10</sup>.

Doctrinalmente se ha discutido, por otra parte, cuál es la extensión de los parámetros rectores de la actuación de estos órganos, pues los principios así proclamados con carácter general encontrarían concreción para la Cámara de Cuentas, dadas las competencias que específicamente se le atribuyen, en los criterios de economía, eficacia y eficiencia en la realización y ejecución del gasto público<sup>11</sup> (art. 4.1 de la L.C.C.C.M.), lo que confirma el entronque de la misión de este órgano con los artículos 31.2 y 103.1 de la C.E.<sup>12</sup>, así como su asimilación a la del Tribunal de Cuentas. Los contenidos del Informe anual que éste emite figuran detallados en el artículo 13.1 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, L.O.T.Cu.), reincidiendo el artículo 27.1, p.1º de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (L.F.T.Cu.) tanto en el carácter externo, permanente y consuntivo de su función fiscalizadora como en la referencia de ésta al sometimiento

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 296, 305-308 y 345-346.

<sup>11</sup> Que, con el de legalidad, constituyen los “parámetros de comparación de la gestión de la economía pública” empleados, supuesta su inicial indefinición, en el ejercicio de la función de control externo por los órganos fiscalizadores, estatal y autonómicos (LOZANO MIRALLES, “Los parámetros de actuación de los órganos de control externo”, *R.V.A.P.*, 47 (I), enero-abril 1997, pp. 153-157 y 170-171).

<sup>12</sup> Aspecto que recalca la doctrina para todos los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas, insistiéndose en la conveniencia de las fiscalizaciones “horizontales”, esto es, las que analicen un mismo bloque o ámbito de la gestión pública en todas las Administraciones sujetas a control externo. Para el Tribunal de Cuentas y por analogía, *víd.* BIGLINO CAMPOS, “Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”, *Revista de las Cortes Generales*, 37, 1996, p. 11; VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Madrid, C.E.P.C., 2001, pp. 102-103.

miento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos<sup>13</sup>.

De igual modo, el Preámbulo de la L.C.C.C.M. alude específicamente al artículo 6.2, en virtud del cual la actuación fiscalizadora de la Cámara debe extenderse, igualmente, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a si tales medios se utilizaron en la forma más adecuada. En dicho Preámbulo se reafirma el “especial interés e importancia” que ha ido cobrando el control sobre la buena gestión financiera del sector público, si bien añadiendo que no se pretende con ello un control de oportunidad sobre los objetivos perseguidos por los entes fiscalizados, lo que excedería de las funciones de la Cámara, sino sobre las medidas utilizadas para alcanzar los mismos: esto es, no tendría por objeto los *fin*es de dichos entes, sino los *medios* o instrumentos al servicio de tales fines.

Una proyección adicional de esta dimensión de la función fiscalizadora es la que se manifiesta en el contenido de los informes, según especifica el artículo 9 de la Ley: la Cámara hará constar *“además de lo previsto en el artículo 6 de la presente Ley, las infracciones o prácticas irregulares que observe y, en su caso, las medidas que considere más adecuadas para depurar las presuntas responsabilidades”* (ap. 1), con lo que se lleva a cabo un tipo *sui generis* de control que vendría a sustituir la ausencia de una plena jurisdicción contable de la Cámara, aspecto éste que explicaremos más adelante. *“Asimismo, los informes valorarán la racionalidad de la ejecución del gasto, el cumplimiento de las previsiones presupuestarias de los sujetos fiscalizados y su resultado económico y financiero”* (ap. 2). Finalmente, la Cámara, en sus informes, podrá proponer la adopción de cuantas medidas considere pertinentes para la mejora de la gestión económica y financiera del sector público y de los procedimientos de control interno, pudiendo asimismo formular propuestas tendentes a la mejora de la eficacia y la eficiencia de los servicios prestados por el sector público madrileño (ap. 3).

Se ha señalado, teniendo en cuenta todo lo anterior, la existencia de un riesgo de menoscabo de la independencia funcional no ya de la Cámara de Cuentas, sino de este tipo de órganos en general, según se observa tanto en la práctica del Tribunal de Cuentas como, según puede comprobarse con el repaso a los Tratados comunitarios, en su homólogo europeo; y, desde luego, las consecuencias de la superación del control de legalidad de las cuentas públicas no han escapado a la atención de los autores que se han ocupado del tema: “este tipo de análisis, al pretender evaluar el éxito en la consecución de objetivos, o la adecuación entre dichos objetivos y los medios disponibles para al-

---

<sup>13</sup> Para la función interventora, describe el control de eficacia el art. 17.2 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, L.R.H.C.M.), señalando que el mismo *“se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas”*.

canzarlos, entrañan muchas veces juicios que no son puramente técnicos, sino de valor, y que como tales corresponde emitir a las instancias políticas”<sup>14</sup>, esto es, las que ejercen y se sirven de un control de oportunidad, más que eminentemente técnico.

Con todo, en el Derecho y la práctica comparada, debe anotarse la evolución que han experimentado los órganos de auditorías y agencias públicas, en especial en el mundo anglosajón, donde han ensanchado sus funciones de un mero control contable a las más amplias de evaluación de las políticas públicas<sup>15</sup>; y no es dudoso afirmar que, como ya se ha visto, tanto en la U.E. como en España se dan poderosos motivos para que el control externo rebase el estrecho marco del análisis de regularidad o sujeción de la actividad económico-financiera de los entes fiscalizados a Derecho, plasmándose esos criterios en el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>.

Aquí simplemente pretendemos dejar esbozada esta cuestión del *control operativo* ejercido por las instituciones fiscalizadoras, que tiene indudables repercusiones en su labor auxiliar de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, al llegar a aportar a éstas elementos genuinamente *políticos* que se integran, al cabo, en el *control sobre el Gobierno* como actividad propia de las Cámaras parlamentarias; pero ello sin menoscabo de la naturaleza *técnica* de los informes que aprueban aquéllas e, igualmente, sin perjuicio de su carácter vicarial respecto de esas mismas Cámaras y al servicio de sus competencias constitucionales y estatutarias: de ahí que, para sintetizar, haya hecho fortuna la distinción entre control externo-objetivo y político-subjetivo, contemplándose separadas, de esta forma, dos facetas de una misma realidad<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> BIGLINO CAMPOS, “La posición institucional de los Consejos de Cuentas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 7, 1999, p. 33; *vid.*, de la misma autora, “Parlamento y control de cuentas”, *Revista Española de Control Externo*, 7, enero 2001, pp. 33-35. Una inquietud similar es la expresada por DURÁN ALBA, “Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria”, en PAU I VALL, *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, A.E.L.P.A.-Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 398 y 414-416. CAZORLA PRIETO señala, con respecto al Tribunal de Cuentas, que “desarrolla su actividad atemperado a criterios técnicos, mas con tal proceder desempeña una función política auxiliar, que coadyuva a la fundamental de control político propia de las Cortes Generales” (“Artículo 136”, en GARRIDO FALLA y VV.AA., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 3ª ed. ampliada, 2001, Madrid, pp. 2.360-2.361).

<sup>15</sup> *Vid.* al respecto Nancy KINGSBURY, “La evaluación de programas en Estados Unidos: historia y naturaleza del papel desempeñado por la Oficina de Supervisión del Gobierno”, en PAU I VALL y PARDO FALCÓN (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, A.E.L.P.A.-Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 2006, pp. 89-108; y Robert W. BLACK, “El Parlamento escocés y la auditoría pública en Escocia”, *ibidem*, pp. 109-122. Sobre la *Government Account Office* de los EE.UU. no podemos sino remitirnos al estudio de JIMÉNEZ RIUS, *op. cit.*, pp. 47-129; esta obra realiza un exhaustivo examen de las instituciones fiscalizadoras en Derecho comparado, con particular referencia a las posibilidades de mejora del modelo español.

<sup>16</sup> Por los motivos que enumera LOZANO MIRALLES, “Los parámetros...”, *op. cit.*, p. 163.

<sup>17</sup> VALLÈS VIVES, *op. cit.*, pp. 148-173; para una descripción de la auditoría operativa en su triple vertiente de control de eficacia, eficiencia y economía, así como del control de las nuevas áreas de actuación de la Administración pública, *vid.* además pp. 228-241, 362-364, 451-496, 505-514 y 517-523.

## 1.2. Delimitación del sector público objeto de control

La pretensión universalizadora del control externo, plasmada en el ámbito de actuación de la Cámara a tenor del artículo 2 de la L.C.C.C.M., plantea la necesidad de repasar el concepto de *sector público*, situado a medio camino entre lo económico y lo jurídico, o como realidad de la economía política que se traspone a las normas. Se trata de una noción de origen económico-financiero cuyo significado jurídico es, *a priori*, discernible si tenemos en cuenta que la C.E. lo menciona en cuatro ocasiones: posibilidad de reserva al mismo, mediante ley, de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (art. 128.2, inc. 2º); inclusión de la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal en los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2); y dos más en el artículo 136, que es el referido al Tribunal de Cuentas: como objeto de la fiscalización por éste (art. 136.1, p.1º) y en la rendición de cuentas del Estado y del sector público estatal ante el Tribunal, y su censura por éste (art. 136.2, p.1º)<sup>18</sup>.

Más allá del concepto que del sector público pueda aportarnos la ciencia hacendística y de lo discutible que pueda resultar su definición, no podemos sino remitirnos a la siguiente exposición: “Las peculiaridades de los diversos sistemas institucionales arbitrados por los diferentes países para el ejercicio de tales funciones [las que son consecuencia de la teoría de los “fallos del mercado”], así como las disparidades observadas en relación con los criterios estadísticos y contables seguidos para el registro de la actividad financiera de sus respectivos Sectores públicos, ha llevado a la normalización de aquellos sistemas y estos criterios con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC). Dicho sistema puede ser definido como un marco estable cuya finalidad consiste en presentar una descripción sistemática y detallada del conjunto de una economía según sus diferentes componentes, así como de sus relaciones con otras economías”. El SEC-95 es, pues, el sistema de referencia en la U.E., comprendiendo las Administraciones públicas estatal, regionales y locales, además de la Seguridad Social, y con exclusión de las empresas públicas<sup>19</sup>.

En todo caso y dado el enfoque del que participa el presente estudio, nos interesa más aproximarnos a un concepto jurídico del sector público. La legislación básica lo ha acogido recientemente, acotándolo al ámbito subjetivo de la norma correspondiente, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, L.C.S.P.), cuya Exposición de Motivos, en su apartado IV, avanza ya la amplitud de la noción que la propia Ley maneja,

<sup>18</sup> A estos efectos, integran el sector público los entes enumerados en el artículo 4 de la L.O.T.Cu., incumbiéndoles la obligación de rendir cuentas ante el Tribunal ex artículo 34.1 de la L.F.T.Cu. Vid. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, pp. 161-214; así como GIMENO FELIÚ, “La reserva al sector público de actividades económicas” y TENA PIAZUELO, “El sector público económico: la empresa pública”, en BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 6ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005, pp. 891-913 y 915-935.

<sup>19</sup> GONZALO Y GONZÁLEZ, *El sector público en España. El Sujeto y el campo de la actividad financiera pública. Régimen presupuestario de las Administraciones públicas*, 3ª ed. actualizada, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 69-72.

como una de las principales novedades de su contenido, y que traemos aquí a colación porque los órganos fiscalizadores ejercen parte importante de su función sobre la actividad contractual de los entes que constituyen dicho sector, bien que, a la vez y en virtud de su definición legal, se integran también en él. Veamos en qué términos se expresa dicho Preámbulo:

“A fin de ajustar el ámbito de aplicación de la Ley al de las directivas comunitarias, así como para no dejar entidades del sector público exentas de regulación, la delimitación de los entes sujetos se realiza en términos muy amplios. A estos efectos, el artículo 3.1 enumera en sus letras a) a g) las entidades que, de acuerdo con una determinación de política legislativa interna y autónoma, se considera conveniente que, en todo caso, se sujeten a la legislación de contratos públicos; esta lista, inspirada en la definición de sector público de la Ley General Presupuestaria con las pertinentes correcciones terminológicas para permitir la extrapolación de sus categorías a los sectores autonómico y local y la adición de menciones expresas a las Universidades Públicas y a los denominados ‘reguladores independientes’, está formulada en términos extremadamente amplios. Para asegurar el cierre del sistema, la letra h) de este apartado —que funciona como cláusula residual y reproduce literalmente la definición de ‘organismo público’ de la Directiva 2004/18/CE, en cuanto poder adjudicador sujeto a la misma—, garantiza que, en cualquier caso, el ámbito de aplicación de la Ley se extienda a cualquier organismo o entidad que, con arreglo a la norma comunitaria, deba estar sometido a sus prescripciones. Dentro de las entidades del sector público, la Ley distingue tres categorías de sujetos que presenten un diferente nivel de sometimiento a sus prescripciones: Administraciones Públicas; entes del sector público que, no teniendo el carácter de Administración Pública, están sujetos a la Directiva 2004/18; y entes del sector público que no son Administraciones Públicas ni están sometidos a esta Directiva”<sup>20</sup>.

A la vista de esto, podemos comparar la recepción del concepto de *sector público* en el artículo 3.1 de la L.C.S.P. con las Administraciones Públicas ex artículo 3.2, siendo éste un subconjunto del anterior, a la vez que parcialmente coincidente con los *poderes adjudicadores* del artículo 3.3, de manera que el esquema final, como señala la Exposición de Motivos, queda configurado por las Administraciones Públicas, los poderes adjudicadores que no sean tales y los demás entes del sector público, que son esas tres categorías a las que es aplicable la Ley de mayor a menor grado de intensidad<sup>21</sup>, a modo de “círculos concéntricos”, una construcción que “ha configurado [...] una

<sup>20</sup> A dicha Directiva, determinante en la reforma de la legislación de contratos, pero en modo alguno condicionante de su contenido, como subraya igualmente la Exposición de Motivos, se refiere ésta en su apartado I: “la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, disposición que, al tiempo que refunde las anteriores, introduce numerosos y trascendentes cambios en esta regulación, suponiendo un avance cualitativo en la normativa europea de contratos”.

<sup>21</sup> Sobre las vicisitudes de la evolución de dicha legislación en cuanto a los sujetos a los que ha venido siendo aplicable y la regulación que ahora acoge la L.C.S.P., vid. Silvia DEL SAZ, “La nueva

delimitación subjetiva y objetiva de la contratación pública *enjosamente compleja* en un sistema que ya era de muy difícil comprensión y aplicación. Sin embargo, las novedades con verdaderos efectos prácticos en esta materia [...] son bastante reducidas”<sup>22</sup>. Reproducimos el precepto en su totalidad [las negritas son nuestras]:

*“1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del **sector público** los siguientes entes, organismos y entidades:*

*a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.*

*b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.*

*c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.*

*d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por ciento.*

*e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.*

*f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.*

*g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.*

*h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.*

*i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.*

---

Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?”, R.A.P., 174, *Últimas reformas legislativas y otros estudios*, septiembre-diciembre 2007, pp. 351-364.

<sup>22</sup> DORREGO DE CARLOS, “La nueva Ley de contratos del sector público: retos y oportunidades para la administración y nuevas empresas”, *La Ley*, 6.934, *Temas de Hoy-La nueva Ley de contratos del sector público: retos y oportunidades*, abril 2008, pp. 2-3.

2. Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de **Administraciones Públicas** los siguientes entes, organismos y entidades:

a) Los mencionados en las letras a) y b) del apartado anterior.

b) Los Organismos autónomos.

c) Las Universidades Públicas.

d) Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y

e) Las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:

1.<sup>a</sup> que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o

2.<sup>a</sup> que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

3. Se considerarán **poderes adjudicadores**, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

a) Las Administraciones Públicas.

b) Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

c) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores”.

Todo lo anterior puede servirnos no sólo como un punto de partida que abarca una gran diversidad de entes, adecuándose al objeto y finalidad de la norma y aportando una definición ciertamente amplia del sector público, válida con el alcance general que le confiere su carácter básico (D.F. Séptima.2); sino también en correlación con las enumeraciones *ex* artículos 1 y 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (L.O.F.A.G.E.) y 2 y 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, L.G.P.), normas aplicables únicamente al sector público estatal, la primera relativa a su organización y funcionamiento y la segunda a su régimen económico-financiero, respecto de

lo cual se ha apuntado que “la intención del legislador [de la L.C.S.P.] ha sido la de hacer coincidir el concepto de Administración pública con el que la Ley General Presupuestaria denomina sector público administrativo”<sup>23</sup>, diferenciado, como es sabido, del sector público empresarial y del fundacional, en una nueva clasificación tripartita.

