

La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en el Estado autonómico

Sumario: RESUMEN.—I. LA CÁMARA DE CUENTAS, ÓRGANO DE RELEVANCIA ESTATUTARIA. RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.—1.1. Introducción.—1.2. Una visión europea: el Derecho comparado y el Tribunal de Cuentas de la U.E.—1.3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.—1.4. El bloque de la constitucionalidad aplicable.—II. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES.

RESUMEN

El presente artículo plantea dar cuenta de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid como órgano de relevancia estatutaria y su inclusión en un sistema de relaciones con el Tribunal de Cuentas que trae causa de los principios propios de un Estado compuesto como el autonómico. Con él se pretende dar una idea general de la caracterización de tales relaciones, partiendo de los referentes existentes en el Derecho comparado y en la Unión Europea, y avanzar la posición de la Cámara de Cuentas no ya en el entramado institucional autonómico, sino, sobre todo, en sus relaciones con el órgano fiscalizador estatal, basándose tanto en la interpretación que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha realizado de los principios aplicables como en las normas relevantes que pertenecen al bloque de la constitucionalidad.

I. LA CÁMARA DE CUENTAS, ÓRGANO DE RELEVANCIA ESTATUTARIA. RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

1.1. Introducción

Este trabajo se propone ofrecer una aproximación a algunos de los problemas que ha planteado en España la relación entre el Tribunal de Cuentas

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

y los órganos autonómicos de fiscalización externa de las cuentas públicas, con particular referencia a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. En tal sentido, se concibe como un complemento del comentario al artículo 44 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹ (en adelante, E.A.C.M.) que el autor ha tenido ocasión de aportar al número monográfico de *Asamblea* publicado con ocasión del XXV Aniversario de la promulgación de la norma institucional básica madrileña². El p.1.º del precepto estatutario, sobre el que girará nuestro análisis, reza lo siguiente: «*El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución*».

Ambos estudios deben considerarse dos piezas trabadas entre sí, siendo objeto de la presente centrarnos en algunos puntos que, por razón de su estructura, no ha sido posible tratar en el precitado comentario; sin que, como es lógico, hayamos podido impedir alguna reiteración inevitable para la correcta comprensión de los temas que traemos aquí a colación. A su vez, y por razones de espacio, ambos estudios se verán completados por un tercero, de superior extensión, el cual se dará a la publicación próximamente y en el que se entra con mayor detenimiento en el análisis de la regulación de la Cámara de Cuentas.

A lo largo de nuestra exposición, resaltaremos, tanto en este trabajo como en el que le sucederá, aquellas cuestiones más íntimamente relacionadas con la verdadera naturaleza y finalidad de un órgano fiscalizador como es la Cámara de Cuentas, y en particular con los que atañen a su relación de auxilio y dependencia de la Asamblea de Madrid, como institución representativa de los ciudadanos madrileños (arts. 9 y 61.1 del E.A.C.M.) que, atendiendo al principio democrático, tiene confiada la misión general del control parlamentario sobre la ejecución del gasto público por el Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

En nuestro comentario al artículo 44 del E.A.C.M. hacíamos referencia a diferentes aspectos concernientes al mismo, en cuyo detalle concreto no nos detendremos aquí, por haber sido ya tratados allí con la extensión necesaria. Así, todo lo relativo a la ubicación sistemática de dicho precepto en la norma estatutaria, con las consecuencias que ello arroja y la comparación con las normas homólogas de otros Estatutos de Autonomía, que tienen como rasgo generalizado y común el haber incorporado, a lo largo de sus sucesivas reformas, los órganos de fiscalización de las cuentas públicas como consecuencia de la ampliación de su nivel de competencias y, en suma, como muestra del impulso experimentado por la descentralización política en España, una de cuyas consecuencias más visibles consiste en el incremento de los poderes

¹ Aprobado por L.O. 3/1983, de 25 de febrero.

² Greciet García, «Título III. Capítulo III. Artículo 44», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial Monográfico «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 3/1988, de 25 de febrero»*, junio 2008, pp. 617-664.

públicos autonómicos, contruidos a imitación de sus modelos estatales, bien que oportunamente amoldados a las particularidades que presente la arquitectura institucional de cada Comunidad.

De esta forma, ha podido consolidarse, en la terminología jurídico-política, la existencia de *órganos estatutarios*³ y *órganos de relevancia estatutaria*, por exportación de las categorías creadas por los *órganos constitucionales* y los *órganos de relevancia constitucional*⁴ a las Comunidades Autónomas. Dentro del segundo de aquellos dos tipos de órganos, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid sólo encuentra acomodo el homólogo del Tribunal de Cuentas: la Cámara de Cuentas⁵.

Por lo demás, no ahondaremos aquí demasiado en el citado artículo 44, cuya exégesis, a la que nos remitimos, desglosamos por los dos párrafos de que consta; de él podríamos recordar aquí, únicamente y en comparación con el artículo 136⁶ de la C.E., las dos siguientes notas.

³ De acuerdo con el esquema consagrado en el artículo 152.1, p.1.º de la C.E., previsto inicialmente para las Comunidades que se constituyeran por el procedimiento de acceso a la autonomía regulado en el artículo 151, pero pronto propagado a todas las demás, los órganos estatutarios se identificarían, en ausencia de un Poder Judicial propio de cada Comunidad, con la respectiva Asamblea Legislativa, el Presidente de la Comunidad y el órgano ejecutivo colegiado superior, bajo la denominación genérica de *Gobierno* o de *Consejo de Gobierno*, con *nomines* variables en razón de las peculiaridades de cada Comunidad, *ex* artículo 147.2.c) de la C.E. Vid. Aguiló Lúcia, «El Parlamento», y Corona Ferrero, «El Presidente y el Gobierno de las Comunidades Autónomas», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía (dir.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I.N.A.P. — Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 229-285 y 287-349, respectivamente; o Espín Templado (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Ministerio de la Presidencia (Secretaría General Técnica) — C.E.P.C., Madrid, 2003.

⁴ Conforme a la distinción acuñada en su momento por García-Pelayo, «El 'status' del Tribunal Constitucional», *R.E.D.C.*, 1, enero-abril 1981, pp. 11-34.

⁵ Sigue con matices esta clasificación Vera Santos, «Definición orgánica y funcional de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», en Álvarez Conde (Director) y Navas Castillo (Coordinadora), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, C.E.U.R.A. y Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2003, pp. 1.079-1.084; o *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Madrid, C.E.P.C., 2001, pp. 51-54; *vid.* asimismo la aportación de Navas Vázquez a la Mesa Redonda «El Tribunal de Cuentas y los O.C.EX.», *Revista Española de Control Externo*, 12 (1), septiembre 2002, pp. 56-61, así como las reflexiones de Vallès Vives, *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, C.E.P.C., Madrid, 2003, pp. 202-209 y 506-508.

⁶ «1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 153.d) de la C.E. establece que «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ... d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

Por una parte, su diferente estructura, ya que en los diferentes apartados del precepto constitucional se persigue, ante todo, poner énfasis en la supremacía del Tribunal de Cuentas, caracterizándose sólo a continuación su misión fiscalizadora, plasmada en las funciones que desempeña en relación con las Cortes Generales —examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y remisión, a las mismas, del Informe anual resultado de la rendición de cuentas ante el propio Tribunal y su censura por él—, mientras que en el estatutario prevalece una definición netamente funcional centrada en la noción de *control*, en este caso económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid, que es ejercido por la Cámara.

