

Capítulo 8

La relación de los órganos de control externo con el poder legislativo: la Comisión parlamentaria de cuentas públicas

En este capítulo analizaremos la necesidad y la idoneidad tanto técnica como parlamentaria de dotar a la Asamblea legislativa de una comisión parlamentaria, creada *ad hoc*, con la finalidad de, primero, poder mantener una relación estable, constante y fluida entre la cámara parlamentaria y su órgano de control externo; y segundo, asegurar al menos formalmente, la dependencia orgánica del órgano de control y el Parlamento.⁸⁰⁷ La necesidad de que la actividad que ésta desarrolle tenga una repercusión externa es esencial para la efectividad de sus informes de fiscalización. Por eso veremos como el órgano de control externo mantiene unas relaciones de colaboración y coordinación tanto con los organismos sujetos a fiscalización (mediante el control interno y la realización de informes de fiscalización presenciales e *in situ* por parte del órgano de control⁸⁰⁸) como con el Parlamento del cual depende.

En definitiva, este capítulo analiza la necesidad y la utilidad de establecer y mantener una comisión parlamentaria que tenga como principal misión asegurar las relaciones de coordinación y dependencia con el órgano auxiliar de control externo. Del carácter de dependencia orgánica se deduce el deber

⁸⁰⁷ Diez de los 15 órganos legislativos de los países miembros de la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Inglaterra, Irlanda, Italia y Países Bajos) además de Canadá y Estados Unidos, tienen una comisión parlamentaria específica encargada de recibir, examinar y valorar los informes de fiscalización recibidos del órgano de control externo del Estado (aunque, evidentemente con distintas funciones y responsabilidades).

⁸⁰⁸ Ver el artículo 10.2 de la Declaración de Lima de la INTOSAI: “*La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior*”.

de información del órgano de control externo a la Asamblea legislativa para la cual realiza una labor técnica, especializada, objetiva e independiente de la gestión de los recursos públicos por parte de la Administración. Tradicionalmente este deber de información se materializa, se concreta y se articula a través de la creación de una comisión específica en el seno del Parlamento, encargada de, por un lado, recibir, estudiar y examinar los informes y resultados que el órgano de control externo le pueda facilitar; y de otro, solicitar al órgano de control externo, la realización de informes puntuales de fiscalización.

Las consecuencias prácticas de esta relación son que en el desempeño de la función fiscalizadora, el órgano de control externo sólo tiene como interlocutor válido al Parlamento, en su condición de destinatario final de los informes de fiscalización que va elaborando (sin perjuicio de que dichos resultados pueden remitirse al órgano de la Administración objeto del control), de forma que sólo se relaciona con los otros órganos o poderes del Estado para requerirles información o colaboración.⁸⁰⁹

De este modo debemos tener en cuenta otro elemento importante en el análisis de estas relaciones bilaterales. Este consiste en todo el conjunto de instrumentos de comunicación e información existentes que constituye el cauce formal a través del cual se canaliza todo el flujo de información entre ambos órganos.⁸¹⁰ El interés de este cauce formal de comunicaciones reside en que, su contenido y alcance, la publicidad de sus discusiones, el nivel de estudio y

⁸⁰⁹ En este sentido LINDE PANIAGUA, Enrique: "El Tribunal de Cuentas y su dependencia directa de las Cortes Generales" en *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. IEF. Madrid, 1982; pág. 819-835. Ver también, FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985; pág. 329 a 363

⁸¹⁰ Sobre los mecanismos de colaboración entre el parlamento y el órgano de control externo ver OSÉS ABANDO, Josu: "Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación" en *Auditoría Pública*, núm. 11, octubre de 1997, pág. 57 a 61

discusión de los informes de fiscalización son indicadores fieles del equilibrio que guarden estas relaciones.⁸¹¹

Por todo ello, la eficacia de la fiscalización externa del gasto público pasa por que los Parlamentos sean instrumentos catalizadores del control externo y, para ello, deben ser garantes de la independencia y la autonomía de los órganos de fiscalización del gasto público y de sus resultados.⁸¹²

8.1. Caracterización democrática y constitucional de las comisiones parlamentarias de cuentas públicas

La historia del sistema parlamentario de control refleja claramente como a través de la relación entre auditores expertos y profesionales y una comisión parlamentaria específica (originariamente la *Public Accounts Committee* británica),⁸¹³ se consiguió un tipo de control formal, sencillo y eficaz del gasto

⁸¹¹ FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas"; op. cit.; pág. 337

⁸¹² MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Antonio: "Las relaciones de los órganos de control con los Parlamentos" en *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992; pág. 46

⁸¹³ En 1861, Gladstone presentó una moción a la Cámara de los Comunes para que ésta designara una Comisión con la intención de asegurar que los gastos se realizaran de acuerdo al propósito para el cual fueron votados por el Parlamento. Según la *Standing Order* número 90, la Cámara de los Comunes estableció que: "*Habrá una Comisión Especial de Cuentas Públicas para el examen de las cuentas que presentan los créditos votados por el Parlamento, que debe constar de no más de quince miembros, quienes serán nombrados al comienzo de cada sesión y de los cuales la presencia de cinco, formará quórum. La Comisión estará autorizada para citar a personas, requerir documentación o inspeccionar archivos e informar de vez en cuando*". Sobre los orígenes de la Comisión de Cuentas públicas británica ver GALAN GIL, Concepción: "El control externo en Gran Bretaña" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980; pág. 242. Para una evolución histórica de las relaciones entre el parlamento y el Tribunal de Cuentas español, así como de la creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado

público. Una descripción y análisis de este sistema, esbozado originariamente por Gladstone, y a partir de él desarrollado, expone claramente las razones de dicho éxito.⁸¹⁴ Éste se basa eminentemente en delimitar de una forma clara las funciones de la comisión parlamentaria de cuentas públicas o de relaciones con el órgano de control externo.⁸¹⁵ La comisión no es sino un elemento más (indispensable) de una cadena integrada de investigación y control del gasto. No puede conducir sus propias investigaciones preliminares, puesto que no es competente para ello. Tampoco puede intentar interferir directamente en el funcionamiento de la Administración, puesto que ni está constitucionalmente habilitada para ello, ni es necesario hacerlo. Los derechos y deberes otorgados al Parlamento en asuntos financieros y la coincidencia de propósitos entre este y el Ejecutivo, permiten a la Comisión de cuentas públicas desarrollar las funciones que le permiten afianzarse en este sistema de controles y equilibrios entre poderes: consolidar un sistema efectivo de fiscalización y asegurar que sus recomendaciones sean implementadas.⁸¹⁶

La Comisión de cuentas públicas es aquella comisión parlamentaria que asegura que la Administración va a ser responsable de la gestión del erario, los bienes y los recursos públicos ante la Asamblea legislativa de la cual depende.

para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ver TOME ROBLA, Baudillo: "Relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; pág. 311 a 319

⁸¹⁴ Ver CHUBB, Basil: *The Control of Public Expenditure: Financial Committees of the House of Commons*. Oxford, 1952

⁸¹⁵ Para un funcionamiento ordinario eficaz de cualquier comisión parlamentaria que se cree, ésta debe realizar una declaración oficial (e institucional) y escrita de su verdadera razón de ser, el por qué de su necesidad y definir claramente y de forma expresa cuales son sus atribuciones. Esta declaración escrita deberá contener una definición general de los objetivos y definir los trabajos que, de forma particular le sean conferidos

⁸¹⁶ CHUBB; op. cit.; y BALLS, Herbert R.: "The Public Accounts Committee" en *Canadian Public Administration*. Vol. 6, 1963; pág. 28

De todos modos parece, *a priori*, muy difícil imaginar que una sola comisión parlamentaria sea responsable del estudio de todas aquellas cuestiones e informaciones de carácter fiscalizador relacionadas o vinculadas con todos y cada uno de los programas gubernamentales objeto de control por el órgano superior de fiscalización. Por lo tanto las competencias y atribuciones de la Comisión deben quedar claramente definidas, para poder optimizar su dedicación temporal y material y para que el resultado de sus conclusiones y recomendaciones tengan alguna posibilidad de producir efectos concretos.