Con todo, quizás nos sea más útil acudir a la delimitación subjetiva, mucho más sintética, de la función de control del Tribunal de Cuentas<sup>24</sup>, para aproximarnos al concepto sobre el que definir la propia del órgano fiscalizador de la Comunidad de Madrid; para ello habríamos de excluir, obviamente, a los entes públicos netamente estatales y tomar en consideración no ya las particularidades que pueda presentar el sector público autonómico, sino las modificaciones que toda la normativa que aquí se cita ha experimentado desde 1982, año de promulgación de la L.O.T.Cu. El artículo 4 de ésta desgrana, en sus dos apartados, una acotación orgánica o subjetiva del sector público y una adición objetiva que volveremos a constatar, trasladada a su ámbito propio, en la regulación de la Cámara de Cuentas madrileña:

*“1. Integran el sector público:*

*a. La Administración del Estado.*

*b. Las Comunidades Autónomas.*

*c. Las Corporaciones Locales.*

*d. Las entidades gestoras de la Seguridad Social.*

*e. Los Organismos autónomos.*

*f. Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.*

*2. Al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas”.*

Pasando a las disposiciones y normas autonómicas, el E.A.C.M. alude al sector público de la Comunidad de Madrid en dos ocasiones: al declarar la competencia exclusiva de la Comunidad sobre el mismo, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos del Estatuto, y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en el artículo 149.1.11ª y 13ª de la Constitución (art. 26.3.1.6); y al obligar a la Comunidad a elaborar un programa anual de actuación del sector público económico, cuyas líneas generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual (art. 63.2), en el mismo precepto que faculta a la Comunidad para ser titular de empresas públicas y entidades de crédito y ahorro. Con todo, quizá debido a una cierta obsolescencia legislativa en comparación con el Estado, no hemos podido encontrar una definición jurídica nítida y actualizada de lo

<sup>23</sup> Silvia DEL SAZ, op. cit., p. 357. En el mismo sentido, vld. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, “La contratación pública en España tras la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público”, La Ley, 6.934, *Temas de Hoy-La nueva Ley de contratos del sector público: retos y oportunidades*, abril 2008, p. 13.

<sup>24</sup> Vld. VALLÈS VIVES, op. cit., pp. 264-271.

que constituya el *sector público autonómico* en la legislación madrileña<sup>25</sup>, lo que no deja de ser relevante para iluminar o ensombrecer la tarea de delimitar los entes y sujetos públicos objeto de la actividad fiscalizadora de la Cámara de Cuentas. A todo lo anterior hemos de añadir que, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 136 de la C.E., el artículo 44, p.1º del E.A.C.M., precepto estatutario por el que se crea la Cámara, no llega a mencionar, ni desde luego a definir, al sector público autonómico como objeto específico de control por la misma.

Sin embargo, en contraste con lo anterior, y en la línea apuntada por la pretensión de universalidad a la que aludíamos al comenzar este epígrafe y marcada a partir del artículo 2.a) de la L.O.T.Cu., la L.C.C.C.M. sí proporciona, al menos, un concepto de *sector público* adecuado al objeto y finalidad de la norma y, por ende, a las funciones que institucionalmente corresponde asumir a la Cámara de Cuentas. Con ello se determina qué personas —físicas o jurídicas— y sujetos serán fiscalizados: entre ellos, no sólo las Administraciones públicas territoriales —incluyéndose en ellas a las Corporaciones Locales— y la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, sino también otros entes constitucional o estatutariamente dotados de autonomía, como las Universidades Públicas, o las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, tradicionalmente clasificadas dentro de la denominada *Administración corporativa*<sup>26</sup>. Transcribimos el artículo 2 de la L.C.C.C.M., el cual engloba el ámbito de actuación de la Cámara, y por añadidura de aplicación de la propia Ley, basándose, como adelantábamos *supra*, en un doble criterio subjetivo (ap. 1) y objetivo (aps. 2 y 3), en atención respectiva a la adscripción de los entes y Administraciones públicas que se enumeran al sector público y al origen de los fondos que se asignan para el cumplimiento de finalidades de interés público:

*“El ámbito de actuación de la Cámara de Cuentas se extiende a:*

- 1. El sector público madrileño que, a los efectos de esta Ley, está integrado por:*
  - a) La Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, así como sus entes públicos y empresas públicas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.*
  - b) Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, así como sus entes públicos y empresas públicas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.*
  - c) Las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, así como los Organismos, Entes y Sociedades de ellas dependientes.*
  - d) Las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.*

<sup>25</sup> Aunque podamos aproximarnos a ella a partir de las Leyes 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (L.G.A.C.M.), ó 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional; así como, entre otras, la L.R.H.C.M., en sus arts. 4 a 6; o la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (en adelante, L.P.C.M.), en su art. 2.

<sup>26</sup> El art. 2 de la Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid, define a la misma como Corporación de Derecho Público.

2. *Las aportaciones a Consorcios, Fundaciones Públicas o a cualquier otra entidad procedentes de los sujetos integrantes del sector público madrileño.*

3. *La concesión y aplicación de subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas por los sujetos integrantes del sector público madrileño, así como las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales”.*

Como apunte importante, a falta de inclusión expresa de la Asamblea de Madrid entre los entes objeto de fiscalización, podría pensarse que su autonomía presupuestaria (arts. 89 a 95 del R.A.M.) habilitaría su exclusión de la labor de control que la Cámara de Cuentas lleva a efecto, al ser, además, ésta un órgano dependiente de la propia Asamblea (art. 1.1 de la L.C.C.C.M.).<sup>27</sup> Sin embargo, tan categórica suposición puede ser matizada desde el punto en que, como manifestación de la autonomía parlamentaria, los artículos 49.1.f) y 95.2 del R.A.M. enuncian como competencia de la Mesa de la Asamblea la incorporación de la Cuenta de ésta, previa su formación por la Secretaría General, a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, sobre la cual la Cámara emite un Informe anual en el que, desde luego, se incluye el examen de la Cuenta de la Asamblea, bien que con la brevedad propia de la dimensión de su Presupuesto.

Un ejemplo de las competencias de los órganos fiscalizadores autonómicos, en particular sobre las Corporaciones de Derecho Público, vino dado por los pronunciamientos de la S.T.C. 18/1991, en su F.J. 6º, en aplicación de una doctrina que ya conocemos y que resulta plenamente trasladable a la Cámara de Cuentas:

*“El artículo 136.1 C.E. y el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982 definen al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del sector público, y el artículo 4 de la Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas se integran en ese sector. Ahora bien, en virtud de los razonamientos expuestos en la reiteradamente citada S.T.C. 187/1988, ello no implica una reserva en exclusiva en favor del Tribunal de Cuentas de la fiscalización del sector público ni en consecuencia, de las Corporaciones de Derecho Público o Administración Corporativa que [...] quedan incluidas en el mismo.*

*Esta ausencia de reserva constitucional permite, en consecuencia, que la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones de Derecho Público pueda ser ejercida (sin perjuicio de la posición de supremacía del Tribunal de Cuentas en cuanto a la fiscalización del sector público) por órganos de las Comunidades Autónomas en el*

<sup>27</sup> Esta cuestión no es cosa pacífica en la doctrina, pudiendo dar lugar, incluso, a alguna controversia. En el sentido apuntado en el texto, que ratificábamos en nuestro comentario al artículo 44 del E.A.C.M., y con respecto a las Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y órganos constitucionales y de relevancia constitucional, véase VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 105. Véase asimismo DURÁN ALBA, “Autonomía financiera de las Cámaras y facultad de controlar la ejecución del Presupuesto del Parlamento, por parte de los Consejos de Cuentas”, *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid, ‘Parlamento y Presupuestos’*, Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 535-548. En contra, véase LOZANO MIRALLES, “Órganos de control externo y Parlamento”, *Revista de las Cortes Generales*, 40, 1º cuatrimestre 1997, p. 189.

*ámbito de las competencias asumidas en sus Estatutos. [...] Tampoco puede apreciarse que contravenga las delimitaciones competenciales en favor del Tribunal de Cuentas que se deriven del artículo 136.1 de la Constitución, ya que de ellas no resulta, como se dijo, la exigencia de un monopolio por el Tribunal de la fiscalización externa del sector público. Y, finalmente, no hay ninguna razón para estimar que el artículo impugnado niegue o impida la posición de supremacía de ese Tribunal prevista en el artículo 136.1 de la Constitución. De manera que no procede considerar inconstitucional por vicio de incompetencia que la Ley autonómica encomiende al Consejo de Cuentas funciones de fiscalización sobre las Corporaciones de Derecho Público de que se trata, funciones que se integran sin dificultad en el ámbito competencial autonómico [...]*”.

Por parte del Tribunal de Cuentas, siguiendo un criterio que resulta extensible a sus asimilados autonómicos, se ha planteado “la conveniencia de superar” el “criterio restrictivo en la identificación del Sector público y aplicar el de control efectivo o dirección única, concibiendo al Sector público como una única realidad, bajo una misma dirección y con una organización propia diseñada para la consecución de unos objetivos específicos”<sup>28</sup>. Con ello podría darse por cancelada, en buena medida, la distinción entre los criterios subjetivos y objetivos con que han de definirse los fondos cuyo gasto han de fiscalizar tales órganos; a estos efectos, es interesante recoger la definición jurisprudencial<sup>29</sup>, dada por la Sala II del Tribunal Supremo, de *fondos públicos*, la cual intenta englobar todos los elementos del concepto, obviando igualmente aquella diferencia puramente orientativa: “son fondos públicos no sólo los del Estado y los de las Administraciones Públicas, sino también los de los Entes públicos, y los de cualquier entidad pública, cuyo patrimonio o funcionamiento viene fiscalizado públicamente por la finalidad general y la función pública que cumple, por la procedencia de los bienes de que se nutre y por su incorporación a las actividades encuadradas en el sector público” (Ss.T.S. de 24 de enero de 1994, 14 de marzo de 1995, 8 de noviembre de 1996, 28 de octubre de 2002 y 22 de febrero de 2006).

En ese mismo sentido extensivo del ámbito propio del sector público y para rematar la conclusión de este epígrafe, puede anotarse la S.T.C. 190/2000, de 13 de julio, F.J. 11º.h), que aplica a las ayudas públicas la jurisprudencia ya reproducida, y que luego han confirmado las Ss.T.C. 98/2001, de 5 de abril, F.J. 8º.k); y 77/2004, de 29 de abril, F.J. 6º.i), reconociendo la competencia del Tribunal de Cuentas sobre las subvenciones:

*“El artículo 14 [de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992] regula los documentos que se han de aportar por el*

<sup>28</sup> CUÑADO AUSÍN, “Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y otros órganos constitucionales con especial referencia a las Cortes Generales”, en VACAS GARCÍA-ALÓS y GUTIÉRREZ GARCÍA, *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*, Estudios de Derecho Judicial-Consejo General del Poder Judicial, 83, 2005, pp. 26-27.

<sup>29</sup> Que reproduce VACAS GARCÍA-ALÓS, “La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional”, *Cuadernos de Derecho Público*, 29, septiembre-diciembre 2006, p. 34.

*beneficiario de la subvención para justificar su correcta aplicación, sometiéndose al control financiero de la Intervención General de la Administración General del Estado y al previsto en la legislación del Tribunal de Cuentas. [...].*

*En lo relativo a las actividades de control ‘previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas’, nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, partiendo de que ‘el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público’ (art. 136.1 C.E.), hemos afirmado ‘que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores’, de modo que dicho Tribunal ‘es supremo pero no único cuando fiscaliza’ (S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, F. 2). En conclusión, la referencia que contiene este artículo a la función fiscalizadora prevista ‘en la legislación del Tribunal de Cuentas’ es plenamente constitucional, máxime cuando el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal, señala que ‘los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras’ (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas ‘los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico’ (apartado 2)”.*

### **1.3. La función fiscalizadora y las relaciones de la Asamblea de Madrid con la Cámara de Cuentas: aspectos destacados**

Esta función es, sin duda, la que confiere su fisonomía a los órganos autonómicos de control externo, toda vez que, a diferencia del Tribunal de Cuentas, éstos carecen de jurisdicción; si bien el artículo 4.3 de la L.C.C.C.M. hace corresponder a la Cámara, en concordancia con el artículo 26.3 de la L.O.T.Cu., “*el ejercicio de las competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, en los términos previstos en su Ley orgánica*”, lo que indudablemente se refiere a la instrucción de los procedimientos para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

**1.3.1.** Dicha **función fiscalizadora** es objeto del Título II de la L.C.C.C.M., comprendiendo las competencias que enuncia el artículo 5 y, en particular:

- la Cuenta General de la Comunidad de Madrid y las cuentas parciales, formándose la primera de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 123 a 128 de la L.R.H.C.M.<sup>30</sup>, norma que no ha sido objeto de una actuali-

<sup>30</sup> En efecto, la L.R.H.C.M. no ha sido modificada sino de manera puntual y *parcheada*, como demuestra el que los preceptos citados de la misma se refieren al Tribunal de Cuentas o a la Cámara de

- zación global al modo en que lo ha sido su homóloga estatal, dando lugar a la L.G.P. de 2003<sup>31</sup>, que vino a derogar el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre;
- y las cuentas de los demás sujetos integrantes del sector público madrileño. En lo que afecta a este segundo apartado, de su interpretación sistemática con el artículo 123 de la L.R.H.C.M. podemos colegir que si la Cuenta General comprende todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio, y se forma con las Cuentas de las Instituciones y la Administración de la Comunidad y las de sus Organismos Autónomos administrativos y mercantiles (ap. 1), las de esos otros sujetos serían las enumeradas en su ap. 2, esto es: sociedades mercantiles (art. 5.1.a)), Entidades de derecho público (art. 5.1.b)) y demás entes del sector público *ex* artículo 6 —todos ellos de la L.R.H.C.M.—, que se rigen por su normativa específica.

Este cuadro funcional enumerado en las distintas letras de que consta el artículo 5 de la L.C.C.C.M. se completa con las siguientes competencias de fiscalización sobre:

- las modificaciones de toda índole que se produzcan en los créditos presupuestarios de la Comunidad de Madrid<sup>32</sup>;
- la situación y variaciones del patrimonio del sector público madrileño, en el concepto que de dicho patrimonio da el artículo 2 de la L.P.C.M.;
- los contratos celebrados por los sujetos que lo integran, cualquiera que sea su carácter, lo que convierte en irrelevante, a efectos de la fiscalización del gasto que ocasionen, la distinción que entre contratos administrativos y privados efectúa el artículo 18 de la L.C.S.P.;
- la utilización de los caudales y efectos públicos procedentes de los sujetos integrantes del sector público madrileño;
- la concesión y aplicación de las ayudas concedidas por los mismos, siendo de notar que los artículos 2.3 y 5.g) de la L.C.C.C.M. incluyen las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales, que, si bien no constituyen propiamente gasto público, podrían considerarse un no ingreso;
- y la contabilidad electoral, en los términos previstos en la legislación autonómica: los gastos y subvenciones a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones a la Asamblea de

---

Cuentas dependiendo de las reformas operadas en ellos por las sucesivas Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, siempre posteriores a la Ley de la Cámara de Cuentas y, por ende, alusivas a ésta.

<sup>31</sup> La cual debe entenderse complementada por el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria —aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre—, así como por la L.O. 5/2001, de 13 de diciembre, modificada por la L.O. 3/2006, de 26 de mayo.

<sup>32</sup> Reguladas, en sus diversas modalidades, en la Sección 2ª del Capítulo I del Título II (en particular, arts. 58 a 67) de la L.R.H.C.M.

Madrid son objeto de los artículos 21 a 26 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid (en adelante, L.E.C.M.).