Por otra, la similitud formal que guarda el p.2.º del artículo 44 del E.A.C.M. —«*Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas*»— con lo que dispone el artículo 136.4 de la C.E., al consagrar una reserva de ley autonómica para el régimen jurídico de la Cámara en sus elementos configuradores, reserva que, en nuestro comentario, desarrollábamos en los que reputábamos sus tres caracteres primordiales:

- remisión a una Ley aprobada por la Asamblea de Madrid, lo que comporta la exclusión de cualquier otra disposición normativa con fuerza de ley autonómica;
- constricción de la reserva de ley a la composición y funciones de la Cámara, lo que no ha impedido que la Ley que hace efectivo el mandato estatutario incluya un contenido material más amplio que proporciona al órgano objeto de estudio una regulación completa y prácticamente exhaustiva en este nivel de la pirámide normativa;
- por último, el hecho de que, aunque el artículo 44, p. 2.º del E.A.C.M. dejaría *a priori* al legislador autonómico, para determinar el carácter unipersonal⁷ o colegiado de la Cámara, una cierta libertad, la mención a la *composición* de la Cámara apunta ya a la colegialidad, por la que opta la Ley, siguiendo la tendencia por la que se inclinan las normas creadoras de la mayor parte de los órganos fiscalizadores autonómicos. En lo que concierne a las *funciones* que la Cámara está llamada a cumplir, quedaría reservado a la Ley el desarrollo de su función fiscalizadora, detallando sus competencias propias, en las que se plasme su misión de control del gasto público⁸.

⁷ Como son los casos de la Cámara de Comptos de la Comunidad Foral de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y, asimismo, la Cámara de Cuentas de Aragón, «a imagen y semejanza con los sistemas anglosajones» (Vera Santos, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 77).

⁸ Se rige éste, como es sabido, por los principios señalados en el artículo 31.2 de la C.E., conformando, dentro del precepto dedicado a la obligación tributaria, un apartado diferenciado que podría encajarse sin mayor quebranto en el Título VII, comprensivo de la denominada «Constitución económica»: «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*».

1.2. Una visión europea: el Derecho comparado y el Tribunal de Cuentas de la U.E.

Como ha destacado, entre otros, Biglino Campos, algunos de los motivos que, dentro del bloque de la constitucionalidad, condujeron a la creación de órganos asimilados al Tribunal de Cuentas, vienen vinculados al paulatino despliegue del principio de autonomía de las Comunidades Autónomas en su vertiente financiera *ex* artículo 156.1⁹ de la C.E., como trasunto necesario y consecuencia debida del incremento de su nivel competencial¹⁰.

Aquí trataremos de especificar, a partir de tal aserto, el núcleo esencial de la articulación de las relaciones entre el Tribunal y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que indudablemente, habrá de traer causa del marco constitucional en el que, a su vez, se desenvuelven las mismas. No en vano, el artículo 44, p. 1.º del E.A.C.M., en su inciso 2.º, concibe la función de control económico y presupuestario de la Cámara «*sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución*».

1.2.1. Previamente haremos un breve *excursus* por los diversos modelos existentes en el **Derecho comparado europeo** en esta materia. Vallès Vives ha distinguido, partiendo de la necesaria existencia del control de la gestión y ejecución del gasto en el Estado constitucional, según se ha asentado una forma de gobierno prototípica de la democracia parlamentaria o un sistema fuertemente presidencial, entre dos grandes paradigmas, que «obedecen a las distintas concepciones constitucionales sobre cual [*sic*] es la mejor forma de garantizar una fiscalización de gasto independiente»: el parlamentario británico y el jurisdiccional francés, siendo éste el inspirador del sistema español. «La característica fundamental del primero de ellos consiste en la creación de un órgano de control externo claramente vinculado a la institución parlamentaria, y por ende, auxiliar del poder legislativo. Su independencia se consigue y se justifica precisamente, potenciando su carácter de órgano asesor de carácter técnico del Parlamento, para poder, así, desvincularse de cualquier interferencia o control del Ejecutivo [...]. De acuerdo con el segundo modelo, la independencia en el ejercicio de la actuación fiscalizadora se consigue otorgando al órgano de control externo una jurisdicción propia»; a estos dos prototipos vendría a añadirse la posición *sui generis* de la *Corte dei Conti* italiana¹¹.

⁹ «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

¹⁰ «La posición institucional de los Consejos de Cuentas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 7, 1999, pp. 34-35 y 44-45. Vid. 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, p. 105; Arnedo Orbañanos, «Las funciones, competencias y obligaciones del Tribunal de Cuentas del Estado con relación a las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Control Externo*, 1, enero 1999, pp. 60-61.

¹¹ Op. cit., pp. 40-41, 130-138, 185-188, 199-202 y 497-505; aborda el devenir del modelo parlamentario británico hasta la *National Audit Act* de 1983, en pp. 72-79, el influjo francés en el

Más allá de estas consideraciones previas, en este punto nos proponemos incidir en la forma en que, dentro de un sistema político federal y de otro fuertemente centralizado, se organizan las relaciones entre el órgano federal o estatal análogo al Tribunal de Cuentas y las instituciones regionales o locales que desempeñan sus funciones en el nivel territorial que les es propio. Como ha subrayado Armet i Coma, «desde el punto de vista de la situación europea, creo que nuestra tradición corresponde a modelos de intercambio de información, de actuaciones específicas y fiscalizaciones conjuntas o coordinadas por los distintos entes, a intentos de homogeneización de las normas de fiscalización. En síntesis, es un sistema que viene presidido por una voluntad de coordinación y colaboración entre las distintas instancias fiscalizadoras»¹².

• Así, en Francia¹³, las relaciones entre la *Cour des Comptes* y las Cámaras Regionales se basan en el carácter unitario del Estado, con un leve grado de descentralización, consagrado en la Constitución de la V República, de 4 de octubre de 1958¹⁴: si hasta 1983 la *Cour*¹⁵ era el único órgano fiscalizador de las cuentas públicas, desde ese año las Cámaras regionales de Cuentas vienen a añadirse al entramado institucional francés, recayendo su función de control *ex post* sobre los entes regionales, departamentales y locales. Las relacio-

sistema español en pp. 113-127, y una panorámica general de la coexistencia de órganos centrales y descentralizados de control externo en pp. 271-273.

¹² «Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre: 'Modelos territoriales europeos del control del gasto', *Revista Española de Control Externo*, 12 (2), septiembre 2002, pp. 43-47. Este autor señala cinco puntos como nudo de su reflexión: la coordinación y colaboración entre las distintas instancias de control; fiscalizaciones especializadas y coordinadas de las subvenciones dentro de la U.E.; el cambio que supone la Unión Económica y Monetaria, con una disciplina presupuestaria común; el necesario estudio del grado de control que precisan las grandes decisiones presupuestarias de los Gobiernos, en particular las inversiones plurianuales; y el establecimiento de objetivos de fiscalización compartidos.

¹³ Bernard Levallois, «El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. El ejemplo francés de las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control del sector público», *Revista Española de Control Externo*, 9, septiembre 2001, pp. 59-68, donde insiste en lo estrecho de dichas relaciones, pero puntualizando que las Cámaras, a diferencia de lo que sucede en Italia o en Portugal, no son secciones del supremo órgano fiscalizador.

¹⁴ Su artículo 47-2, incorporado por la reforma constitucional que, aprobada por las Cámaras reunidas en Congreso con fecha 21 de julio 2008, ha tenido como uno de sus principales propósitos una modernización de las instituciones de la V República mediante, entre otros elementos, una cierta *parlamentarización* del sistema presidencial francés, dispone lo siguiente: «*El Tribunal de Cuentas asiste al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes financieras y de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por medio de sus informes públicos, contribuye a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las Administraciones públicas serán regulares y veraces. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, de su patrimonio y de su situación financiera*».

¹⁵ La evolución histórica del sistema francés de jurisdicción contable es estudiada detenidamente por Vallès Vives, op. cit., pp. 64-71. Como puede verse por el nuevo texto constitucional transcrito en la anterior nota al pie, se introducen explícitamente en el precepto fruto de la reciente reforma una serie de principios relativos a las funciones de la Cour, esencialmente los de control de la eficiencia del gasto público, transparencia y publicidad, así como otros ya clásicos en cuanto a los requisitos de las cuentas que han de serle presentadas.

nes entre aquélla y éstas pueden definirse mediante los siguientes rasgos: independencia, con un ámbito de actuación respectivamente delimitado; reparto de la competencia funcional en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, mediante un sistema jerárquico de recursos ante el Tribunal de Cuentas, frente a las Sentencias de las Cámaras Regionales; vínculos entre ambas instancias, tanto de naturaleza orgánica —por la imbricación de los miembros de una de las mismas en la otra— como funcional.