De entre estas atribuciones, quizás la más importante, puesto que la Comisión está actuando en nombre del poder legislativo, es la de determinar si el estado real de la situación financiera de las operaciones económico-financieras del Gobierno es exacta y fiel a la autorización parlamentaria. Para ello precisa disponer de la información lo más detallada posible y poder exigir así, que el Gobierno rinda cuentas de su gestión en sede parlamentaria. Es por este motivo que la fuente que proporciona la información y la forma en que esta es recibida por la Comisión adquieren vital importancia. Si la comunicación de la información no es lo suficientemente completa, fiel, clara y temporalmente ajustada, no puede existir una exigencia de responsabilidad política de carácter financiero en sede parlamentaria.⁸¹⁷

En este sentido, la Comisión tiene encomendada como principal misión, la constatación de si el presupuesto y el gasto público aprobado por el poder legislativo ha sido efectivamente destinado a los fines y para los objetivos autorizados. Solo de este modo se puede conseguir un efectivo control político y financiero, el más importante que corresponde al Legislativo.

La Comisión debe ser informada, además, con la finalidad de que pueda formarse un criterio sobre si la Administración se ha dotado de las garantías suficientes y de los sistemas y controles adecuados para salvaguardar los

⁸¹⁷ STRICK John C.: "Five Financial Practices That Threaten Parliamentary Control" en *CA magazine* Vol. 110 núm. 1 1977; pág. 39 a 44

fondos y bienes públicos de la malversación, la pérdida, el despilfarro o la gestión ineficaz y asegurarse de que los recursos públicos se gestionan atendiendo al principio de economía, esto es, al menor coste posible, así como evaluar la eficiencia operacional de los programas gubernamentales.

En definitiva, su principal misión consiste en velar para que la Administración evalúe sus propios programas de actuación y determinar hasta qué medida han sido útiles y adecuados para conseguir los fines y objetivos propuestos.

Como ya apuntábamos, para que la Comisión pueda emprender un examen pormenorizado de la actividad de la Administración, de los sistemas de gestión utilizados, y que de él se puedan derivar consecuencias provechosas para el funcionamiento y la gestión administrativa en general, alguien debe haber realizado, con anterioridad, una fiscalización de la gestión, un profundo análisis técnico y una evaluación de rendimiento de la actividad económico-financiera de la Administración. Es decir, debe existir un presupuesto fáctico o técnico sobre el cual se pueda ejercer el control político.

Es precisamente en este punto donde entra en juego el órgano de control externo y adquieren protagonismo los mecanismos y relaciones de colaboración y coordinación entre ambos órganos, Parlamento y órgano de control, plasmadas en la Comisión de cuentas públicas. El resultado material producido como consecuencia de estas relaciones de coordinación, se concreta en la realización de informes, dictámenes y comunicaciones confeccionados de tal forma que permiten a la Comisión analizar de una forma inteligente, útil y constructiva, los resultados de la gestión administrativa. De este modo, sus miembros no precisan tener aptitudes o formación contable ni ser especialistas en sistemas de gestión financiera (aunque sea recomendable) puesto que su función no consiste en realizar un examen técnico-contable del gasto público y la gestión económico-financiera de la Administración. Por el contrario, con toda la documentación e información técnica que se le remite, la Comisión tiene la responsabilidad de estudiar aquellas incidencias detectadas por el órgano de control externo y proponer las medidas y recomendaciones políticas que considere más adecuadas para su corrección (en ejercicio de su

potestad de control político) y posteriormente, asegurar que aquellas han sido efectivamente implementadas.⁸¹⁸

Para poder asegurar que la Comisión lleva efectivamente a cabo esta misión, es muy importante que el ordenamiento jurídico regule de forma expresa su composición y organización, así como sus derechos, competencias y procedimientos de actuación.

No debería pasar aquí por alto, que la Comisión de cuentas públicas o de relaciones con el órgano de control externo tiene una naturaleza distinta a la de las comisiones de investigación parlamentaria, puesto que se configura como una comisión eminentemente canalizadora y dinamizadora (en ambas direcciones) entre el órgano auxiliar de control y la institución parlamentaria. Aunque acostumbra a ostentar iniciativa fiscalizadora en la solicitud de informes de fiscalización al órgano de control (circunstancia que, en su caso, afianza el principio de dependencia orgánica) su capacidad real de actuación está íntimamente relacionada a los informes de fiscalización presentados por el órgano de control externo, limitándose en la medida de lo posible la capacidad para iniciar actuaciones de investigación propias (lo que sería propio de las comisiones de investigación parlamentarias, creadas al efecto). Es decir, la iniciativa de encuesta parlamentaria que reside en las comisiones de cuentas públicas queda limitada a la presentación de solicitudes de fiscalización al órgano de control externo, y sus actividades quedan subordinadas a la realización de un juicio o valoración política de los resultados (sustancialmente técnicos y objetivos) presentados por el órgano de control externo. Si se le otorgase capacidad para iniciar pesquisas e investigaciones particulares e individualizadas, al margen de las actuaciones que realiza el órgano de control externo al cual se delega el ejercicio de la potestad fiscalizadora comportaría la desvirtuación del ámbito tanto objetivo como subjetivo de actuación del órgano de control externo. Evidentemente la comisión parlamentaria puede y debe solicitar al órgano de control externo cuanta información adicional (al informe

⁸¹⁸ HUNTINGTON, Ron: "The Challenge Facing the Public Accounts Committee" en *CA magazine* Vol. 11 núm. 12, 1978; pág. 43 y 44

de fiscalización elaborado) sea necesaria para poder efectuar un juicio o valoración política adecuado y fundamentado. Pero el Parlamento puede activar otros mecanismos para realizar juicios e investigaciones para detectar (y en su caso, depurar) responsabilidades políticas, con lo que no parece coherente con la institución parlamentaria, utilizar la comisión de relaciones con el órgano de control externo para ello.

La dinámica funcional y la estructura de una comisión de estas características, no acostumbra a responder a móviles políticos, puesto que su principal misión consiste en asegurar una conexión y una relación fluida entre ambos órganos. Si la comisión ostentase capacidad y legitimidad para iniciar actuaciones propias, al margen de las actuaciones del órgano de control externo, a la vez que potestad para completar *a motu proprio* los informes de fiscalización que se le puedan presentar, estaríamos debilitando el protagonismo, la confianza y el carácter de independencia del órgano de control externo. La principal razón de ser de los órganos de control externo es la de contribuir a la articulación efectiva de un Estado social y democrático de derecho y, en ningún caso subordinarse a la alternativa política de la cámara legislativa.⁸¹⁹ Por lo tanto acentuando el carácter de independencia funcional del órgano de control externo así como el carácter técnicamente especializado y objetivo de sus informes, se puede materializar el auxilio “técnico” que prestan los órganos de control a la cámara legislativa.