Este último capítulo merece una pequeña digresión. Los artículos 24 a 26 de la L.E.C.M. siguen mencionando al Tribunal de Cuentas, y su artículo 24.1 se remite a los artículos 132 a 134 de la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G.) para la forma y plazos del control de la contabilidad electoral; sin embargo, siendo válida tal remisión, la D.A. Tercera de la L.C.C.C.M. entiende hechas a la Cámara las referencias que la legislación autonómica (en nuestro caso, la L.E.C.M.) realizara al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las que pudieran corresponder a éste en aplicación de la L.O.T.Cu.<sup>33</sup>

Dado lo conciso de la regulación vigente y la variada práctica generada por los propios partidos, éste es uno de los aspectos necesitados de una adecuada articulación de las funciones del Tribunal de Cuentas con las de los órganos fiscalizadores autonómicos, en la medida en que del ejercicio de las mismas puede derivarse una superposición del control ejercido desde ambas instancias sobre las cuentas de los partidos, tanto en su dimensión orgánica como en la electoral.

Ello sucede, esencialmente, por el alcance de las obligaciones contables que impone a los partidos el artículo 14 de la L.O.F.P.P., las cuales incumben, según su ap. 3, a todos los que reciban algún tipo de subvención pública de las previstas en el artículo 3<sup>34</sup> de la misma —con un alcance, por tanto, más amplio que el de la derogada L.O. 3/1987, de 2 de julio—, y que comportan, a tenor del ap. 4 del precepto, la presentación de cuentas anuales consolidadas, que se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial, incluyendo las cuentas de las federaciones de partidos y coaliciones las de los partidos federados y coaligados en ellas. Además, el ap. 6 del mismo artículo 14 viene a complicar todo lo anterior al remitirse expresamente, para la rendi-

<sup>33</sup> Para las mismas, habremos de estar igualmente a los arts. 132 a 134 de la L.O.R.E.G., teniendo presente que el art. 16.1 de la nueva Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (L.O. 8/2007, de 4 de julio; en adelante, L.O.F.P.P.) entiende la función del Tribunal en cuanto al control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos *“sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos”*, siguiéndose así la línea marcada por el art. 1.2 de la L.O.T.Cu.

<sup>34</sup> Se trata, esencialmente, de subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Territorios Históricos vascos, para atender a los gastos de funcionamiento de los partidos y cuya concesión se supedita al número de votos y escaños que los mismos obtengan en los correspondientes procesos electorales. Estas subvenciones, según el art. 3.4, serán incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los respectivos Presupuestos y destinada al funcionamiento de los partidos, salvo las señaladas en el número Uno del art. 2 de la propia L.O.F.P.P. En éste se enumeran los recursos de los partidos procedentes de la financiación pública, entre los cuales, además de las subvenciones anteriormente enunciadas, se encuentran los gastos y subvenciones electorales y para campañas en procesos de referéndum y *“las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales”*.

ción de cuentas de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los Grupos de las Corporaciones Locales, a lo que dispongan sus respectivos Reglamentos o normativa local específica<sup>35</sup>. Con todo ello se pretende que el control de las finanzas de los partidos responda a que cada uno de éstos se conciba, a su vez, como una realidad económica única.

Dado el ámbito al que está llamada a aplicarse la nueva L.O.F.P.P., la rendición de todas las cuentas mencionadas conforma un panorama en el que parece cierto el riesgo de solapamiento entre Tribunal de Cuentas e instituciones fiscalizadoras autonómicas, y que exigirá establecer los adecuados mecanismos de coordinación. Por lo demás, la actividad fiscalizadora de aquél y, por ende, de éstas, se ajusta a una serie de pautas y persigue unos concretos objetivos, “de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos y las directrices técnicas aprobadas por el Tribunal”, esto es: comprobar que los estados financieros reflejan la situación financiera y patrimonial de los partidos; verificar que los registros se ajustan al Plan General de Contabilidad; analizar y evaluar los sistemas de control interno que exige el artículo 15 de la L.O.F.P.P.; y determinar el cumplimiento de la legalidad por parte de los partidos<sup>36</sup>.

**1.3.2. Volviendo a la Cámara de Cuentas, en particular a las técnicas y procedimientos de fiscalización** que emplea y que recoge el artículo 7 de la L.C.C.C.M., es de destacar su ap. 2, por cuanto que, al posibilitar que la Cámara, a los efectos señalados en dicho apartado, recabe y utilice los datos correspondientes a cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en los sujetos del sector público, consagra la complementariedad de ambas dimensiones del control del gasto, con supervisión del externo sobre el interno<sup>37</sup>. Tal particular ha sido estudiado en las páginas de esta Revista por GONZÁLEZ PUEYO, sobre la base de que “Cámara de Cuentas e Intervención son dos instituciones que coinciden en un mismo control, pero en fases distintas de la actividad administrativa controlada y con diferentes efectos y destinatarios. Nota esencial, común a ambas, es la neutralidad que,

---

<sup>35</sup> Como ha afirmado SÁNCHEZ GARCÍA, “La relevancia constitucional que tienen los partidos políticos, que les hacen merecedores de subvenciones públicas y de otras prestaciones por parte de las Administraciones Públicas, ha contribuido a la necesidad de someterse a este control específico por parte del Tribunal de Cuentas, órgano dependiente de las Cortes Generales” (“El control de las cuentas de los partidos políticos”, *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 43, 2007, pp. 17-25, en las que detalla las principales novedades que ha supuesto la nueva L.O.F.P.P. en punto al control externo de las cuentas de los partidos, y que aquí consignamos sucintamente).

<sup>36</sup> *Ibídem*, pp. 25-26.

<sup>37</sup> En ello enfatiza el apartado III del Preámbulo de la L.C.C.C.M., que apunta a los objetivos siguientes: control de la eficacia del control interno, aprovechamiento de éste y no duplicidad de funciones. De todo ello es igualmente manifestación el art. 128.1 de la L.R.H.C.M., modificado por la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, en relación con el informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, previo al acuerdo de conformidad del Consejo de Gobierno respecto de la idoneidad formal de cada una de las Cuentas a que se refiere el art. 123.

en todo momento, han de guardar en el ejercicio de su función, pues, en otro caso, se pondría en peligro su independencia”, citando a continuación las notas características de ambas clases de control, a las cuales nos remitimos<sup>38</sup>.

El ap. 3 del mismo artículo 7 de la L.C.C.C.M. impone a la Cámara la elaboración de un “Manual de procedimiento de control externo”, en el que se recojan las técnicas y procedimientos de auditoría que se vayan a aplicar en la fiscalización de la gestión.

**1.3.3.** Llegados a este punto, penetramos en el núcleo de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas y su plasmación en **informes y dictámenes** que, aprobados por el Consejo como órgano colegiado de la Cámara (art. 25.h)), tienen a la Asamblea de Madrid por destinatario último, en concordancia con la definición que de aquella nos da el artículo 1.1 de la L.C.C.C.M. Dichos informes, “*así como las alegaciones y documentación presentados por los sujetos fiscalizados, se integrarán en una Memoria anual que la Cámara de Cuentas deberá remitir a la Asamblea antes del día 31 de diciembre de cada año*” (art. 8.1). Además, la Cámara podrá emitir, en cualquier momento, a petición de la Asamblea de Madrid, o por iniciativa propia en los casos en que lo entienda pertinente por razones de urgencia, informes relativos a las funciones de fiscalización descritas en el artículo 4, que se elevarán directamente a la Asamblea (art. 8.2), debiendo interpretarse este apartado entendiendo dicha remisión al artículo 4.1, que se refiere a tales funciones. La Memoria Anual y estos informes se publicarán en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* (B.O.C.M.), tramitándose por la Asamblea de conformidad con lo previsto en su Reglamento (art. 8.3).

En este sentido y como destacábamos en nuestro comentario al artículo 44 del E.A.C.M., el R.A.M. de 30 de enero de 1997, en el Capítulo II de su Título XX (arts. 239-242), sólo contiene la regulación relativa a las relaciones de la Asamblea con el Tribunal de Cuentas, sin que hasta la fecha se haya adaptado a la realidad institucional que implica el funcionamiento efectivo de la Cámara. Desde el punto de vista del sistema normativo, nos parece ciertamente criticable que este estado de cosas se mantenga transcurrido un decenio de la creación del órgano fiscalizador, el cual, por su relevancia estatutaria, habría de ver recogida la disciplina de sus relaciones con el Parlamento, y más una dimensión tan relevante de las mismas como la tramitación de sus informes, en la norma llamada a ello por ser la principal manifestación de la autonomía parlamentaria: el Reglamento, que además está dotado de la misma fuerza de ley que es predicable de la Ley de la Cámara de Cuentas. Con ello, se echa en falta una adecuación del R.A.M. a una institución de la Comunidad de Madrid no sólo dependiente de la Asamblea —aunque ejerza su misión con

---

<sup>38</sup> “Fiscalización de los contratos de las Administraciones Públicas de conformidad con la normativa vigente”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 7, diciembre 2002, pp. 19-22. Vid. asimismo VALLÈS VIVES, op. cit., pp. 142-148; JIMÉNEZ RIUS, op. cit., pp. 619-621.

independencia funcional—, sino nacida a resultas de la evolución del Estado autonómico y de una reforma del propio Estatuto de Autonomía madrileño.

Fijándonos en otros ordenamientos autonómicos, puede observarse, por comparación, que buena parte de ellos articulan las relaciones institucionales entre el Parlamento y el órgano de fiscalización de las cuentas públicas basándose en el binomio Ley-Reglamento, al contener la primera —la Ley creadora del respectivo órgano de control externo—, los trazos generales de tales relaciones, para detenerse el segundo, con un mayor grado de detalle, en las modalidades procedimentales por medio de las cuales aquéllas se hacen efectivas. Siendo esto cierto, no lo es menos que algunos Parlamentos también han optado por regular dichos procedimientos, total o parcialmente, al margen del Reglamento, en Resoluciones o Acuerdos de carácter supletorio o complementario.

En el caso concreto que aquí nos ocupa, el Título VI y último de la L.C.C.C.M. aborda las relaciones institucionales de la Cámara de Cuentas, comenzando, en su Capítulo I, con las que mantiene con la Asamblea de Madrid, recogidas en el importante artículo 44. Las mismas se producirán a través de la Comisión de la Asamblea competente en materia de Presupuestos (ap. 1), esto es, la de Presupuestos, Economía y Hacienda<sup>39</sup>, con lo que se descartan dos opciones: de un lado, la creación *ex lege* de un órgano parlamentario específico<sup>40</sup>, como sucede en el ámbito de las Cortes Generales con la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, constituida en virtud de la D.T. Primera de la L.O.T.Cu. y cuyo funcionamiento regulan las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado de 3 de marzo de 1983; de otro y sin perjuicio de lo que señala el ap. 3 de este artículo 44, la sustanciación de dichas relaciones a través del Pleno de la Asamblea, ajeno a las mismas<sup>41</sup>.

El artículo 44.2 de la L.C.C.C.M. ordena a la Cámara de Cuentas rendir a la Asamblea de Madrid, antes del 1 de abril de cada año, *“una memoria de las actuaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior”*; además, la liquidación del presupuesto de la Cámara será presentada por el Presidente de la misma antes de concluir el primer trimestre del ejercicio posterior al que se refiere la liquidación. Se unen en este apartado dos aspectos relacionados colateralmente: la memoria de actuaciones es un documento formal y materialmente diferenciado de la Memoria anual resultado de la función fiscalizadora de la

<sup>39</sup> Ex art. 72.2.a) del R.A.M., con arreglo a cuyo inciso final la Comisión de Presupuestos, que es de preceptiva constitución dentro de las Comisiones Permanentes Legislativas, acomodará su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria, siendo ésta la de Economía y Hacienda. En lo sucesivo emplearemos indistintamente las denominaciones “Comisión de Presupuestos” y “Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda” para referirnos a la misma.

<sup>40</sup> Traza la fisonomía genérica de estas Comisiones parlamentarias, incluyendo su funcionamiento, sus competencias y los procedimientos mediante los cuales adopta sus acuerdos VALLÈS VIVES, op. cit., pp. 395-449 y 518-519.

<sup>41</sup> Lo que marca un elemento diferencial con el Tribunal de Cuentas, si tenemos presente que las Normas de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado, imponen a los Plenos de ambas Cámaras de las Cortes Generales el debate y votación del Dictamen sobre la Cuenta General del Estado.

Cámara *ex* artículo 8 de la L.C.C.C.M.; por otra parte, el tenor del artículo 44.2 conduce igualmente a su presentación ante la Comisión de Presupuestos de la Asamblea, a modo de mecanismo de control atenuado por parte de ésta, que ha de respetar la independencia funcional de la Cámara pero que no debe obviar que se trata de un órgano auxiliar de la Asamblea de Madrid, la cual no puede dejar de ser informada sobre la actuación global de aquélla.

A la misma intención del legislador obedecería la presentación de la liquidación del Presupuesto de la Cámara<sup>42</sup> ante la propia Asamblea, sin que el precepto prohíba que la misma se produzca simultáneamente o en unidad de acto con la de la memoria de actuaciones, sobre todo por la coincidencia en el límite temporal en que ha de verificarse la rendición de una y de otra. En todo caso, de la literalidad del artículo 44.2 se desprende que consagra la obligación de la Cámara, a través de la presentación por su Presidente, de rendir ambos documentos ante la Asamblea, agotándose ahí su alcance, pues no es necesario, a tenor de este precepto, que la remisión de los mismos venga acompañada, en su caso, de la comparecencia del Presidente, sin perjuicio de que éste se refiera a la memoria de actuaciones a la hora de presentar la Memoria anual.

A todo lo anterior se une el que, a diferencia de lo que veremos para la tramitación de los informes y la Memoria anual de la Cámara, ni el R.A.M. ni las normas que lo interpretan o suplen en los supuestos de duda u omisión han previsto un trámite específico para otro importante documento: el programa de fiscalizaciones de la Cámara, que aprueba el Consejo u órgano colegiado de la misma a tenor del artículo 25.g) de la L.C.C.C.M., el cual ordena su elevación a la Asamblea de Madrid. Encierra esa laguna normativa una lógica ligada a la propia independencia funcional de la Cámara, al tratarse de un documento prospectivo que ésta aprueba en previsión de su actuación anual, por lo que esa *elevación* ha de interpretarse a los efectos de simple comunicación, esto es, para que la Asamblea —de nuevo, su Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda— tenga constancia formal de los entes públicos que van a ser objeto de fiscalización, como cualquier otra información remitida a la Asamblea o a dicha Comisión<sup>43</sup>.

Por último, y según el artículo 44.3, “*El Presidente de la Cámara de Cuentas comparecerá ante la Asamblea de Madrid cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que la Asamblea le solicite*”. Aunque esta norma abriera *a priori* la posibilidad de que el Presidente de la Cámara compareciera ante el Pleno de la Asamblea, dado que ello no se excluye en su literalidad y pudiéramos encontrarlos, de seguirse esta interpretación, ante una *lex specialis* de aplicación preferente a la norma general del artículo 44.1, dos motivos abonarían el argumento contra-

<sup>42</sup> Que, *a priori*, no estaría facultada para fiscalizar su propia actividad, aunque la práctica ha conducido a una conclusión similar a la que señalábamos para la Cuenta General de la Asamblea.

<sup>43</sup> Se asemejaría así, por tanto, a las comunicaciones del Gobierno de la Comunidad de Madrid enviadas a la Comisión de Presupuestos en cumplimiento de obligaciones impuestas por la L.R.H.C.M., y de las que la Comisión, de no tener que adoptar ningún acuerdo autorizatorio o aprobatorio, simplemente se da por enterada. Los arts. 212 a 214 del R.A.M. contienen la regulación general de su tramitación, en caso de que hayan de ser objeto de la misma.

rio, avalado además por los precedentes, que de manera constante han decantado la presencia del Presidente ante la Comisión de Presupuestos.

Así y por una parte, tendríamos el hecho de que, a diferencia del Defensor del Menor, designado directamente por el Pleno de la Asamblea, el Presidente de la Cámara de Cuentas es la cabeza de un órgano colegiado cuyos miembros sí son objeto de esa elección por el Pleno (art. 32 de la L.C.C.C.M.), constituyendo *a posteriori* el Consejo de la Cámara, cuyo primer acto es justamente la elección de su Presidente, por lo cual la vinculación de éste con el Pleno de la Asamblea es, al cabo, mediata, aunque el Presidente sea uno de los Consejeros por él nombrados. Por otra parte, puede constatarse la ausencia de vía reglamentaria específica, pues el R.A.M. sólo prevé, en su artículo 208, las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ante el Pleno, frente a la habitual del artículo 210 en Comisión, que, por comprender a las “autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid”, autoriza sin esfuerzo el encaje del Presidente de la Cámara de Cuentas en ella. Así ha acaecido, insistimos, en la práctica: es la Comisión de Presupuestos la que solicita siempre la comparecencia del Presidente, o éste el que acude ante ella, usualmente a dar cuenta del Presupuesto del órgano, de los informes elaborados por la Cámara o de su Memoria anual<sup>44</sup>.