En este segundo *item*, cabe registrar las siguientes notas: existencia de un *comité de enlace* para fiscalizaciones coordinadas en áreas de competencia concurrente; mecanismos de delegación de la *Cour* en las Cámaras; inclusión de la actividad de éstas en el Informe Público Anual o en los informes especiales de aquél; y, finalmente y en conexión también con los vínculos orgánicos, el protagonismo del Consejo Superior de las Cámaras Regionales y de la Conferencia administrativa de Presidentes de las mismas, como foros de concertación sobre su organización, funcionamiento y competencias.

- A diferencia del caso francés, en Alemania¹⁶ la estructura federal determina, además de la presencia de un Tribunal Federal de Cuentas y de 16 Tribunales, uno en cada *Land*, la correlativa necesidad de sentar vías de cooperación entre aquél y éstos.

Al Tribunal Federal o *Bundesrechnungshof*, creado *ex* artículo 114.2¹⁷ de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, compete el control financiero de los entes, órganos y organismos del *Bund* o Federación, así como la asistencia al *Bundestag*, pero también al *Bundesrat* y al Gobierno Federal, sobre la base de su fiscalización, teniendo presente que controla la recaudación de ingresos, la realización de gastos y las medidas de la Administración federal que tengan alguna consecuencia financiera, todo ello partiendo de la colaboración que el organismo fiscalizado ha de prestar al Tribunal. La recepción de éste en la *Grundgesetz* le confiere la garantía institucional de su independencia, al margen de los poderes públicos federales, así como la independencia judicial de sus miembros, tanto en el objeto de su tarea como en sus métodos y en los procedimientos mediante los cuales desarrolla aquélla. Por su parte, los Tribunales de los *Länder* nacen a resultas de las Constituciones de éstos, que instituyen un órgano de control financiero externo, cumpliendo las mismas funciones y ostentando iguales facultades e idéntico *status* de independencia funcional y jurisdiccional que el Tribunal Federal, si bien en este nivel territorial.

¹⁶ Resumimos en este punto el estudio de Dieter Engels, «El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Länder: Relaciones», *Revista Española de Control Externo*, 12 (2), septiembre 2002, pp. 25-42. Vid. También Rainer Teschner, «La Fiscalización Pública en la República Federal de Alemania: la relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de los Länder (Estados federados)», *Revista Española de Control Externo*, 7, enero 2001, pp. 49-67, con una interesante introducción histórica.

¹⁷ «El Tribunal Federal de Cuentas, cuyos vocales poseerán la cualidad de independencia jurisdiccional, examinará las cuentas, así como la eficiencia y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Deberá, además, informar a la Dieta Federal y al Consejo Federal, sin demora, además de al Gobierno Federal. En lo demás se regularán por ley federal las competencias del Tribunal Federal de Cuentas».

Así las cosas, aunque en principio el Tribunal Federal y sus homólogos estatales no tendrían por qué colisionar en su labor, al desarrollarla con autonomía y sin que se dé ni relación directiva ni de jerarquía de aquél sobre éstos, la cooperación entre ambas instancias se hace imprescindible no ya por el carácter federal y uniforme de la legislación económico-financiera y del Derecho social en sentido amplio, correspondiendo su ejecución a los *Länder*, sino, ante todo, para evitar discrepancias en la interpretación y aplicación de las normas.

Ello ha dado lugar a la aparición de una Conferencia Permanente —siguiendo el modelo del federalismo cooperativo, de Conferencias de Ministros y de Ministros-Presidentes— que reúne, dos veces al año, a los Presidentes de los Tribunales¹⁸, y que se organiza en grupos de trabajo especializados. Sus objetivos se cifran en la formación de opiniones comunes, la coordinación de tomas de posición, la conclusión de acuerdos de fiscalización y la garantía del intercambio de información sobre el resultado y las técnicas mediante las cuales los Tribunales Federal y estatales desarrollan sus funciones: es, pues, una manifestación de la *Bundestreue* o lealtad típica del sistema alemán, que fructifica en resoluciones de la Conferencia que, adoptadas por unanimidad, se plasman en reglas generales aplicadas de manera voluntaria por los propios Tribunales, respetándose en todo momento su autonomía decisoria.

Además, en lo que concierne a los ingresos, el reparto de funciones entre el *Bund* y los *Länder* y la delegación de la gestión tributaria —de aquél en éstos—, así como los instrumentos de compensación financiera *horizontales* y *verticales*, entre los diferentes niveles territoriales, pueden producir una serie de discordancias y/o de solapamientos que estos órganos de control, a través de aquella Conferencia y bajo la coordinación de las autoridades federales y el control del Tribunal Federal, están llamados a corregir, dado el ámbito conjunto de su función fiscalizadora. Algo similar acontece por los importantes espacios compartidos de actuación entre distintas instancias territoriales, tales como las *tareas comunes* entre Federación y Estados, establecidas a partir de la reforma de la Ley Fundamental de 1969; las ayudas financieras de aquélla a éstos para proyectos de inversión o las llamadas *obras de viabilidad*; las subvenciones; o la ejecución de las Leyes de contenido prestacional, propias del Estado social de Derecho.

Así, las recomendaciones adoptadas de común acuerdo y las decisiones de alcance bilateral han venido a establecer deberes de información y auxilio mutuo, sancionados ya en la legislación presupuestaria, como lo está igualmente la posibilidad de delegación del Tribunal Federal en sus homólogos estatales o de asunción de concretas fiscalizaciones competencia de éstos por aquél.

1.2.2. A todo lo anterior cabe añadir una mención a las funciones del Tribunal de Cuentas europeo. La complejidad de la superposición de un

¹⁸ Con participación de las entidades fiscalizadoras de otros países de lengua alemana e incluso del miembro alemán del Tribunal de Cuentas Europeo.

órgano fiscalizador más, en este caso dentro del proceso de integración en nuestro Continente, ha sido certeramente descrita por Castells Oliveres: «Por una parte, asistimos a la reestructuración y el reajuste del ámbito territorial de actuación de los poderes públicos, tanto por los procesos de integración supranacional como por los de signo descentralizador. Por otra parte, constatamos la importancia creciente de los mecanismos que deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión financiera, ya sea de las empresas privadas o de los responsables públicos»¹⁹, añadiendo que es difícil concebir, en el contexto actual, esferas de gestión pública rígidamente separadas o, si quisiéramos expresarlo jurídicamente, materias de competencia exclusiva de una Administración en las que todas las demás tengan vedada cualquier clase de actividad, predominando las áreas de competencia concurrente o compartida, lo que sin duda incide en la tarea fiscalizadora de los órganos de control externo, exigiendo de éstos que se rijan por la colaboración y la coordinación entre sí²⁰.

Un primer ejemplo de lo anterior, que puede ir aportándonos indicios del debido encaje de las relaciones entre este tipo de órganos en un Estado compuesto como el de las autonomías, viene dado, según decíamos, por el Tribunal de Cuentas de la U.E. Con sede en Luxemburgo e instituido mediante el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, este Tribunal comenzó a funcionar en octubre de 1977²¹, siendo, desde Maastricht, una institución comunitaria (art. 13.1²² *in fine* del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992), encargada del control de las cuentas de la Unión (art. 285 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²³, en adelante T.F.U.E.), y cuyos miembros —un nacional de cada Estado—, dado el *status* que les atribuye el artículo 286, ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

Por lo demás y antes de detallar las mismas, podemos adelantar, con Castells, algunas notas que singularizan a este Tribunal frente a otros órganos similares de los Estados o entes descentralizados: la peculiaridad del sistema institucional comunitario —si bien con un paulatino aumento de la relevan-

¹⁹ «El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España», *Revista Española de Control Externo*, 12 (1), septiembre 2002, p. 113.

²⁰ *Ibidem*, pp. 114-116.

²¹ La evolución histórica del Tribunal puede repasarse en el siguiente enlace de su sitio web: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/abouttheeca/history>.

²² Según la nueva numeración dada por el artículo 5 del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, a la que nos referiremos aun cuando habiéndose contenido la autorización para su ratificación por España mediante la L.O. 1/2008, de 30 de julio, el mismo no ha entrado en vigor en el momento en que se escriben estas líneas, dentro de un proceso, además, dificultado por el resultado negativo del referéndum celebrado el 12 de junio de 2008 en la República de Irlanda.