Sin embargo existe un elemento que produce la matización, o por lo menos la atenuación de la afirmación que acabamos de efectuar. Si la función fiscalizadora otorgada a los órganos de control externo evoluciona (por decisión política, por habilitación normativa o por la propia dinámica del control externo) hacia una fiscalización de gestión operativa o de resultados de la acción administrativa (el llamado *comprehensive audit*) las tradicionales relaciones del órgano de control externo con el Parlamento también sufren una mutación

⁸¹⁹ FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: “Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas” en *Tribunal de Cuentas. Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994; pág. 289

significativa.⁸²⁰ En efecto, la nueva dinámica en el funcionamiento actual de los órganos de control externo muestra desde el punto de vista de las relaciones con el Parlamento un elemento preocupante: la posibilidad de que la fiscalización externa efectúe evaluaciones de resultados y de los procesos y procedimientos de gestión administrativos para conseguir tales fines.⁸²¹

Si se consolida esta atribución, es evidente que el sistema parlamentario sufrirá algunos cambios.⁸²² Estos pueden ir en una doble dirección. 1) La primera, implica conferir menor credibilidad a aquellas funciones que el órgano de control externo puede llevar a cabo y consecuentemente permitir un mayor grado de politización y de subjetividad del órgano de control. Esta vía asegura un mayor nivel de consultas y relaciones políticas así como un control de la Administración más intenso. Pero si elegimos esta vía debemos, necesariamente, redefinir el papel del órgano de control externo en el sistema parlamentario de gobierno así como el de la comisión parlamentaria. Esta opción nos acerca al sistema norteamericano de órgano de control del gasto público y a las comisiones legislativas con las que canaliza sus relaciones. La consecuencia según algunos autores⁸²³ consiste en un fracaso real de la

⁸²⁰ En este sentido cabe destacar el artículo de PITFIELD, P.M.: "The Office of the Auditor General as a way to parliamentary reform" en *OPTIMUM*, Vol. 15-1, 1984; pág. 22 a 32; MONTESINOS JULVE, Vicente: "Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas" en *Revista Española de Control Externo*, Vol. II, Enero 2000, núm. 4; pág. 39 a 77

⁸²¹ PITFIELD, P.M.: "The Office of the Auditor General as a way to parliamentary reform"; op. cit.

⁸²² CABEZA DEL SALVADOR, Ignacio: "Problemática de la auditoría operativa sobre programas presupuestarios" en *Auditoría Pública*, núm. 5, abril de 1996; FUENTES VEGA, Santiago: *Realidad y racionalidad en el gasto público*. INAP. Madrid, 1986; JOXE, Pierre: "La Cour des comptes, de l'assistance à la evaluation" en *La Documentation Française*. París, 1993; RIST, Ray: *Program Evaluation and the management of the Government*. Transaction Publishers. New Brunswick, 1990.

⁸²³ PITFIELD, P.M.: "The Office of the Auditor General as a way to parliamentary reform"; op. cit.; CARMAN, Robert D.: "Accountability of senior public servants to Parliament and its committees" en *Canadian Public Administration*, Vol. 27, núm. 4, 1984; pág. 542-555

actividad de control que ejerce el legislativo puesto que se está produciendo un determinado efecto, llamado *countervailing bureaucracies*, consistente en la excesiva politización del órgano de control externo que, con la finalidad de satisfacer a la Comisión de cuentas públicas, está más preocupado de reordenar el gasto público, que de controlar efectivamente su ejecución.

En efecto, en el ejercicio de la función de fiscalización financiera, la actuación de los órganos de control externo es mucho más creíble, por ser ésta mucho más objetiva. Sin embargo, cuando realiza funciones de fiscalización operativa o *comprehensive audit*, aumenta inevitablemente la posibilidad de que sus resultados sean cuestionados. Como consecuencia de su alto grado de subjetividad, el control operativo (que incluye además, el control sobre los procesos y procedimientos internos de valoración de la gestión) los responsables de los distintos organismos administrativos se sienten mucho más autorizados para demostrar que sus actuaciones son las correctas y que los informes elaborados por el órgano de control externo son erróneos o no ajustados a la realidad. La traslación de esta dinámica al funcionamiento ordinario de la comisión parlamentaria va a ser inevitable.

El problema no consiste, como alguien podría sospechar, en el concepto de *comprehensive audit* en sí mismo, sino más bien en el uso indiscriminado de una amplia gama de funciones de gestión administrativa, de reivindicaciones que de él se puedan hacer, y del alto grado de confianza que en él puedan depositar, tanto algunos miembros de la Administración como, sobre todo, los miembros del Parlamento. Hay mucho de verdad en la necesidad de instaurar un sistema de *comprehensive audit*, en el seno de la actuación administrativa y en su metodología básica. El problema es que si este tipo de fiscalización se instaura apresuradamente, en ámbitos inadecuados, con un espíritu (a veces irresponsable) de confrontación entre poderes, y sin tener en cuenta el sistema de gobierno ante el que estemos, puede producir resultados inesperados y contraproducentes.⁸²⁴

⁸²⁴ *Íbid.*

2) La segunda posibilidad en los cambios que el sistema parlamentario puede sufrir como consecuencia de la atribución de facultades para ejercer controles de gestión operativa sobre fines y resultados al órgano de control externo, consiste en delimitar el ámbito competencial del órgano de control externo de una forma que priorice el control de objetivos y resultados sobre el control de las técnicas y procesos de gestión utilizados por la Administración. Esta opción permite separar dos funciones esenciales en relación al control parlamentario de la actuación de la Administración. Por un lado se conserva el actual sistema de comisiones parlamentarias y de creación de comisiones de investigación para aquellos ámbitos que el Parlamento considera vitales para su existencia y ejercicio de la función que le es propia. De otro, se crea una Comisión de cuentas públicas a la que se atribuye la potestad de examinar las razones y las finalidades de las decisiones y actuaciones administrativas, es decir, las razones y los fines del gasto público. En ella los informes de fiscalización presentados no tienen carácter vinculante, a la vez que se fomenta la principal función de esta comisión: la discusión y el análisis de la documentación técnica facilitada por el órgano de control externo.⁸²⁵ Los beneficios pueden ser muchos: los responsables administrativos van a estar mejor preparados, y los parlamentarios más aptos para valorar los controles y los sistemas y prácticas financieras y de gestión, en el contexto administrativo, de un lado, y en el sistema parlamentario de gobierno, de otro. El peligro de conformación de *countervailing bureaucracies* queda de este modo superado; el tradicional rol del parlamentario asignado a dicha comisión y el equilibrio del propio sistema parlamentario resulta fortalecido; y, en definitiva, el órgano de control externo puede retener su verdadera función y utilidad, sin entrar en apreciaciones subjetivas.⁸²⁶

⁸²⁵ En este sentido FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas" en *Tribunal de Cuentas. Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994; pág. 292

⁸²⁶ *Ibid.*

En definitiva, sólo desde la objetividad y la independencia en su actuación se puede asegurar la independencia de los demás órganos o agentes administrativos.⁸²⁷ Matizando o limitando la influencia que la comisión parlamentaria pueda ejercer sobre el funcionamiento ordinario del órgano de control externo (tanto en los sistemas parlamentarios como presidenciales) resultan beneficiadas las relaciones que mantiene con los distintos departamentos administrativos, la objetividad de sus informes y, en definitiva el posterior debate político que sobre estos resultados pueda haber en sede parlamentaria.