Hemos de buscar el régimen de la tramitación de los informes en la Resolución de la Presidencia de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, la cual reviste el carácter supletorio del Reglamento que la Presidencia tiene como misión cumplimentar *ex* artículo 55.2, p.1º del mismo. Dicha Resolución se presenta, en efecto, como el desarrollo del artículo 8 de la L.C.C.C.M., tomando en cuenta asimismo la D.A. Tercera de la Ley, para fundamentar su adopción en los siguientes motivos: “Presupuesto lo anterior, no existiendo previsión reglamentaria específica respecto de las relaciones de la Asamblea de Madrid con la Cámara de Cuentas, a diferencia de lo que expresamente se dispone respecto de las relaciones con el Tribunal de Cuentas en el Capítulo II del Título XX del Reglamento, se entienden susceptibles de aplicación las reglas procedimentales que los artículos 239 y 240 prevén para los informes y memorias relativos a la función fiscalizadora ante el Tribunal de Cuentas, cuyo tenor literal se adapta para disciplinar supletoriamente mediante la presente Resolución las relaciones con la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid”.

---

<sup>44</sup> Por lo demás, no existe ninguna previsión legal —tampoco es ello común— que obligue específicamente a comparecer a los gestores de los entes públicos fiscalizados en cada caso. Con todo, es costumbre parlamentaria consolidada en la Asamblea —aunque parcialmente interrumpida en el año 2007— que todos los años, en la segunda quincena de octubre y de manera previa a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, la Comisión de Presupuestos sustancie las comparecencias de los Consejeros, altos cargos del Gobierno, Directores y Gerentes de entes públicos para dar cuenta de la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior, en la parte correspondiente a las áreas que administran, lo que vendría a suplir aquella carencia al menos en el ámbito del sector público autonómico.

Así acontece, en efecto, con el procedimiento dispuesto en la Resolución: la Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión sobre la tramitación de cuantos informes y memorias sean presentados y ordenará su remisión a la Comisión de Presupuestos (ap. Segundo), a efectos de lo cual ésta *“podrá recabar la comparecencia del Presidente de la Cámara de Cuentas para que explique el contenido del informe o memoria, lo cual se tramitará por el procedimiento a que se refieren los artículos 70 y 210 del Reglamento de la Asamblea de Madrid”*, lo que confirma y asienta la práctica antes mencionada (ap. Tercero). Celebrada, en su caso, la comparecencia, se procederá a la apertura de un plazo de tres días, para que los distintos Grupos Parlamentarios presenten propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión (ap. Cuarto), a la que se atribuyen las funciones de calificación, admisión a trámite y decisión sobre la tramitación de las mismas, admitiendo a trámite únicamente aquéllas que sean congruentes con el informe o memoria objeto del debate (ap. Quinto), y siendo las admitidas a trámite debatidas y votadas en la siguiente sesión de la Comisión (ap. Sexto). Para el debate, se concede un tiempo máximo de quince minutos al representante de cada Grupo Parlamentario (ap. Séptimo), y en la votación de las propuestas de resolución se sigue el orden que resulte de la importancia numérica, en la Asamblea, de los Grupos Parlamentarios que las hubieran presentado, de mayor a menor, salvo aquéllas que signifiquen rechazo global del contenido del informe o memoria, que se votarán en primer lugar (ap. Octavo). Aprobada, en su caso, cualquier propuesta de resolución, se notificará la misma, por conducto del Presidente de la Asamblea de Madrid, al Presidente de la Cámara de Cuentas (ap. Noveno).

Este procedimiento sólo presenta una posible variación en el ap. Décimo y último de la Resolución, previsto para el supuesto en que la Comisión de Presupuestos no recabase la comparecencia del Presidente de la Cámara, en cuyo caso *“los informes y memorias relativos a la función fiscalizadora serán objeto de debate y votación en la Comisión que expresamente determine la Mesa, tramitándose de conformidad con los apartados anteriores. En este caso las propuestas de resolución se presentarán ante la Mesa de la Comisión en la que se están debatiendo los reseñados informes o memorias”*.

Ésta es, igualmente, la consecuencia que el artículo 240 del R.A.M. anuda a la presentación de los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, siendo la tramitación prácticamente idéntica: las únicas discordancias consisten en el plazo de tres días que la Resolución habilita para la presentación de propuestas de resolución en caso de celebrarse la comparecencia del Presidente de la Cámara<sup>45</sup> —treinta minutos en el artículo 240.3 del R.A.M.— y la diferencia de diez a quince minutos

<sup>45</sup> Ha de partirse de un presupuesto ineludible: la imposibilidad jurídico-parlamentaria, de acuerdo con una elemental lógica institucional, de que el Presidente del Tribunal de Cuentas comparezca ante la Comisión de Presupuestos de la Asamblea de Madrid con la finalidad de rendir cuentas de los informes o memorias que presente el supremo órgano fiscalizador de las cuentas públicas. Siguiendo dicha lógica, ninguno de los preceptos del Capítulo II del Título XX del R.A.M. prevé tal circunstancia.

en la defensa de las mismas por cada Grupo Parlamentario. Cabe precisar que, a tenor de la práctica parlamentaria, la tramitación de los informes y memorias sin haberse sustanciado dicha comparecencia ante la Comisión de Presupuestos tiene lugar ante esta misma, lo que vacía de contenido la previsión del ap. Décimo de la Resolución acerca de lo que “expresamente determine” la Mesa de la Asamblea, que en cualquier caso podría —aunque sería bastante extraño— decidir que un concreto informe se tramitase ante otra Comisión de la Asamblea.

Por lo demás, doctrinalmente se ha considerado que los informes de la Cámara de Cuentas “no podrán ser modificados por la Asamblea sin perjuicio de la facultad de ésta de pedir ampliaciones o nuevos informes”<sup>46</sup>, lo que se explica en razón de la independencia funcional del órgano fiscalizador. Más allá de lo anterior, no resulta difícil concluir que las resoluciones aprobadas por la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda carecen, en sí mismas, de valor jurídico *eo ipso* o de fuerza de ley, siendo así que, como manifestación de la facultad de impulso político de la Asamblea, admiten una sencilla equiparación con las que se aprueban por el Pleno en el debate de orientación política general del Consejo de Gobierno, o con una proposición no de ley o moción subsiguiente a interpelación. En conclusión, si la vocación inicial de dichos informes no es sino coadyuvar al control ejercido por la Asamblea sobre la gestión económico-financiera de la Administración de la Comunidad de Madrid y entes dependientes de ésta, la Asamblea añade, a esa tarea de control derivada de la información que recaba de la Cámara de Cuentas, el ejercicio de su *indirizzo* parlamentario, en el que se materializa la valoración política que efectúa de los documentos que son presentados a su consideración.

**1.3.4.** Otra dimensión de las relaciones de la Asamblea de Madrid con la Cámara de Cuentas se da en el inicio de los procedimientos de fiscalización, esto es, en la **iniciativa o impulso** de los mismos, cuya regulación se encuentra localizada en el Capítulo II del Título II de la L.C.C.C.M. En particular, corresponde la iniciativa a la propia Cámara y a la Asamblea<sup>47</sup> (art. 10.1), no obstante lo cual los sujetos integrantes del sector público madrileño, respecto de sí mismos y previo acuerdo de sus órganos competentes, podrán interesar igualmente la actuación fiscalizadora de la Cámara (art. 10.2). Ello ha venido ocurriendo con cierta frecuencia merced a las solicitudes formuladas por los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que presentan los correspondientes Acuerdos adoptados en tal sentido por sus Plenos cuando, por diferen-

<sup>46</sup> DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, “La fiscalización del sector público autonómico. Especial referencia a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 8, mayo-octubre 2000, pp. 131-132.

<sup>47</sup> Esta división tiene una plasmación directa en los apartados en que se agrupa el programa anual de fiscalizaciones, ya comentado: fiscalizaciones obligatorias y generales —Cuenta General de la Comunidad de Madrid y Cuentas de las Corporaciones Locales—; fiscalizaciones por iniciativa de la propia Cámara —a las que habría que añadir las que se verifican a iniciativa de la Asamblea—; y fiscalizaciones pendientes del programa del ejercicio anterior.

tes motivos, consideran necesaria dicha actuación, normalmente referida a ejercicios anteriores de las cuentas del propio Municipio; pero también por los Grupos Parlamentarios de la Asamblea, respecto de gastos realizados por la Administración autonómica, por uno de sus Entes o por las Corporaciones locales madrileñas, bien con carácter general, bien en una determinada área o sector de actividad, por categorías o tipos de contratos o incluso individualizando en los concluidos con un determinado contratista o en un contrato concreto: la casuística resulta muy amplia y ello nos exonerará de aportar más pormenores.

En este punto, lo interesante de la iniciativa fiscalizadora es que, en los supuestos del artículo 10.2, la misma habrá de ser realizada ante la Asamblea de Madrid y tramitada conforme a lo dispuesto en su Reglamento (art. 10.3). De tal impulso se ha subrayado que “la Asamblea habrá de cuidar que tales solicitudes no pretendan trasladar a un órgano técnico un debate puramente político, y evitar que se provoque la intervención de una institución de control como arma de presión. Es por esto que la mencionada petición de fiscalización no vincula de forma inmediata a la Asamblea”<sup>48</sup>. Efectivamente existe ese riesgo, pero parece difícilmente evitable en un órgano que, a la postre, reúne, junto al principio de independencia funcional, el carácter de su dependencia parlamentaria, siendo difícil imaginar una regulación diferente que conjure ese potencial peligro, que únicamente la praxis puede eliminar: así, sólo el acuerdo del órgano plenario de un Ayuntamiento es hábil para solicitar la fiscalización de la gestión municipal, y solamente el impulso ejercido por la Asamblea de Madrid, también mediante acuerdo de sus órganos, puede obrar bien de manera sustitutiva de la iniciativa municipal, bien para que se efectúe el control sobre los entes públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid, sea la general o la institucional. De inmediato veremos cómo se articula el ejercicio de dicha iniciativa.

Tal como sucedía con el debate de los informes y memorias de la Cámara, la disciplina reglamentaria de la iniciativa de fiscalización se contrae a la que la Asamblea puede ejercitar ante el Tribunal de Cuentas de conformidad con el artículo 45 de la L.O.T.Cu., de manera que la que le corresponde ante la Cámara de Cuentas se halla regulada en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de 2 de marzo de 2001, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, basándose en la misma justificación que la Resolución de 25 de febrero de 2002, sólo que para la adaptación, a estos efectos, de los artículos 241 y 242 del R.A.M., sin que en este caso presenten modificación alguna, como veíamos que ocurría en el otro caso ya examinado.

Así y como acabamos de comentar, podrán solicitar la iniciativa de la Asamblea, para el ejercicio de la función fiscalizadora por la Cámara de Cuentas, cada uno de los Grupos Parlamentarios y, en su ámbito, los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo adoptado por el Pleno (ap. Segundo). A esta solicitud de la iniciativa fiscalizadora se refería el comentario sobre el riesgo de instrumentación de la Cámara de Cuentas, cuestión en la

<sup>48</sup> DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 124.

que nos ratificamos en lo ya señalado: si un Grupo Parlamentario de la Asamblea solicita, por ejemplo, que se ejerza la iniciativa de la actuación fiscalizadora sobre un Municipio de signo político no coincidente con el de aquél, al cabo el acuerdo parlamentario vendrá determinado por el juego de mayorías, como por otra parte es regla común y general; por lo que nada habría que temer del normal ejercicio de sus competencias por parte de la Asamblea de Madrid, explicable por la atribución legal del artículo 10 de la L.C.C.C.M. y por la propia configuración institucional de la Cámara de Cuentas.

El ap. Tercero podría sorprendernos en la medida en que dispone que *“La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las solicitudes presentadas y ordenará su remisión a la Comisión competente para su tramitación”*, lo que *a priori* supondría que todas las Comisiones de la Asamblea, o al menos las Permanentes (art. 72 del R.A.M.) ostentan una competencia potencial para ello, sin que la Resolución señale un criterio de distribución *ratione materiae*; la práctica se ha ajustado, una vez más, al artículo 44.1 de la L.C.C.C.M., que, al disponer que las relaciones de la Asamblea con la Cámara de Cuentas se producirán a través de la Comisión de Presupuestos, no excluye ninguno de los aspectos que integran dichas relaciones, por lo que esta Comisión es la auténticamente competente para ejercer la iniciativa.

A los efectos previstos en el apartado anterior, la Comisión podrá recabar del autor de la solicitud los datos, informes o documentos que precise para pronunciarse sobre ella (ap. Cuarto). En el debate en Comisión intervendrá, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario para fijar su posición, sometiéndose seguidamente la solicitud a votación (ap. Quinto). Y aprobada, en su caso, la iniciativa de la Asamblea para el ejercicio de la función fiscalizadora por la Cámara de Cuentas, se notificará la misma, por conducto del Presidente de la Asamblea, a la Cámara de Cuentas (ap. Sexto), se entiende que dirigiéndose igualmente al Presidente del órgano fiscalizador. La práctica usual ha consistido en la habitual ausencia de debate entre los Grupos Parlamentarios presentes en la Comisión y la aprobación, sin más trámite, de la iniciativa fiscalizadora a solicitud de los Ayuntamientos; no así cuando el peticionario ha sido precisamente uno de aquellos Grupos. Con la primera solución, la Comisión de Presupuestos ha obrado de manera respetuosa con la autonomía local, sin entrar en el fondo ni en la motivación de la solicitud del Municipio que interesa la actuación de la Cámara y limitando su papel al de mera remitente de la misma al órgano de control de las cuentas públicas.

**1.3.5.** Es igualmente relevante, en los procedimientos de fiscalización, la potestad de que es titular la Cámara, de efectuar **requerimientos de colaboración**<sup>49</sup> a todas las entidades a que se refiere el artículo 2 de la L.C.C.C.M.,

<sup>49</sup> Inspirada en la que al Tribunal de Cuentas confieren los arts. 7 de la L.O.T.Cu. y 30 de la L.F.T.Cu.

respecto de cuantos documentos, antecedentes o informes estime convenientes y en el plazo que se fije al efecto (art. 11.1, p.1º). Dicha potestad se ha caracterizado doctrinalmente como una particularización del deber de información al Parlamento que incumbe a todas las Administraciones públicas *ex* artículo 109 de la C.E.<sup>50</sup>, bien que en este caso trasladado al órgano de fiscalización de las cuentas como sujeto activo y, a la postre, destinatario de dicha información, normalmente contenida en la documentación que obra en poder de dichas Administraciones. Los mecanismos de garantía de la obtención de la misma, algunos de los cuales encontraremos en la regulación de la Cámara de Cuentas, han sido clasificados en: la imposición de multas coercitivas a los entes o sujetos que incumplan aquel deber; la persuasión a través de la comunicación de la falta de colaboración en la remisión de tal documentación; o el que personal técnico del órgano fiscalizador tenga la consideración de autoridad pública<sup>51</sup>.

En consonancia con lo anterior, las personas físicas o jurídicas beneficiarias de las subvenciones, créditos, ayudas, avales y exenciones a las que se refiere el artículo 5.d)<sup>52</sup> de la L.C.C.C.M. estarán obligadas igualmente a suministrar los documentos, antecedentes o informes a que se refiere el artículo anterior<sup>53</sup>, en el plazo que se fije al efecto (art. 11.1, p.2º), con lo que la obligación de colaboración incumbe no sólo a las Administraciones y entidades de Derecho público que conforman el ámbito subjetivo al que se extiende la actuación de la Cámara, sino también a los particulares beneficiarios de ayudas provenientes del sector público, así como de beneficios fiscales de carácter personal y directo.

El requerimiento se dirigirá por el Presidente de la Cámara de Cuentas al Consejero de Hacienda o al titular del órgano que ostente la representación de las Corporaciones Locales<sup>54</sup> y Universidades<sup>55</sup>; pero también, si la Cámara lo es-

<sup>50</sup> Estudiado por LAVILLA RUBIRA, "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad", en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord. y pres.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, *La Corona. Las Cortes. Del Gobierno y de la Administración Pública*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1991, pp. 2.003-2.056.