²³ Igualmente según esa nueva numeración, que puede seguirse por la publicación de su versión consolidada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, C115, de 9 de mayo de 2008. El «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» es el nuevo título que recibe el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a tenor del artículo 2 del mismo Tratado de Lisboa.

cia del Parlamento— y del propio proceso de construcción europea —valga por todo ejemplo el fracaso de la aprobación del Tratado Constitucional y la misma situación actual del proceso de integración—; la confluencia de tradiciones de control muy diferentes en Europa, tanto por la composición de las instituciones fiscalizadoras estatales como, sobre todo, por el ámbito al que extienden sus funciones y el alcance de éstas, así como por su posición en el esquema de los poderes públicos; o las particularidades del Presupuesto de la U.E., formado por transferencias y gestionado por las autoridades estatales a partir de una suerte de *federalismo de ejecución*²⁴.

— Entre las competencias que le atribuye el artículo 287 del T.F.U.E., destaca ante todo el examen de las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión, debiendo presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes, que será publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (ap. 1). Dicho examen se extiende a la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y la garantía de una buena gestión financiera, informando al hacerlo, en particular, de cualquier caso de irregularidad (ap. 2).

El Tribunal elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un Informe anual, que será transmitido a las instituciones de la Unión y publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones que el Tribunal haya formulado, y en el que se integra la citada declaración de fiabilidad, regularidad y legalidad; pudiendo, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares, y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Unión (ap. 4). El Tribunal comunicará a título informativo dicho Informe anual a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo, según ordena el artículo 7 del Protocolo n.º 1, sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

El Tribunal asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto (art. 287.4 del T.F.U.E.), pues al primero de ellos le compete la aprobación de la gestión que de dicho presupuesto ha realizado la Comisión, siendo a la postre este proceso de *descargo*, en el que el Tribunal lleva a cabo tal asistencia a dichas instituciones, «la principal expresión del control político de las finanzas públicas europeas»²⁵, con ocasión del cual tiene lugar la comparecencia de los miembros del Tribunal ante las correspondientes Comisiones del Parlamento Europeo, con la finalidad de explicar el Informe anual.

Encontramos el desarrollo de esta función capital en el artículo 319 del propio T.F.U.E. Según su ap. 1, el Parlamento, por recomendación del Con-

²⁴ Op. cit., pp. 121-124.

²⁵ Fabra Vallés, «El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España», *Revista Española de Control Externo*, 12 (2), septiembre 2002, p. 14.

sejo, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. A tal fin, examinará, después del Consejo, las cuentas, el balance financiero y el informe de evaluación mencionados en el artículo 318, el Informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones del Tribunal de Cuentas, la declaración de fiabilidad a que se refiere el artículo 287.1, p.2.º y los informes especiales pertinentes del Tribunal de Cuentas. A tenor del ap. 2 del mencionado artículo 319, antes de aprobar la gestión de la Comisión, o con cualquier otra finalidad relacionada con el ejercicio de las atribuciones de ésta en materia de ejecución del presupuesto, el Parlamento Europeo podrá solicitar explicaciones a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión facilitará al Parlamento Europeo, a instancia de éste, toda la información necesaria.

Por fin, el ap. 3 obliga a la Comisión a hacer todo lo necesario para dar efecto a las observaciones que acompañen a las decisiones de aprobación de la gestión, y demás observaciones del Parlamento relativas a la ejecución de los gastos, así como a los comentarios que acompañen a las recomendaciones de aprobación adoptadas por el Consejo. A instancia del Parlamento o del Consejo, la Comisión informará acerca de las medidas adoptadas como consecuencia de dichas observaciones y comentarios y, en particular, acerca de las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del presupuesto. Dichos informes se enviarán también al Tribunal de Cuentas. De este modo, se cierra el ciclo de gestión del Presupuesto comunitario mediante esta remisión, que recibe la institución europea encargada de informar *ab initio* sobre la regularidad y buena administración de las finanzas de la Unión.

— Por otro lado, al Tribunal de Cuentas de la U.E. se le asigna una función consultiva, de ejercicio preceptivo —a diferencia de los dictámenes que facultativamente puede evacuar a solicitud de otra institución de la Unión, *ex* artículo 287.4 del T.F.U.E.— para la emisión de los Reglamentos del Parlamento y del Consejo en materia financiera, según establece el artículo 322.1: las normas financieras por las que se determinan, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas; y las normas por las que se organiza el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables. Asimismo y a tenor del artículo 322.2, el Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento y al Tribunal de Cuentas, fijará las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Unión y definirá las medidas que deban aplicarse para hacer frente, en su caso, a las necesidades de tesorería.

Por fin, el Parlamento y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión con miras a ofrecer una protec-

ción eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión (art. 325.4 del T.F.U.E.).

— Por parte de la doctrina se ha señalado la insuficiencia de las vías de colaboración para un más eficaz control del gasto público a escala europea, como parte consustancial de la Unión en cuanto democracia transnacional, debiendo asentarse un sistema de verificación de la buena gestión financiera, entendiendo por tal la que se ajusta a criterios de economía, eficacia y eficiencia —a los que ha venido a añadirse la ecología, siguiendo los criterios propios de la auditoría ambiental—, aspecto éste en el que volveremos a detenernos.

La denominación del Tribunal de Cuentas europeo dejaría traslucir una competencia jurisdiccional de la que, sin embargo, carece, siendo sus funciones de carácter administrativo: fiscalizadora y consultiva, según hemos visto, en un esquema que se repite en los órganos autonómicos homólogos, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid entre ellos. Pues bien, la existencia de un *sector público europeo*, plasmado en el Presupuesto de la U.E. pero con afectación conjunta a todas las instancias políticas y territoriales, basándose en el principio de subsidiariedad *ex* artículo 5 del T.U.E., ha hecho patente la necesidad no ya de afinar los instrumentos de control del gasto ejecutado por dicho sector público, sino de asentar el espíritu de integración y colaboración que late bajo el artículo 287.3 del T.F.U.E. para, de ese modo, evitar fiscalizaciones fraccionadas a distintos niveles en razón de cuál sea el origen de los fondos con los que se sufragan las políticas de la Unión, que, con carácter general, están cofinanciadas por varios poderes públicos y Administraciones: «el objeto del control es el mismo (el mismo gasto, el mismo proyecto o el mismo programa), por lo que un principio elemental de economía de recursos aconseja coordinar las actuaciones de unas instituciones de control que, en definitiva, persiguen finalidades semejantes»²⁶.

Entre los cauces dispuestos con tal objetivo, pueden destacarse los grupos de trabajo comunes; las reuniones del Comité de Contacto, formado por los Presidentes de los Tribunales de Cuentas estatales y europeo; o los intercambios de información y de personal, sobre todo de aquéllos al Tribunal de la U.E.; así como la pretensión de refuerzo del rol jugado por los Parlamentos y las instituciones fiscalizadoras nacionales en relación con las finanzas comunitarias²⁷. Dichas vías de colaboración se han clasificado en función de su tipología o nivel: institucional, que «se concreta en los distintos acuerdos es-

²⁶ Castells Oliveres, op. cit., p. 124.

²⁷ Fabra Vallés, op. cit., pp. 11-23, cuyo contenido sintetizamos aquí. En similar sentido, víd. Muñoz Álvarez, «Formas de colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 27, 2002, pp. 14-17; y 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. 53-54 y 63-64.

tablecidos entre las instituciones (comunitaria y de los Estados miembros) responsables del control externo»; operativo, que «tiene su plasmación más visible en las diversas iniciativas adoptadas de forma conjunta para llevar a cabo la actividad de control»; y técnico, «en la elaboración común de normas de auditoría y procedimiento de control»²⁸.