Parece aconsejable desde la óptica de la independencia funcional y la legitimidad democrática, limitar el alcance y la influencia que la Comisión de cuentas públicas pueda ejercer sobre el órgano de control externo, así como asegurar, en la medida de lo posible, un funcionamiento políticamente neutro, por lo menos hasta el debate y examen de los informes de fiscalización presentados. De lo contrario se corre el riesgo que se produzcan distintas interpretaciones en el seno de la Comisión sobre la normativa y los estándares que debe aplicar el órgano de control externo en su función fiscalizadora, y ello puede llegar a ser contraproducente para el sistema. Si el legislativo precisa de un órgano de control externo para realizar la función de fiscalización del gasto público, el sistema democrático y de equilibrio de poderes debe asegurar los mecanismos para que esta función pueda desarrollarse de la forma más técnica y objetiva posible. Si por el contrario desde el propio legislativo se establecen las bases para que el control externo esté supeditado al juego de las mayorías parlamentarias, de determinados intereses partidistas o de la oposición, estamos aumentando la capacidad subjetiva de su actuación y por lo tanto debilitando su funcionalidad.⁸²⁸

⁸²⁷ En este mismo sentido y desde la óptica norteamericana, ver MANSFIELD, Harvey C.: "Accountability and Congressional Oversight" en *Improving the Accountability and Performance of Government*. Brookings. Washington, D.C.

⁸²⁸ En este sentido McINNES, Simon: "Improving legislative surveillance of provincial public expenditures: the performance of the Public Accounts Committees and Auditor General" en *Canadian Public Administration* Vol. 20 núm. 1, 1977; pág. 36 a 86

Seguidamente pasamos a estudiar las características particulares de la Comisión de cuentas públicas o de relaciones con el órgano de control externo así como la influencia que tanto su composición, estructura, funcionamiento y competencias, ejercen sobre la eficacia práctica de su trabajo.

8.2. Estructura y composición de la Comisión

De la lógica de la estructura y funcionamiento parlamentarios se deduce que la composición de la Comisión de cuentas públicas refleja, de forma proporcional, la relación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento.⁸²⁹ Sin embargo no es unánime la existencia de una sola Comisión en sede parlamentaria. Las modalidades existentes son varias y van, desde una única Comisión parlamentaria (como la *Committee of Public Accounts* de Inglaterra o Canadá), dos comisiones parlamentarias, una para cada cámara del legislativo (supuesto que se da en los Estados Unidos con la existencia de la *Committee on Government Reform* de la *House of Representatives* y la *Committee on Governmental Affairs* del Senado), o la existencia de una comisión Mixta para ambas Cámaras (como la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con

⁸²⁹ Lo que en la terminología italiana se ha llamado *lottizzazione*; ver DÍEZ-PICAZO, Luis María: “Actos de los procedimientos de control, impulso e información” en *Los actos del Parlamento*. Parlamento Vasco. Vitoria, 1999; pág. 159. Con carácter general ver TORRES BONET, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998; pág. 221 y sig.; LUCAS MORILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Las comisiones de investigación en las Cortes” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986; pág. 157. Ver también FANLO FORLAS, A.: “Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985; pág. 342, en especial en aquello relativo a la pertinencia de diputados a distintas comisiones parlamentarios de forma simultánea, como elemento que puede alterar la participación activa de éstos en todas las Comisiones a las que pertenecen; y CHIROUX, R.: “Un element actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Ve. République” en *Études de Finances Publiques. Melanges a l'honneur de P.M. Gaudemet*. París, 1984; pág. 223-245; y en la misma obra ver también BECK, B.: “La Cour des Comptes et le Parlement”; pág. 269-279

el Tribunal de Cuentas que se da en el sistema español). Sin embargo en la composición de todas ellas está presente el principio de representación proporcional.⁸³⁰

Aunque este elemento no es considerado conflictivo por la doctrina,⁸³¹ de un análisis comparado de la composición de este tipo de comisiones parlamentarias aparece un elemento que merece especial atención, si no por sus implicaciones jurídicas, por lo menos por su relevancia política.

⁸³⁰ La resolución de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de septiembre de 1995 sobre composición de las Comisiones Mixtas, establece que la composición de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas estará constituida por 40 miembros (con anterioridad sólo exigía 39, y posteriormente, durante algún período, así como en la presente legislatura ha sido superada, hasta llegar a los 47); ver ARREGUI MINCHERO, Blanca: “La Comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas” en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; pág. 71 a 78

⁸³¹ No obstante, sí se menciona en este apartado, la conveniencia de que la Comisión esté compuesta por un número reducido de miembros, pues esto puede facilitar la eficacia de sus trabajos al mismo tiempo que disminuye el riesgo de que se convierta en una comisión excesivamente partidista. Dicho de otro modo, cuanto menor sea el número de miembros de la comisión más posibilidad existe de conseguir un funcionamiento apolítico.

También es interesante destacar el supuesto de Dinamarca, donde no todos los miembros de la Comisión son miembros del Parlamento: su cargo es para cuatro años y son inmunes a cualquier proceso electoral.

En relación a la composición cabe destacar también la necesidad de que en algunos supuestos se regulen algunas causas de incompatibilidad entre la condición de miembro de la Comisión de cuentas públicas y el de representar algún otro cargo de representación institucional la gestión del cual se esté fiscalizando. Estos supuestos se acostumbran a producir cuando el órgano de control externo tiene potestad para fiscalizar la gestión de entidades locales o supralocales y sus representantes o integrantes pueden haber sido elegidos diputados de las Asambleas legislativas de ámbito territorial superior. En cualquier caso, el reglamento interno de la cámara debería prever alguna causa de abstención o recusación en aquellos supuestos en que, a pesar de ser miembros de la comisión, se estén examinando o adoptando resoluciones o recomendaciones que afecten el ámbito estricto de su gestión.

Nos referimos al talante apartidista con el que muchas veces acostumbra a actuar esta Comisión y que se llega a manifestar en algunos casos, en la cesión de su presidencia a un miembro de la oposición. En este sentido vamos a centrar el análisis de la estructura y la composición de la Comisión de cuentas públicas, atendiendo primordialmente a aquellos aspectos que ejercen una influencia directa en un funcionamiento más armónico y ágil de las relaciones entre el Parlamento y su órgano técnico de control externo. Es decir, incidiremos especialmente en aquellos aspectos que singularizan a la Comisión con respecto al resto de Comisiones permanentes del Parlamento y que la caracterizan como una comisión atípica en su composición y funcionamiento.

a) La conveniencia de un funcionamiento políticamente neutro

El control de las cuentas públicas es una preocupación de orden y alcance nacional y no una cuestión partidista o electoralista. El examen de dichas cuentas se lleva a cabo, en la medida de lo posible, en beneficio del interés público y desde una óptica financiera y no política. La mayoría de las comisiones parlamentarias de cuentas públicas son responsables de recibir los resultados de la liquidación presupuestaria del Gobierno, así como de la gestión que de los fondos públicos hayan realizado sus organismos, agencias y departamentos administrativos. El enfoque que se realiza en sede parlamentaria se centra, generalmente, en las intencionalidades políticas del Gobierno, y hasta qué punto se han efectivamente cumplido los objetivos previamente establecidos. Es decir, la responsabilidad gubernamental se rinde ante el Parlamento.

Por el contrario, la Comisión de cuentas públicas, como ya hemos visto, no centra su atención, exclusivamente, en cuestiones o decisiones políticas. No es esta su única ni su principal preocupación. Este tipo de comisiones no cuestiona la *rationale* de los programas gubernamentales. No es este el lugar más adecuado, ni política ni temporalmente para ello. Sin embargo sí se preocupa de comprobar la economía, la eficiencia y la eficacia en la gestión de la Administración de aquellos programas gubernamentales previamente

determinados y adoptados por el Parlamento. A pesar de que la Comisión pueda tener la esperanza de ejercer cada vez más, una mayor influencia sobre la calidad de los procesos de gestión administrativos, su máxima orientación es *a posteriori*, esto es, una vez realizado el acto administrativo de ejecución del gasto, con la finalidad de comprender, valorar y corregir (mediante las recomendaciones que pueda formular) aquellas deficiencias o insuficiencias que el órgano de control externo ha puesto de manifiesto en sus informes de fiscalización. En resumen, si la responsabilidad de la decisión política se rinde ante el Parlamento, la responsabilidad de la gestión administrativa de los programas de actuación concretos se rinde ante la Comisión de cuentas públicas. Ahí reside la principal diferencia.