<sup>51</sup> Vid. VALLÈS VIVES, op. cit., pp. 364-388, donde se tratan las excepciones a dicho deber; JIMÉNEZ RIUS, op. cit., pp. 588-590.

<sup>52</sup> La remisión correcta se haría al art. 5.g) de la L.C.C.C.M., en cuya virtud y en concordancia con el art. 2.3, corresponde a la Cámara de Cuentas la competencia de fiscalización sobre "la concesión y aplicación de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas por los sujetos integrantes del sector público madrileño, así como de las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales".

<sup>53</sup> Debería decir "párrafo anterior"; sin duda se trata de un error no subsanado, aunque es fácilmente deducible el sentido del precepto.

<sup>54</sup> El Alcalde, a tenor del art. 21.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (L.B.R.L.). El art. 223.4 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por R.D.Leg. 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, T.R.L.R.H.L.), deja a salvo las facultades de fiscalización externa de las cuentas de estos Entes por parte de los órganos autonómicos de control externo, entendiendo sin menoscabo de las mismas las competencias que el precepto atribuye al Tribunal de Cuentas. Vid., al respecto, IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, "El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas", en NAVAS VÁZQUEZ (present.), *Estudios sobre el control externo autonómico*, Cámara de Cuentas de Andalucía-Civitas, Madrid, 2002, pp. 78-79.

<sup>55</sup> El Rector, según el art. 20.1 de la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

tima oportuno, podrá dirigirse a la autoridad o funcionario correspondiente, esto es, el que considere directamente responsable de la gestión o manejo de los fondos públicos, o al beneficiario de las subvenciones (art. 11.2, p.1º), lo que no deja de constituir una regulación un tanto confusa, al atribuir esa posibilidad a la Cámara sin demérito de lo anteriormente establecido. En el caso de las subvenciones, la Cámara se dirigirá directamente a la persona o empresa beneficiaria, tal como imperativamente dispone el artículo 11.2, p.2º, no del todo preciso al afectar sólo a las subvenciones y no a todos los beneficios y ayudas a que se refieren los artículos 2.3, 5.g) y 11.1, p.2º, tal como aparecen enumerados. Por fin, cuando la colaboración no se haya prestado o se produzca cualquier clase de obstrucción que impida o dificulte el ejercicio de su función fiscalizadora, o se hayan incumplido los plazos fijados, la Cámara de Cuentas podrá adoptar las medidas que enuncia el artículo 11.3, a las que aludiremos inmediatamente.

Antes, no podemos pasar por alto que el artículo 502.2 del Código Penal (aprobado por L.O. 10/1995, de 23 de noviembre) tipifica el delito de obstaculización de la investigación del Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que los mismos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o a la documentación administrativa necesaria para tal investigación. Entendemos que la obstrucción, para que resulte constitutiva de infracción penal, ha de ser grave y dolosa, y que debe cumplirse, a los mismos efectos, el requisito consistente en que, en el documento en que se formalice el requerimiento de colaboración, la Cámara de Cuentas debe advertir de la responsabilidad criminal en que, en su caso, incurriría la autoridad o funcionario que realizase la conducta inscrita en dicho tipo objetivo.

Por reenvío al artículo 502.1 del propio C.P., se señala a este delito la pena correspondiente al de desobediencia<sup>56</sup>; se trata de un elemento que consideramos muy interesante, pues comporta que los órganos autonómicos asimilados al Tribunal de Cuentas son acreedores de una protección penal equivalente a la de éste, pero también a la del Defensor del Pueblo y los Comisionados autonómicos asimilados a él, así como a la de las Comisiones parlamentarias de investigación, ya que el citado precepto penal castiga con la misma pena la incomparecencia injustificada ante las mismas. Por ejemplo, para el caso del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, el Título IV de la Ley 5/1996, de 8 de julio (L.D.M.C.M.) se ocupa ampliamente de la obligación de los poderes públicos y entidades privadas de colaboración con la institución en su Capítulo IV (arts. 20 a 22), y de las responsabilidades de los afectados por la investigación en su Capítulo V, concerniendo el artículo 24.2 a la obstrucción de la misma<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Prisión de seis meses a un año, a la que se añade, al ser necesariamente el reo autoridad o funcionario público, la de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

<sup>57</sup> *“El empleado, público o privado, que obstaculizare la investigación del Defensor del Menor mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación necesaria para la investigación, podrá incurrir en la responsabilidad que en su caso proceda. El Defensor del Menor dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas”*. No se trata de una regulación muy precisa, pero en comparación

Con ello se cierra un *status* jurídico relevante no ya de la Cámara de Cuentas, sino de los órganos autonómicos de control externo, cuyo poder se ve sin duda reforzado por esta tutela proveniente del Código Penal, bien que la misma deba concebirse y aplicarse con esmero y teniendo presentes los principios rectores del *ius puniendi*: intervención mínima, proporcionalidad, necesidad, etc. Si hemos incluido aquí este elemento de la regulación de la Cámara madrileña no es sino por esa equiparación, en la sanción de la falta de colaboración con la misma, con las Comisiones de investigación que se constituyeran en la Asamblea de Madrid a tenor del artículo 75 del R.A.M.<sup>58</sup>, lo que se erige en un importante factor de acomodación a la realidad del Estado autonómico, en el que los órganos de control de cuentas de las Comunidades Autónomas, a pesar de carecer de potestad jurisdiccional, tienen confiado un ámbito amplio de fiscalización de la ejecución del gasto público, susceptible de tal protección por vía punitiva, lo que les atribuye un indudable realce institucional.

Además de ello y como ya anticipábamos, el artículo 11.3 de la L.C.C.C.M. habilita a la Cámara para adoptar una serie de medidas no sancionadoras, pero de carácter coercitivo, cuya práctica tiene como finalidad precaver al afectado por la fiscalización de la respuesta penal que, en su caso, le tendría deparada el ordenamiento jurídico. Serían los siguientes:

- el requerimiento en forma conminatoria por escrito, concediendo un nuevo plazo perentorio, y en el que pensamos que debería reiterarse, en su caso, el apercibimiento de responsabilidad criminal en caso de persistir la falta de colaboración del ente o persona fiscalizada;
- la propuesta, a quien corresponda en cada caso, de la exigencia de las posibles responsabilidades en que se hubiera podido incurrir, que entendemos que serían las de carácter disciplinario;
- y la comunicación del incumplimiento, si no fuese respetado dicho plazo perentorio, al Consejo de Gobierno, Consejeros o Autoridades de todo orden o, en su caso, a la Corporación Local o Universidad correspondiente. Puede entenderse la comunicación al Consejo de Gobierno, como órgano ejecutivo colegiado superior de la Comunidad de Madrid, del que dependen los entes del artículo 2.1.a) de la L.C.C.C.M.; pero no tanto la dirigida a la Entidad Local o Universidad, a menos que se interprete que, producido el incumplimiento del plazo perentorio, la misma va destinada a sus órganos de gobierno o representativos, que en cada supuesto tengan una posición de supremacía sobre el Alcalde o Rector y, en su caso, puedan ejercer algún tipo de reprobación o censura sobre éstos<sup>59</sup>.

---

es más que lo que contiene el art. 11 de la L.C.C.C.M.; ninguno de los dos preceptos contiene una remisión expresa, por lo demás superflua, al Código Penal.

<sup>58</sup> Víd. GRECIET GARCÍA, “Posición constitucional de las Comisiones de Investigación y protección de los derechos de los comparecientes”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 10, diciembre 2004, pp. 129-136 —en particular, y con la bibliografía allí citada—.

<sup>59</sup> Menos aún se entiende la comunicación “a los Consejeros o Autoridades de todo orden”, expresión que exigirá una mayor concreción, salvo que la pongamos en correlación con el delito del art. 502.2 del C.P., de forma que el destinatario de aquella fuera el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial competente.

Finalmente, la Cámara de Cuentas comunicará en todo caso a la Asamblea de Madrid la falta de colaboración de los obligados a prestarla, lo que entendemos que puede hacer en su Memoria anual; ello supone un elemento adicional de refuerzo de las relaciones entre la Asamblea y la Cámara de Cuentas.

Podemos comparar este elenco de medidas con las sanciones que puede imponer el Tribunal de Cuentas, *ex* artículo 7.3<sup>60</sup> de su Ley Orgánica, que se remite a la L.F.T.Cu., en la que se regulan tanto los procedimientos de fiscalización como los de exigencia de la responsabilidad contable. En particular, su artículo 30, que integra el Capítulo III del Título IV, aparte de las previsiones generales y procedimentales sobre el deber de colaboración, contiene en su ap. 5 un régimen de multas coercitivas, más que propiamente sancionador, que necesitaría una cierta actualización<sup>61</sup>, sin que estemos seguros de que sea más disuasorio que el dispuesto en el artículo 11.3 de la L.C.C.C.M. Dentro de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos que se prevén en el artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —y en concreto éste, en su ap. 1.c)—, la multa coercitiva es aquél al que acaso se ajusta mejor lo que determina el artículo 30.5 de la L.F.T.Cu., teniendo en cuenta la definición que de ella da el artículo 99 de la propia Ley 30/1992<sup>62</sup>.

Al mismo se añade que *“Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, de que el Tribunal de Cuentas ponga en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela y de que proponga al Gobierno, Ministros o autoridades de todo orden, la imposición de sanciones disciplinarias, incluida la separación del servicio del funcionario o el cese de la autoridad responsable del incumplimiento”*, lo que supone, en aras del ejercicio independiente de la potestad jurisdiccional de que el Tribunal es titular (arts. 117.1, 3 y 4 y 136.2, p.2º y 3 de la C.E.), dejar a salvo las facultades de otros poderes del Estado respecto de quienes se negaran de manera injustificada a cumplir con el deber de colaboración.

---

<sup>60</sup> “El incumplimiento de los requerimientos del Tribunal podrá suponer la aplicación de las sanciones que se establezcan en su Ley de Funcionamiento. Si los requerimientos se refieren a la reclamación de justificantes de inversiones o gastos públicos y no son cumplidos en el plazo solicitado, se iniciará de oficio el oportuno expediente de reintegro. El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela”.

<sup>61</sup> “El incumplimiento de los requerimientos efectuados por el Tribunal facultará a éste para imponer al responsable una multa de 10.000 a 150.000 pesetas, que podrá reiterarse hasta obtener el total cumplimiento de lo interesado y que se graduará teniendo en cuenta la importancia de la perturbación sufrida. Esta sanción se impondrá por el Pleno, previa audiencia del jefe de la dependencia a que pertenezca el responsable, del Ministerio Fiscal y del propio interesado, la cual se evacuará en el plazo común de diez días. [...]”.

<sup>62</sup> “1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado. b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. 2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”. De este ap. 2 se deduce a contrario el carácter no sancionador de la multa coercitiva.

**1.3.6.** Por lo demás y de modo consecuente con la **ausencia de jurisdicción** de la Cámara de Cuentas, el artículo 13.1 de la L.C.C.C.M. preceptúa que cuando en el ejercicio de su función fiscalizadora advierta la existencia de responsabilidad contable en quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, dé traslado de las actuaciones practicadas al Tribunal de Cuentas, a los efectos previstos en su normativa específica, en este caso comprendida en los artículos 38 a 44 y 46 a 49 de la L.O.T.Cu. y el Título V (arts. 49 a 87) de la L.F.T.Cu., además de la D.A. Tercera de ésta.

En el supuesto de que el Tribunal de Cuentas haga uso de la facultad de delegación que le confiere el artículo 26.3 de su Ley Orgánica, la Cámara de Cuentas asumirá la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable<sup>63</sup> (art. 13.2 de la L.C.C.C.M., en consonancia con su artículo 4.3). A este respecto, la S.T.C. 18/1991, F.J. 4º, se refirió a la posibilidad constitucional de esta atribución de jurisdicción delegada a los órganos fiscalizadores autonómicos:

*“Las actividades de ‘instrucción de procedimientos jurisdiccionales’ aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidades contables, lo que se deduce, tanto de las disposiciones al respecto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como de la posterior Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de ese Tribunal.*

*En esta última, que se refiere extensivamente a las actividades de instrucción, éstas se configuran claramente como una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas. En efecto, si bien su regulación se contiene en el Capítulo Noveno del Título IV de la Ley, relativo a la función fiscalizadora del Tribunal, la instrucción se configura como claramente separada de los procedimientos de fiscalización en sentido estricto, y ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas [...].*

*Como se colige fácilmente se trata de actuaciones que no pueden reputarse de fiscalizadoras sino como directamente orientadas al enjuiciamiento y en su caso exigencia de responsabilidad y por tanto incluidas en el procedimiento enjuiciador y reservadas al Tribunal de Cuentas. Ello se ve corroborado por la Ley Orgánica del mismo que encomienda a este órgano los procedimientos de instrucción (art. 26) y si no excluye que la instrucción pueda llevarse a cabo por órganos de fiscalización de Comunidades Autónomas ello procederá como expresamente prevé la Ley Orgánica 2/1982 en su artículo 26.3 por delegación del Tribunal de Cuentas”.*

Así pues, cabe que la Cámara ejerza parcialmente la “jurisdicción propia” que el artículo 136 de la C.E. y la L.O.T.Cu. atribuyen al Tribunal de Cuen-

<sup>63</sup> Sobre el particular víd. CASAMORT COMAS, “Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas”, *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, 10, julio 1989, pp. 94-95, y JIMÉNEZ RIUS, op. cit., pp. 383-385; en cuanto a la presencia de los principios de eficacia, economía y proximidad al ente fiscalizado en el ejercicio de esta potestad delegada, víd. DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., pp. 134-135.

tas, completándose de esta forma, con la consultiva, la tríada de funciones típicas que resulta ser característica de estos órganos de control económico-financiero externo del gasto público<sup>64</sup>. Anótese que la colaboración de la Cámara en la función de enjuiciamiento contable se encuadra dentro de la fase preparatoria o de actuaciones previas, que regulan los artículos 45 a 48 de la L.F.T.Cu., los cuales forman el Capítulo XI, último de su Título IV, *De la función fiscalizadora del Tribunal y de sus procedimientos*; ello “mediante la realización de cuantas diligencias puedan considerarse pertinentes en orden a la sustanciación y resolución de las actuaciones previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables [...] en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”<sup>65</sup>. En conclusión y al igual que ocurre con el resto de órganos fiscalizadores de las demás Comunidades Autónomas, estamos en presencia de otra importante proyección de los principios propios del Estado autonómico en esta materia, al *territorializar* una fase de los procedimientos en la jurisdicción contable, que de este modo se ejerce de forma compartida aunque *prima facie* la misma reúna “las notas de necesaria, improrrogable, exclusiva y plena”<sup>66</sup>, con esa propiedad que constitucional y legalmente (art. 17.1 de la L.O.T.Cu.) se imputa al Tribunal de Cuentas.

#### 1.4. Las funciones fiscalizadora y consultiva: objeto, contenido y procedimientos

**1.4.1.** La virtualidad de los principios y reglas propios del Estado autonómico radica no tanto en la proyección que adquieren las **garantías constitucionales propias del Estado de Derecho** (art. 1.1 de la C.E.) en la función fiscalizadora, como nuclear de la Cámara de Cuentas, y en el procedimiento por el que la misma se lleva a cabo, como en la propia de la legislación básica. Tendremos oportunidad de constatar esto con cierto grado de detalle en nuestro ulterior estudio de la organización y administración interna de la Cámara, al que nos remitimos.

Aquí cabe efectuar una distinción esencial siguiendo el tenor de la propia L.C.C.C.M. En el ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara serán de aplicación con carácter supletorio las disposiciones contenidas en la L.O.T.Cu. y en la L.F.T.Cu. (D.A. Segunda), lo que resulta totalmente comprensible, pues el régimen jurídico de la fiscalización contenido en la legislación del Tribunal de Cuentas resulta, en principio, mucho más completo y

<sup>64</sup> Vid. DELGADO DEL RINCÓN, “La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, *R.V.A.P.*, 55, septiembre-diciembre 1999, pp. 103-132; CUBILLO RODRÍGUEZ, “Relaciones del Tribunal de Cuentas español con el Tribunal de Cuentas europeo y con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 19, *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*, pp. 60-63.