Según el citado artículo 287.3 del T.F.U.E., el control por parte del Tribunal de Cuentas de la U.E. se llevará a cabo, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto; todo ello da idea de la amplitud de su misión. En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales instituciones o servicios comunicarán al Tribunal si tienen la intención de participar en el mencionado control (p. 1.º). Esta participación del órgano fiscalizador estatal, en nuestro caso el Tribunal de Cuentas español, en las funciones de su homólogo europeo, le ha atribuido la condición de «órgano necesario de colaboración» y al funcionario responsable de llevarla a efecto la de «agente de enlace», convirtiéndose de este modo en el interlocutor del Tribunal europeo en el control de la gestión de los fondos de la Unión en España²⁹.

Las otras instituciones de la Unión, cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión, cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto y las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes, comunicarán al Tribunal, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión (p. 2.º). Se trata de un deber de colaboración semejante al que existe para con la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, inspirado, a su vez, al que vincula a poderes públicos, autoridades, funcionarios y particulares respecto del Tribunal de Cuentas estatal.

La realidad fáctica ha dado lugar a la aparición de varios órdenes de problemas que Castells sitúa en los siguientes aspectos: «la celebración de misiones conjuntas, y más en general de controles conjuntos», dada la difícil compatibilización de actuaciones coordinadas, que desemboquen en informes comunes, con la independencia que se predica de cada uno de estos órganos; «en segundo lugar, la filosofía básica que debe presidir las relaciones institu-

²⁸ Castells Oliveres, op. cit., p. 125.

²⁹ Cubillo Rodríguez, op. cit., p. 53; Fabra Vallés, op. cit., p. 18; Castells Oliveres, op. cit., p. 124.

cionales entre TCEu y Tribunales de Cuentas nacionales», por medio de la circulación recíproca de los informes y declaraciones aprobados en ambas instancias, y el empleo de la información en ellas generada, lo que no resulta nada sencillo, igualmente, por el mencionado postulado previo de independencia, por la que se tiende a separar las áreas de responsabilidad; «en tercer lugar, finalmente, la problemática que plantea la existencia de órganos de control externo de ámbito regional en los países descentralizados [...]. Sin embargo, sea cual sea su encaje institucional, la existencia de estas instituciones introduce un factor que hay que tener en cuenta al diseñar la actividad de control del TCEu en los Estados miembros, sobre todo a la vista de que una parte de los programas de gasto comunitario son gestionados y en ocasiones incluso cofinanciados por los gobiernos regionales», sin olvidar ese carácter de interlocutor que se atribuye, en cada Estado, al órgano fiscalizador *central* o, si se quiere, *suprarregional*³⁰.

1.3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Regresando al Estado autonómico español, si, según coinciden en subrayar la mayoría de los autores que han estudiado el tema, la existencia de los órganos autonómicos de control externo viene habilitada por el propio artículo 136.1, p.1.º de la C.E., implicando de ese modo la pluralidad territorial en que se vertebra la función que les es propia, la jurisprudencia constitucional³¹, capital para entender en qué términos se establecen dichas relaciones, ha desarrollado el principio así enunciado con carácter general.

Así y según la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, *«la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el artículo 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos»*, resumiendo el carácter bifronte de las competencias que el Tribunal tiene constitucionalmente atribuidas en una frase muy expresiva y sintética: *«Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable»*. Esto es, la función jurisdiccional es privativa del Tribunal de Cuentas —y de los órganos que forman parte del Poder Judicial, tal como éste es configurado por el Título VI de la C.E.—, sin que pueda ser

³⁰ Castells Oliveres, op. cit., pp. 125-130.

³¹ El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las Leyes reguladoras de la *Sindicatura de Comptes* de Cataluña o el *Consello de Contas* de Galicia, en dos resoluciones donde sienta su jurisprudencia sobre esta materia, que son las que aquí seguimos; pero no específicamente sobre las funciones de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, ni sobre su Ley reguladora, cuya promulgación y aplicación no ha dado lugar a ningún conflicto planteado ante dicha jurisdicción.

asignada a sus homólogos autonómicos, si bien con las excepciones que veremos *infra*; en tanto que la fiscalizadora es la definitoria de éstos, precisamente por ser la única que, desde la perspectiva constitucional, les es dado asumir.

Las Ss.T.C. 187/1988, de 17 de octubre, FJ. 8.º; y 18/1991, de 31 de enero, FJ. 3.º, constituyen los dos *leading cases* de la doctrina constitucional en la materia. Según la primera de ellas, seguida expresamente por la segunda, «La interpretación de dicho artículo 136.1 C.E., párrafo 1.º, puesto en relación con el resto del precepto, permite llegar a las siguientes conclusiones: a) Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal; b) Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único. Lo que exige el artículo 136.1 C.E. es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía», añadiéndose a continuación lo que el Tribunal Constitucional argumenta en cuanto a la competencia de ambas instancias, estatal y autonómica, sobre el control de las cuentas de las Entidades Locales. Sin perjuicio de volver sobre este extremo cuando analicemos la regulación de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, merece la pena reproducir aquí parte de la fundamentación jurídica relativa a dichos Entes, que se extiende en torno a la interpretación de la *unicidad* en su orden y la *supremacía* como características del Tribunal de Cuentas, claramente diferenciadas:

«En la Constitución no existe un precepto que disponga clara y expresamente para las Corporaciones Locales lo que para las Comunidades Autónomas establece el artículo 153.d), a saber, que es el Tribunal de Cuentas a quien corresponde su control ‘económico y presupuestario’ externo.

Tal falta de atribución expresa al mismo [...] se manifiesta también en la propia redacción del artículo 136 C.E. En su apartado primero, párrafo segundo, se hace referencia al examen y comprobación por dicho Tribunal de la ‘Cuenta General del Estado’, pero no al examen de cuenta alguna de las Corporaciones Locales. Y en el apartado 2 se dispone la rendición al Tribunal de Cuentas, y la censura por éste, de ‘las cuentas del Estado y del sector público estatal’, sin referencia alguna tampoco a las cuentas de las Corporaciones Locales.

‘Único en su orden’ no puede significar único órgano fiscalizador del sector público, pues en tal caso carecería de sentido el rango de ‘supremo’ que el artículo 136.1 C.E. y el artículo 1.1 de la misma Ley Orgánica atribuyen al Tribunal. El propio artículo 1.2 hace referencia a la existencia de ‘órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos’, órganos a los que también hace referencia el artículo 26.3 de la Ley. Si atendemos a la función fiscalizadora, sólo cabe entender dicha expresión en el sentido de que no existe ningún otro órgano fiscalizador de la actividad financiera pública equiparable por su rango al Tribunal de Cuentas, lo cual sólo viene a suponer una reiteración de lo ya indicado con el calificativo de *supremo* [...].

A diferencia de lo dispuesto para la 'jurisdicción contable', calificada de 'exclusiva' por su artículo 17.1, no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad».

La S.T.C. 18/1991, en su F.J. 6.º, viene a confirmar esta jurisprudencia subrayando los dos requisitos o condiciones de constitucionalidad de la existencia de órganos fiscalizadores propios de las Comunidades Autónomas, las cuales rigen para la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, esto es, la previa habilitación estatutaria —o legal— y la conservación de la supremacía del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras:

«De acuerdo con lo dicho más arriba, la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. La existencia de éstos, pues, y la extensión de sus funciones a diversos ámbitos del sector público no transgredirá el reparto constitucional y estatutario de competencias en tanto dispongan de habilitación estatutaria y no impidan la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en dichos ámbitos, o contradigan la posición de supremacía del Tribunal al respecto».

Hacemos la salvedad de la habilitación legal en referencia a lo que, en desarrollo del artículo 153.b) y d) de la C.E., estableció en su momento el artículo 22 de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, norma igualmente integrada en el bloque de la constitucionalidad por ser la que el artículo 156.1 de la C.E. llama para el pleno desarrollo de la autonomía financiera: *«Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución»*. Esta norma facilitó que las Comunidades Autónomas, mediante Leyes de sus Asambleas Legislativas, creasen órganos de fiscalización de las cuentas públicas al margen o con anticipación a la recepción en sus respectivos Estatutos de Autonomía³², sin perjuicio de que éstos, dada su condición de normas institucionales básicas y en el proceso de reforma a que se han visto sometidos, reciban en su articulado la presencia de aquéllos, como una expresión más de autogobierno y tal como aconteció con el E.A.C.M. En lo demás, podemos apuntar que una interpretación correcta del artículo 22 de la L.O.F.C.A. nos lleva a concluir que el mismo es de aplicación a las funciones delegadas, más que a las transferidas, al ser ésta la única modalidad de

³² Biglino Campos, «Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, 37, 1996, p. 13; «La posición...», op. cit., pp. 33-34.

atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas sobre la que el artículo 153.b) de la C.E. hace recaer el control estatal.