Si el ejercicio de estas actividades no está distorsionado políticamente, ello facilita, en gran medida, una aproximación y una orientación políticamente neutra en el funcionamiento de la Comisión, lo que, allana el terreno para que el trabajo que en ella se desarrolla se enfoque principalmente a la detección de los problemas surgidos en la gestión administrativa, y sobre todo, en buscar y proponer soluciones para ellos.

La independencia y la objetividad del órgano de control externo podrían estar severamente amenazadas si la Comisión estuviese convencida del acierto de un determinado programa político y esperase del órgano de control externo no tanto la ilustración de aquél hecho con datos y análisis, sino un apoyo externo a sus pretensiones y posiciones políticas.⁸³² Sin embargo, el funcionamiento de los sistemas de parlamentarismo racionalizado y el juego de las mayorías parlamentarias, no facilitan que la Comisión oriente sus actividades hacia esa dirección.

⁸³² HAVENS, Harry S.: *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*. GAO-OP-2-HP; Enero de 1990; pág. 22

b) La Presidencia de la Comisión

Un elemento que ha contribuido con éxito en los países de tradición anglosajona, para poder conseguir un talante políticamente neutro en la dinámica ordinaria de la Comisión consiste en “ceder” su presidencia a un miembro del partido de la oposición.⁸³³ A pesar de que políticamente puede considerarse este gesto como una mera concesión sin ninguna significación real, a la práctica vemos como el Presidente de la Comisión puede llegar a desarrollar un papel esencial. En general, el hecho de que este tipo de comisiones se oriente hacia actuaciones apartidistas, de una forma satisfactoria, se atribuye en gran medida al interés, la dirección y la eficacia de su Presidente.⁸³⁴

La razón por la cual aquellos países cuyos sistemas cuentan con una comisión de cuentas públicas, disponen de un Presidente perteneciente a un partido de la oposición es común: puesto que la Comisión va a examinar el rendimiento de la gestión económico-financiera de la Administración, parecería que si la presidencia se otorgase a un miembro del partido del mismo color político que el del Gobierno pudiera haber un conflicto de intereses. Sin embargo esta decisión política sólo puede ser explicada desde la óptica de la tradición existente en estos países, normalmente de herencia anglosajona. Teóricamente los miembros de la oposición son más diligentes, contundentes y firmes en el examen de la actuación administrativa y más proclives a solicitar la

⁸³³ Siguiendo una vieja tradición británica, esta costumbre (puesto que no está recogido expresamente en los reglamentos de funcionamiento y organización de la cámara legislativa) se da además en los Estados Unidos, en Canadá y en nueve provincias canadienses. En España, durante la VI Legislatura, el presidente de la Comisión Mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas ha sido un parlamentario perteneciente a un grupo minoritario de la Comisión, a diferencia de otros países donde este cargo se “cede” a un miembro del partido mayoritario en la oposición. Sin embargo, en la última legislatura, con mayoría absoluta del Partido Popular la Presidencia es retenida por este grupo parlamentario.

⁸³⁴ KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*. Nelson Canada. Scarborough, Ontario, 1995. 3rd Ed; pág. 653 y sig.

comparecencia ante la comisión de aquellos agentes o sujetos cuya actuación al frente de la gestión administrativa puedan incomodar al Gobierno. De este modo un presidente perteneciente a la oposición, en una comisión compuesta por una mayoría gubernamental fortalece, *a priori*, el talante políticamente neutro y objetivo de los trabajos que en ella se realizan, o por lo menos, contribuye a su equilibrio, y además, asegura la transparencia de su funcionamiento en el examen de todos los asuntos relacionados con la gestión de los fondos públicos.⁸³⁵

Si bien es cierto que las decisiones que deban adoptarse en sede de comisión, siguen precisando de la mayoría de sus miembros, también lo es que el Presidente puede adoptar una actitud de impulso y de priorización de los trabajos de la Comisión. En una Comisión activa y dinámica el rol del Presidente es muy importante. Se le supone un buen conocimiento tanto de los reglamentos de la Cámara como de los procedimientos administrativos y de la administración gubernamental. De este modo se convierte en el miembro mejor informado de la Comisión, el responsable de impulsar su funcionamiento, y de planificar y dirigir sus actuaciones. Así, aunque el resultado final de las resoluciones o dictámenes aprobados por la Comisión estén dominados por *imputs* de los parlamentarios del grupo mayoritario que da apoyo al Gobierno, la presencia de un miembro de la oposición en la presidencia de la Comisión asegura que la actividad de control pueda efectivamente realizarse con normalidad democrática.⁸³⁶ En otras palabras, es una expresión clara del binomio control “en” el Parlamento y control “por” el Parlamento, que otorga significado al concepto de control parlamentario. Por lo tanto, la cesión de la presidencia consigue una doble finalidad: establecer la garantía de que el Parlamento puede realizar un control efectivo de la gestión administrativa de

⁸³⁵ Sobre la experiencia en el funcionamiento de una Comisión de cuentas públicas presidida por un miembro perteneciente al partido de la oposición, ver la experiencia histórica canadiense en SINCLAIR, Sonja: *Cordial But Not Cosy. A History of the Office of the Auditor General*. McClelland and Stewart. Toronto, 1979

⁸³⁶ KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*; op. cit.; pág. 653

los fondos públicos; y sentar las bases para que el control efectuado no se vea excesivamente politizado.

8.3. Competencias y funcionamiento de la Comisión de cuentas públicas

El grado de atribuciones otorgadas a la Comisión depende de la voluntad del conjunto de la Cámara legislativa que determinará, aquellas cuestiones que somete a su jurisdicción y competencia. La Comisión no puede, por lo tanto, estudiar, examinar, ni ejercer ninguna competencia que no haya sido previamente propuesta, o delegada. Es decir, las funciones no están preestablecidas, ni existen por sí mismas, sino que éstas lo son por delegación y por voluntad expresa de la Cámara. Sin embargo, sí puede determinarse, un ámbito competencial mínimo de potestades, derechos y deberes, que, de no existir desnaturalizaría completamente a una comisión de estas características y dificultaría su principal misión, consistente en mantener una relación fluida con el órgano de control externo.⁸³⁷

De un análisis comparado de los sistemas que cuentan con una Comisión de cuentas públicas⁸³⁸ se deducen las siguientes características comunes en relación a las competencias que se les atribuyen. Éstas pueden ser agrupadas en función de si la naturaleza de su ejercicio es potestativa o prescriptiva.