<sup>65</sup> VACAS GARCÍA-ALÓS, op. cit., pp. 24, 28-29, 36-41 y 46.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 23.

menos fragmentario que el de los órganos autonómicos de control de las cuentas públicas, amén de la experiencia históricamente adquirida por el mismo, que lo convierte en el modelo extensible por excelencia a los mismos. En cambio, en materia de procedimiento, recursos y forma de las disposiciones y actos de los órganos de la misma no adoptados en el ejercicio de su función fiscalizadora, serán de aplicación, en defecto de lo previsto en la propia L.C.C.C.M. y sus disposiciones de desarrollo, las disposiciones de la Ley 30/1992 (D.A. Primera.1, que lo prevé así en su ap. 1), lo que, por otra parte, supone la regla común de la actividad materialmente administrativa de los entes públicos y órganos constitucionales o estatutarios —o de relevancia constitucional o estatutaria— no integrados en ninguna Administración territorial ni institucional, sin perjuicio de su autonomía organizativa<sup>67</sup>.

Los restantes apartados de la D.A. Primera no son sino especificaciones del primero, apuntando todos ellos en el mismo sentido: corresponde a la Cámara la ejecución de sus propios actos, “*que llevarán a cabo sus órganos con la colaboración, si fuere necesaria, de la Administración de la Comunidad de Madrid*”<sup>68</sup> (ap. 2); la resolución de los procedimientos de revisión de oficio y del recurso extraordinario de revisión<sup>69</sup> corresponderá al Consejo de la Cámara (ap. 3); y, por último, las resoluciones administrativas adoptadas por el Consejo agotan la vía administrativa (víd. art. 109 de la Ley 30/1992) y serán impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa (ap. 4), conforme a su Ley reguladora (Ley 29/1998, de 13 de julio; en adelante, L.J.C.A.), lo que es congruente con la previsión del artículo 25.i) de la propia L.C.C.C.M., según el cual corresponde al Consejo resolver los recursos administrativos que, en su caso, se interpongan contra las resoluciones administrativas dictadas por los distintos órganos de la Cámara de Cuentas.

Con todo y a pesar de esta diferenciación de regímenes supletorios en razón de que afecten a la función principal de la Cámara o bien a sus procedimientos y, en general, su administración interna, es poco dudoso afirmar que el Derecho administrativo, a través de sus principios y normas, inspira buena parte de la actuación del órgano fiscalizador, bien que éste haya sido creado sobre la

<sup>67</sup> En sus distintas facetas —de personal y gobierno interior, administrativa, reglamentaria, presupuestaria—, dicha autonomía es una nueva manifestación de la independencia funcional que debe predicarse de estas instituciones, a imitación del Tribunal de Cuentas (BIGLINO CAMPOS, “La posición...”, op. cit., p. 41). VERA SANTOS encuadra el régimen de la potestad disciplinaria de la Cámara bajo la cobertura legal de esta D.A. Primera, admitiendo implícitamente su deslegalización, como sucede en otros órganos fiscalizadores autonómicos (*El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 96).

<sup>68</sup> Es un régimen propio del privilegio de autotutela que se atribuye a las Administraciones Públicas (arts. 56, 93 y 94 de la Ley 30/1992); en este supuesto, la relación institucional de colaboración que se establece entre la Cámara y la Administración autonómica, y que supone una especificación, según comprobaremos, del marco fijado en el art. 46 de la propia L.C.C.C.M., nace de la insuficiencia de los medios con los que cuenta la propia Cámara, lo que no deja de ser relevante si adoptamos la óptica de la tan meritada autonomía e independencia funcional que se predica del órgano fiscalizador.

<sup>69</sup> Recogidos en el Título VII de la Ley 30/1992, en concreto en su Capítulo I (arts. 102-106) y Sección 4ª del Capítulo II (arts. 118-119, por remisión del art. 108).

horma del Tribunal de Cuentas<sup>70</sup>. No por lo anterior deja de ser un tanto desconcertante lo que dispone el artículo 10.4 de la L.C.C.C.M., según cuyo tenor literal “*Los procedimientos de fiscalización se tramitarán de oficio y se ajustarán a las prescripciones de esta Ley y disposiciones de desarrollo y, en su defecto, a las disposiciones de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común*”: no en cuanto a la tramitación de oficio, nueva proyección del principio de oficialidad tomado del procedimiento administrativo común (arts. 74.1 y 78.1 de la Ley 30/1992), sino en el reenvío a la legislación que lo regula, como supletoria de los procedimientos fiscalizadores.

No alcanzamos a comprender muy bien si el ámbito de aplicación de esta norma de remisión, referida a tales *procedimientos*, se diferencia del *ejercicio de la función fiscalizadora* a que alude la D.A. Segunda de la propia L.C.C.C.M., ejercicio que no puede tener lugar sino por medio de un procedimiento, lo que resulta jurídicamente ineludible si partimos de la noción de *proceso*, construida desde el Derecho procesal, o la misma de *procedimiento*, propia de todo el Derecho público, como ha recordado nuestra mejor doctrina: “reaccionando contra la habitual presentación de lo procedimental como una cuestión perteneciente en exclusiva al ámbito judicial, MERKL se había esforzado en aislar un concepto de procedimiento en cuanto categoría propia de la teoría general del Derecho [...]. Así entendido, el procedimiento vendría a ser el camino, el *iter* jurídicamente regulado *a priori*, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo). El procedimiento, en general, se singularizaría, por lo tanto, en el mundo del Derecho Administrativo como el modo de producción de los actos administrativos”<sup>71</sup>.

Consideramos que sólo cabe responder de manera afirmativa a la cuestión así suscitada, si se persigue evitar la presencia de una antinomia insoluble, interpretando que la vertiente sustantiva o material del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas se rige supletoriamente por las Leyes del Tribunal de Cuentas, en tanto que la adjetiva o formal, en todo lo que comprenda el procedimiento de fiscalización, por la legislación del procedimiento administrativo; con todo, no siempre resultará sencillo distinguir entre una y otra dimensión, lo que obligará a tener en cuenta ambos tipos de disposiciones en todo lo que la L.C.C.C.M. y sus normas de desarrollo no lleguen a regular por sí mismas.

---

<sup>70</sup> Para éste se han enumerado sintéticamente las fases de los procedimientos de fiscalización, recalando su “particular significación en lo que a la dimensión constitucional y de judicialización se refiere”, en los siguientes tipos de actuaciones: de preparación; de desarrollo; de ejecución; de sistematización y de elaboración del anteproyecto de informe, el cual presenta una estructura formal reglada; y las actuaciones procedimentales, propiamente dichas, tendentes a la aprobación del informe de fiscalización, las cuales “constituyen la fase esencial y final del procedimiento fiscalizador” (VACAS GARCÍA-ALÓS, op. cit., pp. 21-22).

<sup>71</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 10ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, p. 454. Para una visión general e histórica, vld. NIETO GARCÍA, “El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas”, *R.A.P.*, mayo-agosto 1960, pp. 75-116.

Un ejemplo señero de esa imbricación de los institutos del Derecho administrativo en el desarrollo de la actividad fiscalizadora nos lo proporciona un trámite esencial en la finalización de la misma: el principio general de audiencia de los interesados, que, derivado de los derechos del administrado *ex* artículo 24 de la C.E., vienen a convertir en norma los artículos 84 y 112 de la Ley 30/1992, para lo que el artículo 12.1<sup>72</sup> de la L.C.C.C.M. presenta una regulación simple y en todo semejante a la general. En efecto, aunque en este supuesto no quepa hablar de un procedimiento administrativo en sentido estricto, en la medida en que de su resultado final pueda derivarse la deducción de alguna clase de responsabilidad contable, es obligado que en el curso de las actuaciones desarrolladas por el órgano fiscalizador se preserven sus garantías esenciales, además de que exista un control, por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 de la C.E.), del respeto a los elementos formales del procedimiento fiscalizador<sup>73</sup>. En el caso de la Cámara de Cuentas, la competencia objetiva para dicho control jurisdiccional se atribuiría a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, debiendo entenderse incluida en el ámbito delimitado por los artículos 74.1.c) de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (L.O.P.J.); y 10.1.c) de la L.J.C.A.

Aunque los mismos mencionen expresamente la competencia de dicha Sala sobre “el conocimiento, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial” y la D.A. Primera de la L.C.C.C.M. abunde en esa línea exclusivamente relativa a la actividad materialmente administrativa de la Cámara, en un sentido similar al que se predica de los órganos constitucionales, estatutarios y de relevancia en uno y otro plano —así la actividad administrativa de los Parlamentos<sup>74</sup>—, es constitucionalmente imperativa la inexistencia de “inmunidades del poder”<sup>75</sup>, de áreas de actividad pública

<sup>72</sup> “Una vez realizadas las actuaciones de fiscalización y previamente a la redacción del correspondiente informe definitivo, la Cámara de Cuentas comunicará a los organismos o personas físicas o jurídicas interesadas el resultado de su actuación. Los interesados, en el plazo que se fije en la comunicación, podrán realizar las alegaciones y aportar los documentos que entiendan pertinentes en relación con la fiscalización realizada”.

<sup>73</sup> VACAS GARCÍA-ALÓS, *op. cit.*, pp. 22-23, poniendo precisamente como ejemplo una supuesta omisión del trámite de audiencia, aunque referida a la fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

<sup>74</sup> *Vid.*, entre otros, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Los actos de la Administración parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, 4, mayo-agosto 1998, pp. 65-118; SÁINZ MORENO, “Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa”, *R.A.P.*, 115, enero-abril 1988, pp. 233-256, y “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central”, *Cuadernos de Derecho Público*, 4, mayo-agosto 1998, pp. 119-158; ARANDA ÁLVAREZ, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, C.E.P.C., Madrid, 1998; ALONSO MAS, *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, C.E.P.C., Madrid, 1999.

<sup>75</sup> Noción acuñada en España por GARCÍA DE ENTERRÍA desde su conocido estudio “La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *R.A.P.*, 38, mayo-agosto 1962, pp. 159-208; luego reproducido y publicado como libro (3ª ed., 5ª reimpr., Civitas, Madrid, 1995).

exentas de control judicial —pues así lo imponen los artículos 103.1 y 106.1 de la C.E.—, motivo suficiente para entender realizada esa atribución competencial a un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y, llegado el caso, a la jurisdicción constitucional a través del recurso de amparo, por la vía dispuesta en el artículo 44 de la L.O. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>76</sup>.

De esta forma, el control sobre los elementos formales del procedimiento fiscalizador de los órganos autonómicos de control de las cuentas públicas, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid entre ellos, se basaría en principios doctrinales análogos a aquéllos sobre los que se ha erigido, en los procedimientos de contratación de las Administraciones públicas, la teoría de los *actos separables*, hoy acogida en los artículos 18 a 21 de la L.C.S.P.<sup>77</sup>; esto es: aunque el orden jurisdiccional contencioso-administrativo carezca de competencia objetiva sobre los litigios que afecten al *fondo* de la actuación fiscalizadora, la cual constituiría una suerte de *dominio reservado* de esta clase de órganos<sup>78</sup>, sí le es atribuible dicha competencia para controlar cuanto concierna al procedimiento mediante el que se ejerce tal actuación. Otro símil traído igualmente de la doctrina administrativa<sup>79</sup> existiría con la creación dogmática ideada para posibilitar el control judicial de la actividad discrecional de la Administración, mediante la distinción entre los *elementos reglados* y los *discrecionales* de los actos administrativos: si bien los segundos estarían ubicados en un área tendencialmente exenta de la competencia jurisdiccional, no así los primeros, hasta el punto de que ello habilitaría un control *indirecto* o *colateral* de la discrecionalidad con que operan los poderes públicos<sup>80</sup>, impidiéndose de este modo que una parte nada desdeñable de su actuación escape al conocimiento de los Juzgados y Tribunales.

Realizada esta digresión y volviendo sobre la audiencia en los procedimientos de fiscalización de las cuentas públicas objeto de rendición ante la Cámara

<sup>76</sup> Teniendo presente la importantísima reforma operada en la misma merced a la L.O. 6/2007, de 24 de mayo.

<sup>77</sup> Según el art. 21.1 de la L.C.S.P., “*El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Igualmente corresponderá a este orden jurisdiccional el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17*”.

<sup>78</sup> Así ha venido a reconocerlo la Sala II del T.S. en la jurisprudencia que cita VACAS GARCÍA-ALÓS, op. cit., p. 46; y de la que cabe destacar la exclusividad que sobre dicha función ostenta el Tribunal de Cuentas, así como el que sea ajena, en cuanto al fondo, al control del Tribunal Supremo.

<sup>79</sup> Víd. Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad de la Administración*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 2002.

<sup>80</sup> Los cuales tienen constitucionalmente proscrita la arbitrariedad en su actuar, ex artículo 9.3 de la C.E. Según VACAS GARCÍA-ALÓS, “la dimensión constitucional de este fenómeno [se refiere a la judicialización del Tribunal de Cuentas] afecta no sólo a la función jurisdiccional del propio TCu, sino al control de los elementos reglados de su función fiscalizadora y a la revisión de actos administrativos que, como las subvenciones públicas, tienen una relevancia ciertamente destacada en el control de los fondos públicos” (op. cit., p. 49), lo que este autor vincula al art. 24.1 de la C.E., citando al efecto la S.T.S. de 15 de mayo de 2006.).

de Cuentas, de este trámite se ha afirmado, no obstante, que “las manifestaciones, aclaraciones o datos que se aporten por los gestores no gozan de la naturaleza jurídica propia de las alegaciones, sino que son parte del proceso de formación de la opinión de la Cámara que podrá proponer en su caso modificaciones de las conclusiones inicialmente formuladas. La no utilización del trámite de audiencia por los fiscalizados debe valorarse en cada caso concreto, sin que equivalga automáticamente a la aceptación del proyecto”<sup>81</sup>.

Precisamente y en conexión con todo lo anterior, el Capítulo III del Título VI de la propia L.C.C.C.M. disciplina las relaciones de la Cámara de Cuentas con las entidades y organismos fiscalizados: así, el artículo 46 se refiere a la Administración General e Institucional de la Comunidad de Madrid, respecto de la cual la actividad de la Cámara “*se canalizará a través del Consejero de Hacienda, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 11.2 de esta Ley*”. *Prima facie*, podría pensarse que se trata de una norma reiterativa de lo que ya señala el artículo 11.2, p.1º, el cual, como acabamos de analizar, contiene esa misma regla general y otras singularidades respecto de entes dotados de autonomía —Corporaciones Locales y Universidades—, en punto al curso que hayan de seguir los requerimientos de colaboración que la Cámara está facultada a dirigir a las personas y entidades objeto de fiscalización<sup>82</sup>. Con todo, debe tenerse en cuenta la diferente ubicación sistemática de ambos preceptos: mientras que el artículo 46 está situado en el Título dedicado genéricamente a las relaciones de la Cámara con otras instituciones, en este caso con aquéllas cuyas cuentas son objeto de su actividad fiscalizadora, el artículo 11, al regular los requerimientos de colaboración, con los efectos jurídicos que se les asignan, especialmente si no son atendidos, puede llegar a revestir un intenso carácter intimatorio, que no debe pasarse por alto sobre la base de que la colaboración, se dé o no finalmente, es un aspecto específico, acaso el más relevante, de aquellas relaciones.

Además, el artículo 47 se refiere a las relaciones con los demás sujetos integrantes del sector público madrileño “*cuya gestión pueda ser objeto de control por la Cámara de Cuentas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la presente Ley*”, lo que hace inexcusable la remisión al análisis que de él hemos realizado; al igual que ocurría en el caso anterior, “*se canalizarán a través del órgano que ostente la representación de los mismos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 11.2 de esta Ley*”<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Víd. DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 127.

<sup>82</sup> Así, el inciso final “*sin perjuicio...*” de este art. 46 puede comportar una alusión al hecho de que la Cámara puede dirigirse, si lo estima oportuno, a la autoridad o funcionario correspondiente, lo que resulta extraordinario o excepcional si se compara con el cauce normal u ordinario que indica el mismo art. 11.2.