Por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, viene a admitir la extensión de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas a las Entidades Locales, siendo ello relevante para comprender la relación que se establece entre dicho Tribunal y la Cámara de Cuentas madrileña, la misma S.T.C. 187/1988, FJ. 12.º, en doctrina reiterada por la S.T.C. 18/1991, FJ. 3.º:

«Finalmente, es preciso señalar que [...] no cabe derivar que la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas no pueda extenderse a los entes locales [...].

Como hemos puesto de manifiesto, la interpretación conjunta del mencionado precepto constitucional lleva a sostener que, si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene su ámbito principal y preferente de ejercicio en la actividad financiera del Estado y del sector público estatal, puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales. Y esta interpretación viene corroborada por la L.O. 2/1982, prevista en el apartado 4 de dicho precepto constitucional. Las referencias al sector público en relación con la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas aparecen en los artículos 1.1; 4; 9.1; 11; 13; 14 y 23.1 de la citada Ley Orgánica. El artículo 4.1.c) incluye, entre las entidades integrantes del sector público, a las Corporaciones Locales. Y existen otros preceptos [art. 13.1.b)] y Disposición transitoria cuarta.1) en los que se alude ya explícita e inequívocamente a la función fiscalizadora —o de ‘revisión contable’— del Tribunal de Cuentas sobre las Corporaciones Locales.

La actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia.

Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes o memorias, y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias, aparte de a las propias Corporaciones Locales fiscalizadas, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y sus respectivas Cámaras legislativas. Todo ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución».

Esta imbricación de funciones fiscalizadoras que recaen sobre el mismo objeto, con el evidente peligro que conlleva, de que ello dé lugar a una actividad superpuesta de control, no ha pasado inadvertida a la doctrina, que se ha propuesto desentrañar tal problema. Así, Vera Santos afirma que, en el Estado autonómico, todo lo anterior expresa en teoría «un sistema funcionalmente unitario —el control económico y financiero externo y consuntivo del Estado— y orgánicamente dual, a través de la actuación diferente pero

coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de cada una de las Comunidades Autónomas que se hayan dotado del mismo»³³; y Salgado Pérez ha aportado una visión *histórica* de las etapas por las que ha atravesado la relación entre las instituciones estatal y autonómicas, poniendo énfasis en el esfuerzo de homogeneidad y normalización en la elaboración de los Informes emanados de la fiscalización del sector público en los distintos territorios, atendiendo a su diversidad de estructura y contenido³⁴.

Como ya destacamos en el comentario al artículo 44 del E.A.C.M., la doctrina es prácticamente unánime en subrayar la necesidad de la colaboración y la coordinación, además de la subsidiariedad, como principios rectores de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores autonómicos, especialmente para evitar la duplicidad de actuaciones³⁵ en el desempeño de sus funciones, como designio indicado por el Tribunal Constitucional y objetivo al que respondió la supresión de las Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas, que, siendo conformes a la distribución constitucional de competencias de acuerdo con lo que declaró la S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto —la trascendental *Sentencia de la L.O.A.P.A.*— preveía el artículo 14 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico³⁶.

Para la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, su Ley reguladora —la Ley 11/1999, de 29 de abril—, se limita a atribuir al Consejo de la Cámara, en su artículo 25.d), la aprobación, de acuerdo con los principios acordados con el Tribunal de Cuentas, de los criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. En lo demás, la única mención que dicha Ley efectúa a las relaciones de la Cámara con el Tribunal de Cuen-

³³ «Definición orgánica y funcional...», op. cit., pp. 1.071 y 1.084.

³⁴ «La fiscalización del Sector público autonómico por el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, 8, mayo 2001, pp. 10-21, donde también relata la evolución del control sobre las Administraciones de las Comunidades Autónomas que, hasta la fecha, no han contado con un órgano fiscalizador propio.

³⁵ La «concurrency y superposición de funciones» ejercidas con carácter pleno y originario, atribuidas por normas integradas en el bloque de constitucionalidad, y no la estricta delimitación de competencias, es el presupuesto de la cooperación y la coordinación en dichas relaciones, aun contando con que las Leyes reguladoras de las Cámaras o Consejos autonómicos contengan la típica cláusula «*sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución*», como señalan De Vicente Martín, De Vega Blázquez, Sánchez del Águila y Sueiras Pascual, «La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión», *Revista Española de Control Externo*, 1, enero 1999, pp. 92-96.

³⁶ Derogado por la D.F. Primera.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, L.F.T.Cu.), cuyo Preámbulo señala al respecto lo siguiente: «[La Ley] Asegura, por otra parte, la indispensable coordinación del Tribunal con los órganos de control interno de las entidades del sector público y con los de control externo que puedan existir en las Comunidades Autónomas, haciendo innecesaria la creación de secciones territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control».

tas se encuentra en el sucinto artículo 45, que se limita a señalar las mismas se canalizarán a través del Presidente.

1.4. El bloque de la constitucionalidad aplicable

Tal concisión de nuestra norma autonómica nos obliga a realizar un recorrido más general por el bloque constitucional relevante en la materia, como único método para obtener una panorámica del marco en el que, desde el punto de vista normativo, se desarrollan tales relaciones.

El primero y más importante de los preceptos legales a partir de los cuales se construye dicho bloque sería el ya aludido artículo 1.2 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (L.O.T.Cu.), según el cual el Tribunal *«es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos»*. Sin embargo y como se infiere asimismo de la jurisprudencia constitucional, tal norma no empece la competencia del Tribunal sobre las Administraciones autonómicas y locales, que se incluyen entre los entes cuya actividad económico-financiera tiene como misión fiscalizar de manera «externa, permanente y consuntiva» [arts. 2.a) y 4.1.b) y c)], tres calificativos indisociables de su labor y que no nos resistimos a definir, siguiendo la caracterización de Vacas García-Alós:

«— Se trata de una función externa, esto es, un control autónomo e independiente del ámbito objetivo de actuación administrativa del correspondiente ente fiscalizado...». Esto es, se distinguiría claramente del control interno, el cual, entre otras misiones, comprende la función interventora ejercida por una unidad especialmente destinada a ello en cada Administración pública, y que, sin perjuicio de los regímenes específicos de que se le dote en cada Comunidad Autónoma y para las Entidades Locales, halla su caracterización más completa, para la Administración General del Estado, en el Título VI (arts. 140 a 175) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, L.G.P.)³⁷, en cuyo artículo 144, aps. 1 y 2, se reconoce, no obstante, los principios de autonomía e independencia funcional que le son propios y que son predicables, igualmente, de los órganos de control externo³⁸.

³⁷ Al Tribunal de Cuentas se refiere el artículo 140 de la L.G.P., precepto en el que se consagra la separación de ambas clases de control de la gestión económico-financiera del sector público estatal: «1. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al Tribunal de Cuentas el control externo del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su Ley Orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia. 2. La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta Ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle».

³⁸ En la Comunidad de Madrid, la función interventora es objeto del Título III (arts. 82 a 89) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (L.R.H.C.M.), al que, además de proclamar el principio de autonomía con que ha de ejercerse, se remite el artículo 16.1 de la misma.

«... — Constituye una función permanente, o sea, llevada a cabo por el mismo TCu sin limitación temporal alguna en cuanto a su ejecución material...». Es obvia la distinción con el control interno de la gestión económico-financiera, que se inserta como una fase más de los procedimientos a través de los cuales se produzcan *«los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso»* (art. 148, p.1.º de la L.G.P., en la redacción dada por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre)³⁹; si bien el Capítulo III (arts. 157 a 161) del mencionado Título VI prevé el control financiero permanente⁴⁰ en los órganos y entidades de Derecho público que enumera el artículo 158.1.