En el primer grupo de atribuciones, encontramos la posibilidad de 1) encargar informes puntuales de fiscalización al órgano especializado de control externo;

⁸³⁷ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*. Fondation Canadienne pour la vérification intégrée. Ottawa, 1981

⁸³⁸ Entre otros países los siguientes poderes legislativos se han dotado de una comisión parlamentaria específica para considerar los informes emitidos por el órgano de control externo: Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia o los Países Bajos

2) solicitar y asegurar las comparecencias que se estimen necesarias ante la comisión; 3) hacer dictámenes, conclusiones y recomendaciones sobre los informes de fiscalización entregados por el órgano de control externo y 4) el derecho a comprobar, con posterioridad el grado de observación de sus recomendaciones por parte de la Administración afectada. En el segundo grupo de atribuciones que son de ejercicio obligatorio por la comisión, para que pueda tener cabida en el Estado democrático, se encuentran, 1) el deber de consolidar una relación fluida entre el Parlamento y el órgano de control externo; 2) el derecho a exigir la presentación de los informes realizados; 3) el deber de examinar los informes de fiscalización recibidos; 4) la aprobación o rechazo del informe sobre la Cuenta General del Estado; y 5) el deber de hacer públicas sus resoluciones y dictámenes.⁸³⁹

A pesar de ésta clasificación inicial, vamos a analizar cada una de estas atribuciones de la Comisión en un orden sistemático distinto, que atiende al proceso de fiscalización observado en el funcionamiento ordinario de las Comisiones, con independencia de su carácter potestativo o vinculante, y que van desde la solicitud de los informes de fiscalización hasta su oportuna aprobación y la determinación de los efectos que éstos puedan producir.

⁸³⁹ Sobre las competencias y el funcionamiento de las comisiones de cuentas públicas ver, ARREGUI MINCHERO, Blanca: "La Comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; pág. 71 a 78; KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit.; INDEPENDENT COMMITTEE FOR THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada*. Information Canada. Ottawa, 1975

8.3.1. Deber de consolidar una relación fluida y permanente con el órgano de control externo

Precisamente con el objetivo de facilitar la colaboración y la coordinación entre ambos órganos, la comisión de cuentas públicas tiene el deber de asegurar que aquella se consolide como una relación fluida y permanente.⁸⁴⁰ De este modo las actividades desarrolladas en sede de comisión se fundamentan, en gran medida, en los informes de fiscalización que puntualmente el órgano de control vaya enviando a la cámara, con independencia de si han sido elaborados a iniciativa de ésta, del propio órgano, de cualquiera de los legitimados para instarlo a iniciar actividades fiscalizadoras, o si se trata de aquellos que periódicamente y por previsión legislativa tengan que ir elaborando (como el informe sobre la Cuenta General sobre la liquidación del presupuesto).

Con la finalidad de consolidar la característica de dependencia parlamentaria del órgano de control externo, la presentación de los informes de fiscalización elaborados se efectúa formalmente a la Cámara y esta los reenvía o remite a la Comisión. Sin embargo este requisito, formal, produce la consecuencia práctica de que el inicio de las actuaciones de estudio y examen de la comisión, basadas fundamentalmente en dichos informes, está supeditada al acto de remisión que haga la Cámara legislativa. Es decir, la agenda de trabajo de la Comisión depende en gran medida de la voluntad del Parlamento.⁸⁴¹

⁸⁴⁰ Sobre la necesidad de crear mecanismos de coordinación entre ambos órganos, ver OSÉS ABANDO, Josu: "Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación" en *Auditoría Pública*, núm. 11, octubre de 1997, pág. 57 a 61 y COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: *The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office. Report prepared for the Committee on Governmental Affairs United State Senate by the National Academy of Public Administration*. U.S. Government Printing Office. Washington, 1994; especialmente pág. 61 a 73

⁸⁴¹ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit., pag. 42 y sig. Sobre las prácticas de obstruccionismo y filibusterismo en manos de la mayoría parlamentaria de la Mesa del Parlamento, que puede condicionar el calendario y la actividad de la Comisión de cuentas

Por el contrario, una remisión directa por el órgano de control, de los informes de fiscalización a la Comisión, agiliza las relaciones entre ambos órganos y el estudio y trámite de las cuestiones sometidas a su conocimiento.⁸⁴² De así ser, alguien podría cuestionar la legalidad de las actuaciones practicadas y los resultados alcanzados en la Comisión por defecto de forma (principalmente los miembros del partido que da apoyo al Gobierno, ante un informe de fiscalización desfavorable), por lo que cualquier habilitación de estas características debe hacerse mediante una disposición expresa de la Cámara que permita la posibilidad de envío automático de los informes de fiscalización a medida que éstos vayan siendo elaborados por el órgano de control externo. De esta forma, una habilitación parlamentaria con estas características, sumado a la posibilidad de ir estructurando su propio programa de trabajo que permitiría poder ir examinando los informes a medida que estos estuvieran disponibles, es un elemento dinamizador para agilizar las relaciones entre ambos órganos.

En cualquier caso, el cauce de relaciones entre el órgano de control externo y la Comisión se erige como un comfortable símbolo para el Parlamento, de que se está realizando un control continuo y permanente sobre el poder Ejecutivo y la Administración.⁸⁴³

públicas, ver WHITTINGTON, Mike and Van LOON, Richard: *Canadian Government and Politics. Institutions and Processes*. McGraw Hill Ryerson Limited. Toronto, 1996; especialmente su último capítulo.

⁸⁴² A la vez que ayudaría a reducir el desfase temporal de los asuntos tratados en la Comisión, circunstancia que acostumbra a suceder con demasiada frecuencia, en primer lugar debido intrínsecamente por el hecho mismo de que el control realizado es *ex post facto*, es decir una vez la actuación ya ha sido realizada, con lo cual cualquier posterior retraso afectará gravemente a la actualidad de la cuestión sometida a consideración de la Comisión, y en último extremo a la posibilidad real de aplicación de las recomendaciones que puedan llegar a sugerirse

⁸⁴³ WALKER, Wallace Earl: *Changing Organizational Culture. Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1986; pág. 130

El órgano de control externo y la Comisión parlamentaria de cuentas públicas deben tener unas relaciones muy estrechas de colaboración y coordinación si el objetivo consiste en conseguir un control efectivo del gasto público. Sin el órgano de control externo ni sus informes de fiscalización, la comisión parlamentaria es incapaz de profundizar en los estados financieros de la Administración, ni de seleccionar cuáles de entre los millones de transacciones y operaciones de gestión financiera, son realmente los más importantes y los que merecen ser estudiados por el Parlamento. Del mismo modo, sin la existencia de una Comisión parlamentaria de cuentas públicas, el órgano de control externo sólo puede informar y expresar una opinión (técnica, eso sí, pero sin ninguna eficacia jurídica); no está guiada por los intereses parlamentarios; y sus resoluciones e informes de fiscalización obtienen menos publicidad y repercusión pública.⁸⁴⁴

8.3.2. Iniciativa fiscalizadora: el derecho a encargar informes específicos de fiscalización

El derecho a encargar informes de fiscalización por la Comisión de cuentas públicas es el elemento que caracteriza y dota de significado real las relaciones de dependencia entre el Parlamento y los órganos de control externo. Sin embargo, la posibilidad de que el Parlamento directamente, o por medio de la Comisión de cuentas públicas, tenga la potestad de encargar la realización de informes de fiscalización puntuales al órgano de control externo es muy discutida.⁸⁴⁵ En primer lugar en cuanto a los posibles efectos que esta potestad ejerza sobre la independencia del órgano de control externo y su autonomía

⁸⁴⁴ KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*. Nelson Canada. Scarborough, Ontario, 1995. 3rd Ed. ; pág. 652 y 653

⁸⁴⁵ COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: *The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office. Report prepared for the Committee on Governmental Affairs United State Senate by the National Academy of Public Administration.*; op. cit., pág. 61 a 73

funcional y por lo tanto de elaboración de su plan de trabajo y priorización de los ámbitos públicos objeto de examen; unos efectos que pueden darse tanto por el volumen de solicitudes efectuadas, como por el objeto sobre el que reclama la fiscalización. Y, en segundo lugar, en caso de responder afirmativamente a la primera cuestión, se pueden plantear dudas sobre el sujeto u órgano en el que radica dicha potestad, pudiendo incluir al Parlamento en su conjunto, a la Comisión de cuentas públicas o de relaciones con el órgano de control, a parlamentarios individuales de dicha comisión, o hasta incluso a parlamentarios pertenecientes a otras comisiones de la cámara con responsabilidades íntimamente relacionadas con el gasto público.