<sup>83</sup> Procede la interpretación sistemática de este precepto con el art. 2 para averiguar a qué entes o sujetos alude, los cuales, por exclusión, no pueden estar comprendidos en el ámbito acotado por el art. 46: así, serían las Entidades Locales sitas en el territorio de la Comunidad de Madrid, las Universidades Públicas y las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria. Este listado debería incluir, aun impropiaemente, a los beneficiarios de subvenciones, créditos, avales y ayudas concedidos por el sector público autonómico, ya que aunque no forman parte de éste en sentido estricto, son objeto de

Por último, el procedimiento finalizará con la aprobación del informe definitivo, con el contenido que ya hemos indicado y que disponen los artículos 6 y 9, notificándose el mismo a las entidades o personas interesadas (art. 12.2), lo que cabe interpretar bien en sentido amplio, esto es, los representantes de los entes del sector público autonómico en el momento de emisión del informe, bien en sentido estricto, lo que incluiría también a los que ostentaran tal condición en el período objeto de fiscalización<sup>84</sup>.

**1.4.2.** Las siguientes Secciones, 2ª a 5ª, del Capítulo II del Título II de la Ley tratan de las distintas **modalidades de fiscalización**, por razón de cuál sea su objeto, destacando la de la Cuenta General y cuentas parciales de la Comunidad de Madrid (art. 14). Desde el punto de vista conceptual, y de manera descriptiva, el artículo 130.1 de la L.G.P. ordena formar la Cuenta General del Estado<sup>85</sup> con las del sector público administrativo, empresarial y fundacional, formándose todas ellas con la agregación o consolidación de las cuentas de las respectivas entidades que integran los mismos, acompañándose de una Memoria que complete, amplíe y comente la información contenida en los anteriores documentos, y debiendo suministrar información sobre la situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal, los resultados económico-patrimoniales del ejercicio y la ejecución y liquidación de los presupuestos y el grado de realización de los objetivos (art. 130.2).

Pues bien, en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, según sus respectivas Leyes, en cierta medida equiparables a la estatal, sus Cuentas Generales están integradas por un conjunto de documentos que tratan de reflejar no sólo la liquidación del Presupuesto, sino las operaciones de la Administración autonómica, sus organismos, instituciones y empresas; el estado de ejecución, el resultado económico-financiero del ejercicio y la situación patrimonial y de endeudamiento de los entes públicos; estados demostrativos de las inversiones, compromisos de gasto, cuenta de tesorería, etc., y memorias semejantes a las exigidas para el proyecto de ley de Presupuestos, adaptadas a la naturaleza de la Cuenta General. Así pues, existe una semejanza sustancial en la noción de lo que constituya la Cuenta General en el sector público estatal y en los autonómicos, aunque su respectivo régimen no tenga por qué ser exactamente coincidente.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el artículo 123.1 de la L.R.H.C.M. dispone, de acuerdo con su terminología —ya bastante desfa-

---

control por la Cámara por razón del origen de los fondos que se destinan a la actividad que desarrollan (arts. 2.3, 5.g) y 17).

<sup>84</sup> DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 130.

<sup>85</sup> Siendo competente para tal formación la Intervención General de la Administración del Estado (I.G.A.E.), que elevará la Cuenta General al Gobierno “para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera” (art. 131.1 de la L.G.P.). La I.G.A.E. podrá recabar de las distintas entidades la información que considere necesaria para efectuar los procesos de agregación o consolidación contable (art. 131.2); por fin, la falta de remisión de las cuentas no constituirá obstáculo para que la I.G.A.E. pueda formar la Cuenta General del Estado con las cuentas recibidas (art. 131.3), norma reiterada en el art. 127.2 de la L.R.H.C.M. para la Cuenta General de la Comunidad de Madrid.

sada—, que la Cuenta General “comprenderá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio, y se formará con los siguientes documentos: a) Cuenta de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad. b) Cuenta de los Organismos Autónomos administrativos. c) Cuenta de los Organismos Autónomos mercantiles”<sup>86</sup>. Aunque el concepto de Cuenta General y sus elementos no varíen, en lo esencial, respecto de la legislación estatal, sí parece conveniente, según señalábamos con anterioridad, una reforma de esta materia —como de tantas otras en la Hacienda de la Comunidad de Madrid— que adapte la L.R.H.C.M. a esta legislación presupuestaria aprobada por el Estado con posterioridad, siquiera sea a efectos de claridad sistemática y semántica y aunque de la L.G.P. no pueda predicarse el carácter de legislación básica.

Para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización, la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, que forma la Intervención General, se remitirá a la Cámara de Cuentas antes del día 31 de julio del año siguiente al que se refiera (art. 14.1 de la L.C.C.C.M.)<sup>87</sup>.

La Cámara, continúa el artículo 14.2, examinará la Cuenta General y la contrastará con las parciales que deban rendirse a la misma: no se pormenoriza en esta norma cuáles son esas cuentas<sup>88</sup>, si bien es cierto que, siguiendo por analogía el *dictum* del artículo 33.2 de la L.F.T.Cu., son las que sirven de fundamento a la Cuenta General; debe realizarse tal examen “dentro de los cinco meses siguientes a su recepción, a fin de que el Informe sobre la misma se incorpore a la Memoria anual de conformidad con lo previsto en el artículo 8”, Informe que, dice el artículo 14.3, incluirá una Declaración sobre la fiabilidad y exactitud de las cuentas presentadas<sup>89</sup>. Ha de puntualizarse aquí que, a pesar de esa

<sup>86</sup> El resto del precepto, en redacción parcialmente dada por la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, continúa diciendo lo siguiente: “2. Por cada uno de los sujetos siguientes se enviarán a la Cámara de Cuentas: a) Las cuentas de las sociedades mercantiles a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la presente Ley. b) Las cuentas de las entidades de derecho público a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 5 de la presente Ley. c) Las cuentas de los demás entes del sector público de la Comunidad a que se refiere el artículo 6 de la presente Ley. Las cuentas anuales de las empresas públicas y de los demás entes del sector público a los que, de conformidad con su normativa específica no se les aplique el Plan de Contabilidad Pública de la Comunidad de Madrid, deberán ir acompañadas en todo caso de informe de gestión y de auditoría. 3. Asimismo, se acompañará a la Cuenta General un estado demostrativo del movimiento y situación de los avales concedidos por la Tesorería de la Comunidad, así como cualesquiera otras cuentas o estados que se determinen reglamentariamente”.

<sup>87</sup> En virtud del principio de la *lex posterior*, debemos interpretar que este precepto deroga tácitamente el art. 127.1 de la L.R.H.C.M., el cual impone la remisión de la Cuenta General —según este precepto, al Tribunal de Cuentas— antes del 31 de octubre del año siguiente al que fuera objeto de la misma.

<sup>88</sup> El artículo 117.a) de la L.R.H.C.M. hace corresponder a la Intervención General de la Comunidad, como Centro gestor de la contabilidad pública y de acuerdo con el sistema seguido por el Estado, la formación de la Cuenta General de la Comunidad y las parciales a su cargo, de lo que *a contrario* se deduce la existencia de cuentas parciales que se rinden directamente ante la Cámara de Cuentas sin que exista el *filtro* de la Intervención; tal podría ser el caso de las cuentas mencionadas en los arts. 123.2 y 127.3 de la L.R.H.C.M. Con todo, se echa en falta una modificación de esta Ley que se adecue a lo establecido por la L.C.C.C.M. y homogeneice el poco claro vocabulario existente *de lege lata*.

<sup>89</sup> “Tal Declaración, para la que se utiliza la misma terminología que la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas Europeo, tiene un carácter similar a lo que la L.O.T.Cu. denomina ‘Declaración

vocación que encontramos en la Ley, de unión del Informe sobre la Cuenta General a la Memoria anual, el primero de estos documentos es objeto de una tramitación parlamentaria propia y exclusiva: aunque ninguno de los apartados de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2002 obligue a ello —tampoco se prohíbe expresamente—, se ha consolidado ya dicha práctica en la Comisión de Presupuestos de la Asamblea; es más, ha llegado a darse el supuesto de que se presente el Informe sobre la Cuenta General de un determinado ejercicio simultáneamente a la Memoria anual de otro, siendo el primero tramitado conforme a la citada Resolución.

La Cuenta General podrá remitirse a la Cámara en soporte informatizado o por medios telemáticos, correspondiendo al Consejero de Hacienda la aprobación del procedimiento y contenidos correspondientes en el marco de los artículos 124<sup>90</sup> y 125<sup>91</sup> de la L.R.H.C.M. (art. 18.1), y quedando la documentación justificativa de las partidas que exijan las leyes y reglamentos en poder de los Centros Gestores respectivos y de la Intervención General, a disposición de la Cámara (art. 18.2). La posibilidad que abre el ap. 1 resulta hoy de una obviedad casi palmaria; con todo, aunque con carácter general quepa aducir que la información en estos ámbitos no siempre se almacena en soporte informático<sup>92</sup>, y ello muy especialmente en la que tiene por destinatario final a las Cámaras parlamentarias, es cierto que el uso de las nuevas tecnologías en las Administraciones públicas va extendiéndose, en la medida en que el uso de las tecnologías de la información ha terminado por convertirse, inevitablemente, una cuestión *transversal*, que va impregnando toda la normativa y la práctica de los poderes públicos<sup>93</sup>.

---

ción definitiva' [...]. En uno y otro caso, resulta bastante confusa su naturaleza y finalidad" (DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 130). En concreto, es la que figura en los arts. 10 de la L.O.T.Cu. y 33.2 de la L.F.T.Cu., así como en el art. 132 de la L.G.P.

<sup>90</sup> "1. La Cuenta de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad reflejará, además de la liquidación de los presupuestos y los resultados del ejercicio, la situación de la Tesorería y de sus anticipos, del endeudamiento de la Administración de la Comunidad y de las operaciones extrapresupuestarias. 2. Mediante Orden del Consejero de Hacienda se determinará la estructura y desarrollo de cada uno de los contenidos de la Cuenta General, señalados en el apartado anterior".

<sup>91</sup> "A la Cuenta de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, se unirá una Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos".

<sup>92</sup> Aunque se va avanzando hacia su disponibilidad en Internet cuando adquiere carácter definitivo: los informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas pueden descargarse, ejercicio a ejercicio, desde el enlace [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m\\_informe\\_fiscalizacion.htm](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m_informe_fiscalizacion.htm); además, se han incorporado la Memoria Anual correspondiente a 2008 y la memoria de actuaciones de 2007, en: [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m\\_memoria\\_actuacion.htm](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m_memoria_actuacion.htm). La información de carácter prospectivo va siendo igualmente accesible: así el programa de fiscalizaciones para 2009 en [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/programas\\_fiscalizacion/2008-12-22-ProgramaDeFiscalizaciones2009.pdf](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/programas_fiscalizacion/2008-12-22-ProgramaDeFiscalizaciones2009.pdf).

<sup>93</sup> La doctrina viene ocupándose últimamente de esta dimensión modernizadora de la Administración, siendo la bibliografía ciertamente abundante, por lo que se nos excusará de su cita, al estar al alcance del lector interesado. La legislación también va haciéndose eco de esta inexorable tendencia, siendo la más reciente muestra de ello la aprobación, por las Cortes Generales, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, así como de otras normas como la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y, de *lege ferenda*, la cada vez más demandada aprobación de una Ley sobre el de-

Por último, y según el artículo 18.3 de la L.C.C.C.M., las cuentas que deban rendirse a la Cámara no incluidas en los aps. 1 y 2 anteriores se remitirán a la Cámara acompañadas de todos los documentos justificativos de las correspondientes partidas que exijan las leyes y reglamentos, sin perjuicio del tratamiento especial previsto para los mandamientos de pago expedidos con carácter de “a justificar”<sup>94</sup>. Se consagra aquí una diferenciación de régimen: dicha obligación es exigible respecto de las cuentas que examinaremos a continuación, esto es, todas las que, según la L.C.C.C.M., han de rendirse ante la Cámara excepto, justamente, la Cuenta General, pues no de otra forma adquiere sentido el mandato del artículo 18.3; mientras que para la Cuenta General se habilita la posible remisión en soporte informático o por medios telemáticos, ya comentada, y se establece la exención de enviar la documentación justificativa a su rendición, lo que resulta obligado *ex lege* en las restantes, pero sin que la utilización de tales medios se excluya expresamente en ellas, siendo lógico que se evolucione hacia su generalización.

Quedaría únicamente la duda sobre si aquella obligación afecta o no a las denominadas *cuentas parciales*: esto es, si éstas pueden remitirse a la Cámara por medios informáticos o bien existe la obligación de acompañar a las mismas la documentación justificativa de las partidas, en lugar de obrar ésta en posesión de los Centros Gestores. La mención de éstos en el artículo 18.2 y el obligado contraste entre dichas cuentas y la Cuenta General *ex* artículo 14.2 abona la interpretación según la cual las cuentas parciales seguirían el mismo régimen que la Cuenta General.

El artículo 15 regula la fiscalización de las Cuentas de las Corporaciones Locales, que éstas han de rendir directamente a la Cámara dentro del mes siguiente a su aprobación por el Pleno<sup>95</sup> (ap. 1); el informe sobre las cuentas locales incluirá la Declaración a que se refiere el ap. 3 del artículo 14 (ap. 2), esto es, la que concierne a la fiabilidad y exactitud de las cuentas presentadas. Es

---

recho de acceso de los ciudadanos a la información en poder de las Administraciones Públicas. Según las respectivas DD.FF. Primeras de las dos Leyes citadas, una parte amplísima del articulado de ambas tiene la consideración de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la C.E.

<sup>94</sup> Esto es, a tenor del art. 74.1 de la L.R.H.C.M., las cantidades que se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa a que se refiere el artículo anterior (art. 73), cuyo tenor literal es, a su vez, el siguiente: “*Previamente al reconocimiento de las obligaciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. No obstante, y de acuerdo con las instrucciones que dicte el Consejero de Hacienda, podrá eximirse este requisito, sin perjuicio de su posterior acreditación, en aquellos casos en que por imperativos de normas de obligado cumplimiento no resulte posible su exigencia*”. El resto de los apartados del art. 74 contienen la regulación completa de los pagos “a justificar”.

<sup>95</sup> La remisión que efectúa el ap. 1 de este art. 15 de la L.C.C.C.M. a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, debe entenderse realizada a los arts. 208 a 212 del T.R.L.R.H.L. Por Resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de 23 de abril de 2007 se hace público el Acuerdo del Consejo de la Cámara, de la misma fecha, que aprueba el formato de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento para su rendición. Desde el enlace [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/resCCCM\\_23\\_04\\_2007\\_SOPORTE\\_INFORMATICO\\_CG\\_EELL.pdf](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/resCCCM_23_04_2007_SOPORTE_INFORMATICO_CG_EELL.pdf) puede descargarse el texto y Anexos de la Resolución.

ésta una dimensión relevante de los órganos autonómicos homólogos del Tribunal de Cuentas, que queda descargado de parte de su trabajo, el cual es realizado, así, más eficazmente; así lo ha subrayado SALGADO PÉREZ: “Estos Órganos, en cuanto a sus competencias, deben incluir necesariamente la fiscalización de las Corporaciones Locales, ya que reducir su ámbito a la Comunidad Autónoma no sería eficaz”, destacando las carencias existentes en el control de las mismas, por mor de su elevado número<sup>96</sup>.

Es éste uno de los aspectos en los que se ha detenido la jurisprudencia constitucional. Según se desprende de la doctrina sentada en la S.T.C. 187/1988, en sus FFJJ. 8º y 12º, seguida por la S.T.C. 18/1991, FFJJ. 3º y 5º, y en consecuencia con la misma en cuanto al control financiero de las Entidades Locales que radiquen en el territorio de la Comunidad de Madrid, es conforme al artículo 136.1 de la C.E. que la Cámara de Cuentas fiscalice su actividad financiera a condición de que el Tribunal de Cuentas mantenga su posición de supremacía frente a aquélla.

La fiscalización externa de dichas Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas, derivada del artículo 4.1.c) de la L.O.T.Cu., que expresamente recoge el artículo 13.1.b) y la D.T. Cuarta.1 de la misma, y que también establece el artículo 115 de la L.B.R.L.<sup>97</sup>, no supone, pues, la exclusión de la Cámara de Cuentas de la actuación fiscalizadora sobre la actividad económico-financiera de tales Entidades. Recíprocamente, ello sucede sin que la competencia de la Cámara excluya ni sea incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones públicas, dado que la referencia al *sector público* incluida en el artículo 136.1, p.1º de la C.E. significa que esas Corporaciones, aun integradas en el sector público madrileño, también caen dentro del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas, dada la posición de supremacía que éste ocupa.