«... — Se articula mediante una función consuntiva, es decir, *a posteriori* o *ex post facto*, toda vez que la misma se realiza una vez producido el gasto objeto de la correspondiente fiscalización»⁴¹. También aquí encontramos una diferencia radical respecto de la fiscalización previa propia de la función interventora, tal como la regula el Capítulo II (arts. 148 a 156) del citado Título de la L.G.P.; aunque el Capítulo IV (arts. 162 a 175) se ocupa de la auditoría pública⁴², que *«consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado»* (art. 162).

³⁹ Encontramos una definición semejante en el artículo 16.2 de la L.R.H.C.M.: *«La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión, o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda se ajuste a las disposiciones legales aplicables en cada caso»*.

⁴⁰ El cual, según el artículo 157 de la L.G.P., *«tendrá por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero»*. En la Comunidad de Madrid, los artículos 17.1 *in fine* y 85.1 de la L.R.H.C.M. contemplan que el control financiero pueda ejercerse con ese carácter permanente, sin imponerlo preceptivamente, salvo para los Organismos Autónomos mercantiles (art. 89.2).

⁴¹ Vacas García-Alos, «La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, 29, septiembre-diciembre 2006, p. 20.

⁴² En la Comunidad de Madrid, el artículo 17.3 de la L.R.H.C.M. ordena a la Intervención General elaborar un plan anual de auditorías que alcanza a toda la Administración autonómica, debiendo darse cuenta, tanto del mismo como de los resultados a que se llegue con su ejecución, a la Asamblea de Madrid: del plan, con ocasión de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid; y de los resultados, a la Comisión de Presupuestos y Hacienda al finalizar el ejercicio económico. En el apartado siguiente se destacará la importancia de esta Comisión parlamentaria como nexo por el que se establece la relación entre el Parlamento autonómico y la Cámara de Cuentas.

Como veíamos, en el artículo 1.2 de la L.O.T.Cu. radica, en principio, el origen del solapamiento funcional, al menos en potencia, entre el Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos, un riesgo que la Ley Orgánica intenta conjurar mediante el establecimiento de obligaciones de información trazadas entre instituciones fiscalizadoras y Parlamentos, de aquéllas a éstos. Así, después de disponer el artículo 12.1, p.1.º de la L.O.T.Cu. que *«El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado»*, el p. 2.º añade que *«Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el informe se remitirá, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su Boletín Oficial»*.

Respecto del Informe anual que el artículo 136.2, p. 2.º de la C.E. le ordena emitir, el artículo 13.1 de la L.O.T.Cu. preceptúa que *«comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y entre otros, a los extremos siguientes»*, enumerándose, entre otros, la observancia de la Constitución *«y de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo»*; *«el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público»*, o la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia, eficacia y economía. Aquí nos interesa destacar el artículo 13.2: *«Idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera»*, si bien parece lógico que ese informe sea elaborado por el órgano fiscalizador autonómico, si éste existe, y remitido posteriormente al Tribunal⁴³, siendo ésta la vía elegida por el artículo 29.2 de la L.F.T.Cu., según veremos de inmediato.

Finalmente, el artículo 14 cierra este elenco de preceptos de la L.O.T.Cu. en los que se refleja la jurisprudencia constitucional antes citada, al establecer lo siguiente: *«1. El Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. 2. Cuando las medidas propuestas por el Tribunal de Cuentas se refieran a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación»*. Es ocioso recordar que, en el ámbito propio de la Comunidad de Madrid, la remisión de estos informes se realiza teniendo como destinataria

⁴³ Como propugna Arnedo Orbañanos, op. cit., pp. 80-82 y 86-87. En esta misma línea, el artículo 27.1, p.2.º de la L.F.T.Cu., que se concibe como complementaria de la L.O.T.Cu. atendiendo al mandato de la D.F.Tercera de esta última, establece: *«Cuando la fiscalización externa se realice por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales, partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que tuviere a bien interesar»*.

a la Asamblea de Madrid, como Parlamento autonómico del que depende la Cámara de Cuentas.

Son estas normas⁴⁴, por tanto, las que han de conciliarse entre sí y con las que enunciaremos de inmediato, al existir una dualidad de controles sobre las finanzas no ya de los Entes locales, según veíamos *supra*, sino también de las Comunidades Autónomas. Una consagración legal de los principios de cooperación y coordinación que han de orientar esta actividad conjunta de control es, por ejemplo, la que recoge el artículo 27.2 de la L.F.T.Cu.: «*El Tribunal de Cuentas podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas en la forma establecida en la presente Ley*». Con todo, la principal manifestación de los mismos es la contenida en el artículo 29 de la misma Ley, el cual conforma en exclusiva el Capítulo II, *De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, de su Título IV, y que por su relevancia transcribiremos íntegramente:

«1. 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 eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

2. A los mismos efectos, los órganos de referencia remitirán al Tribunal de Cuentas, tan pronto los tengan aprobados o, en su caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los informes o memorias, mociones o notas en que se concrete el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integren el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas.

Los informes o memorias habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales

⁴⁴ De este conjunto de preceptos deducen Fernández-Carnicero González y Araujo Díaz de Terán algo que se plasma, explícita o implícitamente, en la regulación de los órganos fiscalizadores autonómicos, y que igualmente citábamos en nuestro comentario: «sin perjuicio de la tramitación conjunta ante las Cortes Generales de toda la información relativa a la fiscalización de las Comunidades Autónomas, la aprobación de cada una de las Cuentas Generales de las mismas corresponde a la respectiva Asamblea Legislativa (mediante ley o no), y no procedería que las Cortes Generales aprobasen resoluciones que impliquen, directamente, la aprobación de tales Cuentas» («Artículo 136. El Tribunal de Cuentas», en Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Artículos 128 a 142, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, p. 378).

o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o a las Memorias extraordinarias a que se refiere el artículo 28.2 de la presente Ley.

3. *El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal».*

La prolijidad y el detalle de esta norma —en cuyo ap. 1 se aprecia la fuente de inspiración del antes citado artículo 25.d) de la Ley de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid— no ha impedido la subsistencia de problemas y las diferentes interpretaciones del mismo que, para su solución, se han llegado a proponer, siendo particularmente enojosa la aplicación de su ap. 2⁴⁵. No obstante, partiendo de que sus previsiones «se inscriben [...] en el marco de la jurisprudencia constitucional, tanto en lo referente al carácter supremo del T.C.E. [Tribunal de Cuentas del Estado] como a las exigencias de eficiencia y economía del artículo 31.2 de la Constitución», la remisión de los informes de los órganos fiscalizadores autonómicos lleva al Tribunal a utilizarlos en la elaboración de los suyos: «en la práctica [...] los órganos de control externo, remiten al Tribunal de Cuentas los resultados individualizados de la fiscalización de las cuentas del sector público y los informes o memorias (tanto los anuales como los específicos) tan pronto como los hayan aprobado», de manera que el Tribunal parte de los mismos como un *prius* en lo que de su actuación concierna al sector público de las Comunidades Autónomas⁴⁶.

En particular, así viene a acontecer con el Informe o Memoria Anual⁴⁷ al que se refiere el artículo 136.2, p. 2.º, regido por los artículos 13.1 de la L.O.T.Cu. y 28.1 de la L.F.T.Cu. De este último precepto nos interesa desta-

⁴⁵ En él se opta por la comprobación del control efectuado por los órganos fiscalizadores autonómicos por parte del Tribunal de Cuentas, descartándose otras alternativas, como la delegación de funciones de éste en aquéllos o la distribución de competencias entre uno y otros en razón de los fondos o recursos objeto de control. El ap. 3 tampoco contiene, en sentido técnico estricto, una delegación de competencias, la cual resultaría jurídicamente inviable, sino que «está, de hecho, contemplando una modalidad específica de lo que posteriormente la Ley 30/1992 configuró como ‘encomienda de gestión’, y supone una superación de las limitaciones inherentes a la desconcentración y a la delegación» (véd. De Vicente Martín y otros, op. cit., pp. 117-124).

⁴⁶ Vallès Vives, op. cit., pp. 277-279.