En relación al primer punto, debemos remitirnos a todo lo afirmado anteriormente cuando estudiábamos los elementos de la voluntariedad en el control aunque, ampliando aquél análisis, debemos constatar que, permitiendo esta posibilidad se produce, inevitablemente, un conflicto entre dos valores muy importantes, ambos definitorios de la naturaleza jurídica del órgano de control externo: la independencia funcional y la dependencia orgánica. En efecto, la atribución al Parlamento de la potestad de formular requerimientos puntuales de fiscalización al órgano de control externo provoca la colisión frontal del principio de independencia funcional del órgano de control externo (inquebrantable en la lógica que estamos manteniendo en este trabajo, para dotar de verdadero contenido y significado al órgano de control externo) con el de dependencia parlamentaria de la institución, que convierte al órgano de control externo en una institución auxiliar del Parlamento.

Aunque ya hemos afirmado en varias ocasiones que el principio de dependencia parlamentaria es (actualmente) entendido más bien como una garantía establecida por el Estado constitucional, frente a la posibilidad de que el órgano se ubique en la órbita del poder Ejecutivo, también es cierto que la competencia en la fiscalización del gasto y la gestión pública corresponde al Parlamento, en coherencia con el contexto constitucional de la institución presupuestaria. Por lo tanto estamos ante un supuesto de delegación parlamentaria de unas competencias, que son propias del poder legislativo (derivadas de su potestad de control de la acción del Gobierno en relación a la

ejecución presupuestaria),⁸⁴⁶ cuya titularidad mantienen, pero que por delegación constitucional, se permite que sean ejercidas por el órgano de control externo (de este modo aquellas competencias están sujetas a una eventual revocación, aunque ésta tenga que ser efectuada, en algunos supuestos, mediante una reforma constitucional). Esta relación de dependencia orgánica es mantenida, a través de la garantía de conservación de unos vínculos recíprocos, de presentación de informes de fiscalización por parte de uno, y de la posibilidad de efectuar encargos por parte del otro, pero debe a la vez ser matizada por el principio de independencia funcional.

Como ya hemos apuntado, el carácter vinculante de los encargos puntuales de fiscalización procedentes de la órbita parlamentaria depende de la legislación positiva de cada país. Sin embargo existen ejemplos concretos que merecen ser estudiados por su oportunidad jurídica y política. Valga recordar aquí que, en cualquier caso y en virtud del principio de legalidad, si un encargo concreto efectuado al órgano de control externo se efectúa mediante un mandato legislativo expreso, esto es, mediante la aprobación de un acto normativo con fuerza de ley procedente del poder legislativo, el órgano de control externo está obligado a respetar dicha voluntad y deberá efectuar la fiscalización solicitada. Esta solicitud debe ser lo más concreta y detallada posible, y debe establecer los plazos en los que la fiscalización deba ser llevada a cabo.

En relación a la petición procedente de la Comisión de cuentas públicas, podemos diferenciar dos supuestos. El primero es que el encargo sea solicitado por la Comisión en su conjunto. Y el segundo que el encargo proceda de un parlamentario individual.

Parece lógico pensar que en virtud de la relación existente entre órgano de control externo y comisión, ésta última ostente la potestad de apreciar, en cualquier momento aquellos ámbitos particulares de la Administración pública

⁸⁴⁶ En este sentido FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas" en *Tribunal de Cuentas. Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994; pág. 289-290

que merecen ser fiscalizados de una forma más profunda. En virtud de la capacidad de interpretación política que ostentan los parlamentarios miembros de la Comisión, éstos pueden, en cualquier momento, apreciar la oportunidad o la necesidad política de disponer de cierta información técnica sobre la gestión administrativa de una determinada agencia u organismo. Por lo tanto, en virtud de esta capacidad deberán estar habilitados para solicitar dichos encargos puntuales al órgano de control externo. Lo primero que se nos plantea ante tal posibilidad es precisamente, cómo determinar sobre qué supuestos y en qué momento procesal puede la Comisión realizar un encargo de estas características; y en segundo término, cual es el método o la forma parlamentaria para adoptar dicho acuerdo en sede de comisión.

a) supuestos materiales y temporales para solicitar la realización de un informe de fiscalización

La experiencia comparada demuestra que el ámbito material y el momento procesal oportuno para solicitar estos encargos es muy amplio, y a la vez variado. En relación al ámbito material, cabe decir que no existen ámbitos de la Administración, exentos de control por parte del Parlamento y en consecuencia, tampoco por parte del órgano de control externo, excepto aquellos expresamente previstos por la ley.⁸⁴⁷ Sin embargo, si lo que pretendemos con el fin de conservar el principio de independencia funcional del órgano de control externo, consiste en que éste tenga plena capacidad para confeccionar su plan de trabajo así como para valorar el carácter prioritario, necesario o urgente de las distintas actuaciones fiscalizadoras que lo componen, parece evidente que para ser coherente con el sistema, el ordenamiento debe asegurar que las interferencias externas a su capacidad fiscalizadora autónoma, sean las menos posibles y, en cualquier caso, que su solicitud esté debidamente justificada y motivada. Con este objetivo la legislación debe regular expresamente aquellos supuestos en los que la Comisión puede instar al órgano de control externo la realización de actuaciones fiscalizadoras puntuales.

⁸⁴⁷ Normalmente van a ser las materias clasificadas como de secreto de Estado

Entre los supuestos en los que la solicitud parlamentaria se ajusta a esta premisa, se encuentran aquellas en las que, por necesidad urgente o extraordinaria o fruto del descubrimiento sobrevenido de irregularidades financieras o contables, se considere que son merecedoras de una fiscalización particular.⁸⁴⁸ Una cláusula de estas características tiene la doble virtud de ser, respetuosa con la independencia y autonomía funcional del órgano de control externo, por un lado (puesto que el grado de interferencia externa es mínimo y reglado) y, a la vez, se erige como un instrumento parlamentario que evidencia el carácter delegado de la función de control del gasto y la gestión administrativa, puesto que permite, en determinados momentos matizar o modular el plan de trabajo del órgano de control externo. La delimitación de esta pretendida urgencia o extraordinaria necesidad que es de apreciación discrecional por parte de los parlamentarios puede venir motivada por diversos aspectos como el descubrimiento sobrevenido de infracciones o abusos contables; la presión insistente de la opinión pública sobre la gestión de determinados aspectos de los fondos públicos; o la magnitud económica de determinados actos administrativos.