Todo lo anterior llevará al empleo de técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de dicho Tribunal y la Cámara de Cuentas, con el fin de evitar duplicidades innecesarias o disfuncionales: aquí entraría en juego el ejercicio de la función que al Consejo de la Cámara atribuye el artículo 25.d) de la L.C.C.C.M. Como se destaca en estas Sentencias, dichos controles superpuestos vienen a plasmarse, finalmente, en la elaboración de informes o memorias, y su conocimiento puede interesar, aparte de a las propias Entidades fiscalizadas, tanto al Estado como a la Comunidad de Madrid, así como a sus respectivas ins-

<sup>96</sup> “La fiscalización del Sector público autonómico por el Tribunal de Cuentas”, *Revista Española de Control Externo*, 8, mayo 2001, pp. 21-22. Vid. la opinión de NIETO DE ALBA, “Tribunal de Cuentas, integración europea y Autonomías”, en BALADO RUIZ-GALLEGO (dir.), GARCÍA-ESCUADERO y LERMA BLASCO (coord.), *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después*, J. M. Bosch, Barcelona, 2005, p. 177, en cuanto a la necesidad de que estos órganos autonómicos lleven a cabo fiscalizaciones “horizontales” de las cuentas de las Entidades Locales.

<sup>97</sup> Según el cual “La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica. que lo regula, y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma”, precepto declarado conforme a la C.E. por la S.T.C. 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 28º, en doctrina seguida por la S.T.C. 385/1993, de 23 de diciembre, F.J. 7º.

tituciones parlamentarias: las Cortes Generales y la Asamblea de Madrid; no en vano, hemos analizado ya la facultad que tiene nuestro Parlamento autonómico, de llevar a cabo el impulso o iniciativa de fiscalización de las cuentas de los Municipios madrileños, a solicitud de los Ayuntamientos que así lo interesen.

Los demás sujetos que integran el sector público madrileño quedan igualmente sometidos a esa obligación de rendición de cuentas *“con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad, dentro del mes siguiente a la fecha de aprobación de las mismas, y en todo caso, a la fecha en que finalice el plazo para su aprobación”* (art. 16). Particular atención merecen en la Ley las subvenciones, créditos, avales o cualquier otra ayuda otorgadas con cargo a los Presupuestos o procedentes de entidades integrantes del sector público: sus perceptores o beneficiarios, así como los particulares que administren, recauden o custodien fondos o valores, están asimismo obligados a rendir a la Cámara de Cuentas las cuentas que la Ley exija. Sin embargo, no encontramos mayor concreción de esta exigencia en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (L.S.C.M.), cronológicamente anterior a la L.C.C.C.M. y que, por ello, se refiere genéricamente a la obligación de los beneficiarios y de las entidades colaboradoras de facilitar información al Tribunal de Cuentas, sometiéndose a su control (arts. 6.2.h), 8.c) y 9.d)), extendiéndose algo más en las facultades de la Intervención General (art. 12) y en las infracciones (art. 14, en sus aps. 1.d) y 2.b))<sup>98</sup>.

Dichas cuentas se remitirán a la Cámara dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio económico correspondiente (art. 17.1 de la L.C.C.C.M.), y el examen de las cuentas que deban rendir, por su condición de tales, los perceptores o beneficiarios de ayudas se extenderá *“tanto a la comprobación de que las entidades de que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas, como a sus resultados”* (art. 17.2).

El Título II de la L.C.C.C.M. culmina con el desarrollo del contenido de la función de fiscalización del gasto público que veíamos descrita en el artículo 5.c), d) y e).

Así, la de los contratos, cualquiera que sea su carácter —administrativo o privado—, alcanzará a todo el procedimiento de contratación<sup>99</sup> (art. 19), siendo de

<sup>98</sup> La L.S.C.M. ha sufrido diversas modificaciones por las sucesivas Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, muy en particular las últimas, promulgadas tras la aprobación del nuevo régimen jurídico de la actividad subvencional en la legislación estatal; ésta está formada por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo desarrollo ha venido dado por el Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. Vid. sobre éste DíEZ HERRERO, “La actividad de fomento de la Administración del siglo XXI: el Reglamento de Subvenciones aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, diciembre 2006, pp. 217-238.

<sup>99</sup> El Libro II de la L.C.S.P. regula la preparación de los contratos, y el Libro III la selección del contratista y la adjudicación; en síntesis, la fiscalización ha de abarcar desde la iniciación del expediente (art. 93) hasta la adjudicación, regulada ampliamente en el Título I del Libro III (arts. 122 a 177). Pero se incluye también, conforme al art. 29.2, todo lo relativo a la ejecución del contrato, en la que se verifica la dinámica de la relación entre Administración y contratista, con sus vicisitudes (Capítulo III del Título I del Libro IV, arts. 196-201): en concreto, el precepto menciona *“las modi-*

aplicación el artículo 29.1 y 4 de la L.C.S.P. en cuanto obliga al órgano de contratación a remitir al órgano de fiscalización de la Comunidad Autónoma una copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado el contrato, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del mismo exceda de los importes que se señalan en el precepto<sup>100</sup>. De igual modo, hemos de recordar lo que dispone el artículo 29.3 de la citada Ley, al facultar a dicho órgano —la Cámara de Cuentas, en nuestro caso— para reclamar a las Administraciones públicas cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía<sup>101</sup>.

El artículo 20 de la L.C.C.C.M. contiene la regla correspondiente a la fiscalización de la situación y variaciones del patrimonio del sector público madrileño, que se ejercerá *“a través de los inventarios y de la contabilidad legalmente establecidos y comprenderá la correspondiente a su tesorería y a los empréstitos y demás formas de endeudamiento con sus aplicaciones o empleos”*. Debe anotarse que el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid y los demás inventarios del patrimonio público autonómico hallan su regulación general en el artículo 8 de la L.P.C.M.<sup>102</sup>, siendo la gestión de aquél objeto de seguimiento a través de la Contabilidad Patrimonial (art. 7.2).

Por último, el artículo 21 de la L.C.C.C.M. establece una distinción relevante. De un lado, la fiscalización de los créditos extraordinarios y suplementarios aprobados por la Asamblea de Madrid se referirá únicamente al empleo o aplicación específica del crédito concedido (ap. 1), lo que se entiende en razón de los motivos de urgencia que subyacen a estas operaciones y a que su aprobación por Ley comporta ya, dada la tramitación por la modalidad que corresponda del procedimiento legislativo, un grado suficiente de control parlamentario que, al cabo, haría superflua una intervención adicional de la Cámara de Cuentas<sup>103</sup>. De otro, el ap. 2 se ocupa de la fiscalización de las demás

---

*ficaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados”*. La modificación y/o suspensión de los contratos vienen reguladas en el Capítulo IV del Título I del Libro IV (arts. 202 y 203), y su prórroga y extinción en el Capítulo V de los mismos (arts. 204 a 211); todo lo anterior sin contar con los preceptos específicos de la L.C.S.P. para cada tipo contractual.

<sup>100</sup> 600.000 euros tratándose de obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; 450.000 euros, tratándose de suministros, y 150.000 euros, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales.

<sup>101</sup> Salvo su ap. 4, todo el art. 29 de la L.C.S.P. reviste el carácter de legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.18ª de la C.E. y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas (D.F. Séptima.2 de la L.C.S.P.).

<sup>102</sup> La obligación general de formar inventario de los bienes y derechos que integran el patrimonio público viene establecida por los arts. 6.f), 8.d) y 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (L.P.A.P.), los cuales tienen el carácter de legislación básica de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18ª de la C.E., a tenor de la D.F. Segunda.5 de la propia L.P.A.P. en redacción dada a ésta por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. Al igual que ocurría con la legislación de subvenciones, la L.P.C.M. ha sido modificada por las últimas Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, con la finalidad de proceder a varias adaptaciones de su articulado a la L.P.A.P.

<sup>103</sup> Recordamos el régimen general de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito según el art. 58.1 de la L.R.H.C.M.: *“Cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en el crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, y no fuese posible su cobertura en virtud del régimen de modi-*

modificaciones de los créditos, que, reguladas en la Sección 2ª del Capítulo I del Título II de la L.R.H.C.M.<sup>104</sup>, implican una excepción a la aplicación de los principios presupuestarios vigentes con carácter general, tales como la ampliación, la generación o las incorporaciones de crédito, o bien las diferentes clases de transferencias de crédito entre gastos corrientes y de capital, entre programas de una Sección o dentro del mismo programa: en estos casos, la fiscalización se referirá a la observancia de lo prevenido en la L.R.H.C.M. *“en cuanto al expediente de concesión tramitado al efecto y al empleo o aplicación específica del crédito concedido”*, lo que implica, por tanto, un mayor alcance de la misma.

**1.4.3.** Para terminar con este epígrafe, nos centramos en el Título III de la L.C.C.C.M., constituido únicamente por el artículo 22, que contiene un sucinto régimen de la **función consultiva**<sup>105</sup> de la Cámara de Cuentas. En el ejercicio de la misma, corresponde a la Cámara el asesoramiento a la Asamblea de Madrid, emitiendo dictamen respecto de Proyectos, Proposiciones de Ley y disposiciones de carácter general, cuando sea requerida por la Comisión de la Asamblea competente en materia de Presupuestos (ap. 1), esto es, la de Presupuestos, Economía y Hacienda, según hemos indicado ya; también, respecto de anteproyectos de disposiciones de carácter general que le solicite el Gobierno, por conducto de la Asamblea (ap. 2). Los requerimientos previstos en estos apartados se referirán a las siguientes materias: procedimientos presupuestarios, contabilidad pública e intervención y auditoría (ap. 3); y la Cámara de Cuentas emitirá los dictámenes en el plazo máximo de quince días desde la solicitud<sup>106</sup> (ap. 4).

Con todo ello, puede apreciarse que se refuerza el vínculo entre la Asamblea de Madrid y la Cámara, en una función ciertamente secundaria pero acaso lla-

---

*ficaciones regulado en la presente Ley, el Consejero de Hacienda, previo asesoramiento de los servicios a su cargo, elevará al acuerdo del Consejo de Gobierno la remisión de un proyecto de Ley a la Asamblea de concesión de un crédito extraordinario en el primer caso, o de un suplemento de crédito en el segundo, y en el que se especifiquen los recursos que hayan de financiarlos”.*

<sup>104</sup> Puede compararse su régimen con el vigente para los créditos presupuestarios en el ámbito estatal, comprendido en las Secciones 2ª y 3ª del Capítulo IV del Título II de la L.G.P. (arts. 51 a 63), así como en su art. 67; preceptos, algunos de ellos, objeto de modificaciones parciales por las Leyes 42/2006, de 28 de diciembre, y 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. De igual modo, la regulación general de la L.R.H.C.M. también ha venido sufriendo, si no modificaciones formales, sí modulaciones en las Leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

<sup>105</sup> Muy destacada, como hemos tenido ocasión de comprobar, en el Tribunal de Cuentas Europeo, según recuerda BIGLINO CAMPOS (“La posición...”, op. cit., pp. 50-52), autora para quien la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid encuentra ampliamente recogida esta función en su Ley reguladora, aunque considere criticable que sus dictámenes no sean preceptivos. SALGADO PÉREZ se muestra partidario de que el Tribunal de Cuentas asuma esta función (op. cit., p. 25), y VERA SANTOS la vincula a las restantes funciones de que son titulares estos órganos (*El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 117), mientras que JIMÉNEZ RIUS indica que la misma ya se manifiesta en las mociones o notas que el Tribunal eleva a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y en las que propone medidas conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público (op. cit., p. 406), si bien considera que debe procederse a la regulación de esta función (op. cit., pp. 605-606 y 655).

<sup>106</sup> Es un plazo superior al general de diez días que prevé el art. 82.2 de la Ley 30/1992; entendemos, en ambos casos, que los plazos van referidos a días hábiles (art. 48.1, p.1º de la misma Ley 30/1992, que deviene aplicable en virtud de la D.A. Primera.1 de la L.C.C.C.M.).

mada a adquirir un mayor protagonismo, en la medida en que la naturaleza auxiliar del órgano fiscalizador, alejada ahora de la dimensión de control que implica su misión principal, puede destacarse en un plano de índole técnica y asesora donde se desarrolle quizá con más sosiego. Asimismo y a grandes rasgos, con ello se aproxima la Cámara a los órganos autonómicos asimilados al Consejo de Estado, bien que el Preámbulo de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su ap. I, aluda a la creación de este órgano con un objetivo tal “que con su labor de asesoramiento complete la labor de control desempeñada por la Cámara de Cuentas y la de participación que lleva a cabo el Consejo Económico y Social”, lo que únicamente subraya la función principal del órgano de fiscalización.

El último párrafo del ap. III del Preámbulo de la L.C.C.C.M. declara que las funciones consultivas que se encomiendan a la Cámara son de carácter facultativo —por tanto, de ejercicio no obligado—, añadiendo que, en este caso, “cabalmente se trata de poner a disposición de la Asamblea y del Gobierno su experiencia y conocimientos técnicos, de manera que sirvan y coadyuven al mejor ejercicio de sus competencias respectivas”. Doctrinalmente, se ha afirmado que con una legislación como la que rige la Cámara madrileña en este específico aspecto “se amplía la legitimación de los solicitantes de asesoramiento, lo que consigue que, con anterioridad a la consumación de un error contable o financiero, éste se pueda corregir, hecho que siempre es mejor que la postrer constatación de los errores con la consiguiente admonición”<sup>107</sup>. Aun así, se echa en falta una regulación más detallada de esta función, que podría potenciarse no sólo con una disciplina más perfeccionada y sistemática en el desarrollo pendiente de la L.C.C.C.M., sino también por medio de las fuentes escritas del Derecho parlamentario —el Reglamento o las Resoluciones de la Presidencia—, como por vía consuetudinaria o convencional, dado el papel que normativamente está atribuido a la Asamblea en el curso de las consultas, bien como solicitante directa del dictamen, bien como canalizadora de la petición si es el Gobierno el que la formula<sup>108</sup>.

## II. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

- En el examen de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, se aprecia, a lo largo de su articulado, el perfil propio de un órgano autonómico de fiscalización y control de

<sup>107</sup> VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 119.

<sup>108</sup> Hasta la fecha, el único informe emitido en el ejercicio de la función consultiva de la Cámara de Cuentas es el relativo a las subvenciones y apoyos institucionales al Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid, adoptado por Acuerdo del Consejo de la Cámara de 28 de julio de 2003, en respuesta a la consulta solicitada por la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea, acordada en su reunión de 1 de julio; el mismo trae causa de las especialísimas circunstancias parlamentarias que la Asamblea vivió en su VI Legislatura. Puede descargarse su texto en el siguiente enlace del sitio web de la propia Cámara: [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/consultas/CONSULTA\\_ASAMBLEA\\_DE\\_MADRID\\_consejo.pdf](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/consultas/CONSULTA_ASAMBLEA_DE_MADRID_consejo.pdf)

las cuentas públicas, así como su inserción en un Estado compuesto como el autonómico español, en el que destaca la proyección de la legislación básica del Estado en diferentes aspectos, pero también la influencia que sobre su configuración ha ejercido el Tribunal de Cuentas del Estado, y en algún caso el europeo. Ello es debido no ya a la remisión a los respectivos regímenes supletorios que dicha Ley establece, sino, sobre todo, a la posición constitucional que ocupa el Tribunal estatal, por su supremacía en lo relativo al desempeño de la función fiscalizadora, que hace de él modelo de referencia de las instituciones homologables de las Comunidades Autónomas.

Así, mientras la aplicación de dicha disciplina normativa básica es más intensa en todo lo que concierne al régimen jurídico-administrativo de la Cámara —como ocurre en materia de procedimiento o personal—, el influjo de la legislación del Tribunal de Cuentas se hace notar en los elementos sustantivos de su regulación, esto es, los relativos a su función fiscalizadora, alcanzando una fisonomía propia las relaciones institucionales de la Asamblea de Madrid con la Cámara, orgánicamente dependiente del Parlamento autonómico pero funcionalmente independiente del mismo y del resto de poderes públicos autonómicos.

- Por lo demás, el alcance y vigencia de esa independencia funcional en el desarrollo de las funciones de la Cámara y la correcta acotación del sector público objeto de su actividad son cuestiones que generan una problemática común a las instituciones fiscalizadoras en general, si bien en el segundo caso esa delimitación deviene necesariamente dependiente de la definición normativa de ese sector público en la legislación de la Comunidad de Madrid, que el intérprete de la Ley de la Cámara ha de tener presente en cualquier caso.