⁴⁷ Arnedo Orbañanos, op. cit., pp. 73-79 y 86, donde defiende el carácter no exhaustivo de los mecanismos *ex* artículo 29 de la L.F.T.Cu., pudiendo el Tribunal de Cuentas realizar directamente su actuación fiscalizadora. Matizan esta tesis De Vicente Martín y otros, op. cit., pp. 125-126, para quienes el precepto es «un paradigma de norma incompleta, necesitada de integración con otras normas para su correcta interpretación». De la Fuente y De la Calle recuerda que «la L.F.T.Cu. no constituye una norma que regule el funcionamiento de los OCEX y, en consecuencia, no les vincula salvo en los aspectos que inciden sobre el bloque de constitucionalidad, lo que se da [...] en las actuaciones que se refieren al cumplimiento de las obligaciones del Tribunal derivadas del deber de presentar a las Cortes Generales un Informe Anual sobre la gestión de la totalidad del sector público, exigido por los artículos 136.2 C.E. y 13 L.O.T.Cu.», con el contenido exigido por éste (op. cit., pp. 116-117).

car aquí su p.1.º, que detalla algo más lo que dispone el precepto orgánico del que es conexo:

«Los informes o memorias, mociones o notas aprobados por el Pleno del Tribunal como resultado de su función fiscalizadora, así como las alegaciones y justificaciones a que se refiere el artículo 44 de la presente Ley que hubiesen sido aducidas en cada procedimiento de fiscalización, se expondrán integrados en el Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir, para su tramitación parlamentaria a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los Plenos de las Corporaciones Locales, todo ello en cumplimiento de los artículos 136.2 de la Constitución y 13 de la Ley Orgánica 2/1982 y sin perjuicio de cuanto se establece en los apartados 4 y 6 del presente artículo». Los restantes apartados de este artículo 28 de la L.F.T.Cu., con los que se completaría el repaso a las normas que intentan hacer realidad la colaboración y coordinación, serían los que se transcriben a renglón seguido, mereciendo particular mención los aps. 3 y 6, por su estrecha correspondencia con algunos de los preceptos de la L.O.T.Cu., en particular los artículos 12.1, 13.2 y 14.2:

2. Conocido por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el resultado de las actuaciones fiscalizadoras, y una vez que dicha Comisión haya procedido a su examen, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado las resoluciones que se aprueben, conjuntamente con el informe o memoria.

3. El Tribunal de Cuentas remitirá, asimismo, el Informe o Memoria al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o a los Plenos de las Corporaciones Locales, según corresponda.

4. Cuando las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas así lo acuerden, o cuando, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal de Cuentas lo considere pertinente, este pondrá en conocimiento de aquéllas el resultado de cualesquiera procedimientos fiscalizadores, mediante informes o memorias extraordinarias.

El Tribunal dará traslado de estas memorias a los Gobiernos correspondientes, sin perjuicio de su tramitación parlamentaria, separadamente de la memoria o informe anual, siguiéndose en todo caso el procedimiento establecido en el apartado 2 de este artículo.

5. Los resultados obtenidos en orden a la corrección de las infracciones, abusos o prácticas irregulares detectadas por el Tribunal de Cuentas y el grado de cumplimiento de las observaciones emanadas del mismo, se incorporarán al Informe o Memoria anual.

6. El Tribunal de Cuentas elevará en todo caso a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuantas mociones o notas considere convenientes, proponiendo las medidas a su juicio conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, a la vista de los Informes o Memorias, ordinarias y extraordinarias, a que se refieren los párrafos anteriores y del resultado de la censura de cuentas o procedimientos de fiscalización de que hubiere conocido».

Volviendo a las observaciones doctrinales, defienden la cooperación y la coordinación en la planificación y la programación de la fiscalización De Vi-

cente Martín y otros⁴⁸, ligando tales principios a los de autonomía e igualdad de los órganos fiscalizadores —para la cooperación— y a los de unidad, unicidad y supremacía del Tribunal de Cuentas —para la coordinación—, y destacando el papel activo que ha de jugar éste en el impulso de dichas relaciones.

Se preconiza asimismo un perfeccionamiento de esta regulación, poniéndose como ejemplo el mostrado por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas; y se pone énfasis en el refuerzo de los instrumentos de cooperación, como los Convenios y Acuerdos, la puesta en común de experiencias o la homogeneización de las técnicas fiscalizadoras. También se propugna la posible creación de mecanismos de integración que mejoren la experiencia de la Comisión de Coordinación creada en 1989: «un órgano de coordinación institucionalizado, similar al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que actuara en un marco institucional de diálogo de responsables públicos sin aplicar el principio de supremacía»⁴⁹, el cual, no obstante y como se desprende de la jurisprudencia constitucional relevante, parece de ineludible vigencia a la vista del artículo 136.1, p.1.º de la C.E. De manera semejante, una autora como Jiménez Rius, que ha estudiado estas cuestiones, se ha fijado en el ejemplo alemán de la Conferencia Permanente de Presidentes de los órganos de control de la gestión de los fondos públicos, cuyos principios fundantes han tenido, en España, una reciente asimilación por parte de la Conferencia de Presidentes de Órganos de Control Externo, si bien ésta reviste carácter *horizontal* y no *vertical*, al no incorporarse a la misma el Tribunal de Cuentas⁵⁰.

II. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

- En síntesis, sólo un análisis detenido de cada uno de los aspectos que conforman el régimen jurídico de la Cámara de Cuentas de la Comunidad

⁴⁸ Op. cit., pp. 103-114, donde, supuesta la insuficiencia del artículo 29 de la L.F.T.Cu. para definir dichas relaciones, postulan la creación de un órgano permanente de coordinación y destacan que debería hacerse por Ley Orgánica, pues «la L.F.T.Cu. [...] por su rango queda fuera del bloque de la constitucionalidad», afirmación ésta que nos parece acaso demasiado tajante, pues en esto la Ley de Funcionamiento vino a cubrir la laguna dejada por la L.O.T.Cu. Destaca asimismo esa insuficiencia normativa Jiménez Rius, «La Declaración de Pamplona: una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España», *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 41, 2007, p. 33.

⁴⁹ 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. 75-83 y 90-94.

⁵⁰ Op. cit., pp. 31-42. En la primera reunión de esta Conferencia, se ha suscrito, por los Presidentes y Consejeros Mayores de los órganos autonómicos de fiscalización de las cuentas públicas, la «Declaración de Pamplona» de 19 de octubre de 2006, en la que se aborda el estado actual del desarrollo de sus funciones, así como sus planteamientos para el futuro. El texto de la Declaración puede descargarse en http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/declaracion_pamplona.pdf

de Madrid, sin perder de vista la validez de estos elementos generales, tanto los de índole constitucional-legal como los conformados por las variadas propuestas en el orden doctrinal, puede ayudarnos en la tarea tanto de delinear el vínculo de la Cámara con el Tribunal de Cuentas como, sobre todo —y constituirá ello nuestro principal propósito—, de ir clarificando todo lo que atañe a la inserción de la Cámara en un Estado compuesto, como es el autonómico mediante el que se organiza territorialmente España.

- La Cámara de Cuentas, como órgano al que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y, en desarrollo del mismo, su Ley de creación, atribuyen el control de la gestión económico-financiera del sector público de la Comunidad y de la Administración autonómica, tiene las funciones propias de las instituciones de control externo de las cuentas públicas que, ciñendo su campo de actuación al ámbito autonómico, se circunscriben a la fiscalizadora y la consultiva, bien que teniendo legalmente habilitada la participación en la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas, según tendremos ocasión de analizar en el estudio de su regulación.

Es por ello que, tomando en consideración los modelos comparados de esta clase de órganos, en particular los de Estados federales o con un alto nivel de descentralización territorial, así como la regulación y experiencia del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, y siguiendo las observaciones de la doctrina, la Cámara de Cuentas ha de ajustar el ejercicio de sus competencias a los principios de colaboración y coordinación con el Tribunal de Cuentas estatal, de acuerdo con la legislación aplicable, integrada en el bloque de la constitucionalidad, así como con la jurisprudencia constitucional; y ha de aspirar a reforzar la cooperación con sus homólogos de las demás Comunidades Autónomas, allí donde existen.