Sin embargo no todos los sistemas que permiten realizar encargos puntuales de fiscalización requieren estas condiciones previas. El interés parlamentario individual y no el general, pueden ser suficientes para permitir esta posibilidad. De este modo las solicitudes parlamentarias de informes de fiscalización pueden incluirse en tres categorías distintas atendiendo a su origen: en primer lugar encontramos aquellas demandas que surgen directamente de la libre voluntad de los parlamentarios, sin estar relacionadas ni condicionadas a otras actuaciones de fiscalización. Son las que podríamos llamar solicitudes originarias. Éstas están relacionadas con circunstancias especiales y muy concretas, cuestiones de actualidad política o bien preocupaciones internas o

⁸⁴⁸ En este sentido, el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone que *“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, éste pondrá en conocimiento de aquéllas el resultado de cualesquiera procedimientos fiscalizadores, mediante Informes o memorias extraordinarias”*.

particulares de los parlamentarios. En segundo lugar encontramos aquellas solicitudes encaminadas a completar o continuar un informe de fiscalización, previamente elaborado o que se encuentra en proceso de elaboración por el órgano de control externo. Este tipo de demandas demuestra el interés parlamentario para profundizar en una orientación multidisciplinar o plurianual de la planificación laboral del órgano de control externo. Finalmente un tercer supuesto de solicitud de informes de fiscalización atiende a planificaciones de fiscalización apuntadas con anterioridad por el órgano de control externo y encaminadas a encontrar un apoyo parlamentario para llevarlas adelante. En estos supuestos la experiencia demuestra que tanto la Comisión como los responsables de formular la petición prestan muy poca atención a los resultados obtenidos en la posterior fiscalización.⁸⁴⁹

Cuestión distinta a la acabada de exponer es aquella que consiste en la posibilidad de que la Comisión ostente el derecho a emprender investigaciones particulares *a motu proprio* sobre aquellos ámbitos subjetivos que no estén tratados de forma individualizada en los informes de fiscalización que el órgano de control externo le vaya remitiendo.

En este punto cabe decir que, *a priori*, el ámbito material de fiscalización del órgano de control externo comprende todo el sector público de un país determinado, así como de todos aquellos entes, organismos o instituciones que reciban algún tipo de financiación o subvención pública. Atendiendo a la lógica que estamos siguiendo en el estudio del funcionamiento de la Comisión, en el caso de que se produzca algún vacío en el ámbito del sector público objeto de fiscalización de la gestión de la Administración, entendemos que el deber y la potestad de la Comisión no puede consistir en otra posibilidad que: o bien instar formalmente (mediante los mecanismos y procedimientos parlamentarios oportunos) al órgano de control externo a realizar una fiscalización específica (es decir, lo que equivaldría a efectuar un encargo puntual); o bien, solicitar la ampliación del informe de fiscalización que se le ha presentado, y de todos

⁸⁴⁹ COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office; pág. 65

aquellos datos y documentos que estime necesarios para poder emitir un juicio valorativo (y por lo tanto político) sobre el resultado del control externo.

En el caso que del examen y tramitación de un informe de fiscalización presentado se derivasen consecuencias políticas, que aconsejasen un tratamiento parlamentario específico y más profundo sobre un organismo o agente administrativo en particular, la única opción viable consiste en la proposición a la Cámara de la creación de una Comisión de investigación monográfica, encargada de estudiar aquél supuesto en concreto. Cualquier otra solución desvirtuaría el carácter de instrumento canalizador (y catalizador) de la Comisión de cuentas públicas desnaturalizándose su verdadera razón de ser.⁸⁵⁰

b) La forma y el método para la adopción parlamentaria del acuerdo por el que se encarga al órgano de control externo la realización de un informe de fiscalización

Cuestión distinta es como se adopta, formalmente, una decisión de estas características por parte de la Comisión parlamentaria. En otras palabras, cual debe ser la mayoría parlamentaria necesaria para efectuar un encargo de fiscalización al órgano de control externo.

Como ya hemos afirmado en la función de control parlamentario debe efectuarse una matización entre el concepto de control “en” el Parlamento y control “por” el Parlamento. El elemento esencial que aporta el Estado democrático consiste en asegurar esta segunda acepción del término (lo que

⁸⁵⁰ KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*; op. cit., pág. 652 y 653. En sentido contrario, mostrando las posibilidades de influencia política y electoral de la Comisión de cuentas públicas en el sistema norteamericano, ver WALKER, Wallace Earl: *Changing Organizational Culture. Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1986; pág. 127 y sig.

permite ser respetuosos con la minoría parlamentaria). Es decir, asegurar que se den las circunstancias precisas para que el Parlamento, y en este caso concreto, la Comisión de cuentas públicas, pueda ejercer con pleno conocimiento de causa su actividad de control, independientemente de cual vaya a ser el resultado final adoptado por el poder legislativo.

Para conseguir que esta actividad de control pueda desarrollarse de una forma eficaz y transparente, es imprescindible que los miembros de la Comisión dispongan de la documentación necesaria para poder efectuar una valoración y un juicio político. Por ello no es extraño que el ordenamiento jurídico asegure que dicha presentación se efectúe en el tiempo y la forma apta para poder ser examinados con detalle y precisión por la Comisión, y que las conclusiones y recomendaciones que se deriven de aquel examen, tengan la posibilidad material y temporal de producir resultados concretos. Del mismo modo también es intrínseco al concepto de control democrático, que la Comisión tenga la potestad de fiscalizar todos aquellos aspectos y ámbitos del sector público que considere oportunos y necesarios sin estar sujeto a límite material alguno.

Ante esta necesidad inherente al Parlamento, el problema que inmediatamente surge es el de determinar cómo se articula el concepto de control parlamentario con el respeto democrático a la minoría. Para garantizar el derecho de los parlamentarios al conocimiento del resultado real de la gestión administrativa de los fondos públicos, y en expresión del principio de dependencia parlamentaria de la institución de fiscalización, deben ostentar, de una forma u otra, la potestad de encargar informes de fiscalización al órgano de control externo. No vamos a empezar una discusión sobre esta problemática puesto que un análisis del concepto constitucional del control parlamentario se escaparía de los objetivos de este trabajo. Lo que sí debemos reflejar en este punto, es precisamente el segundo elemento al que nos referíamos al inicio de este apartado, esto es, la tensión entre el derecho al control y a la información de la minoría, y el principio mayoritario.

Las soluciones que se ofrecen a este conflicto son, por lo menos, tres. En primer lugar, establecer que sólo mediante una resolución adoptada por una

mayoría de la comisión se puede instar al órgano de control externo a la realización de actividades fiscalizadoras puntuales. Una segunda posibilidad consiste en conceder esta potestad a la formación de un *quorum* determinado en el seno de la Comisión, que podría coincidir con la de un grupo parlamentario, o una número mínimo previamente determinado de votos a favor, es decir, una voluntad que no tuviera que coincidir, necesariamente, ni con la mayoría absoluta, ni con una mayoría simple, sino consistente únicamente en la obligatoriedad de conformar una voluntad política traducida en un número expreso de parlamentarios favorables a la formulación de un encargo puntual de fiscalización (eso sí, predeterminado en función de las características de cada sistema y del funcionamiento y organización misma de la Cámara legislativa). La tercera posibilidad para intentar reducir la tensión entre derechos de la minoría parlamentaria y control político, entendida en un sentido activo, es decir con capacidad de instar al órgano de control externo a actuar, consiste en la habilitación a los parlamentarios de la Comisión (y de cualquier otra relacionada con cuestiones de gasto público) para que, de forma individual puedan formular demandas expresas de fiscalización al órgano de control externo.

La opción entre cualquiera de ellas depende de la naturaleza jurídica que cada órgano de control externo tenga en su respectivo ordenamiento jurídico y constitucional y del funcionamiento del procedimiento parlamentario. Un examen comparado de esta cuestión nos muestra que, cuánto más arraigada es la concepción de que el órgano de control externo es una institución al servicio del Parlamento (lo que debilita la capacidad de autonomía funcional) mayor es la potestad individual de los parlamentarios para encargar informes de fiscalización puntuales.⁸⁵¹ Por el contrario, cuánta más autonomía orgánica tenga el órgano de control, más límites existen a la capacidad individual de los

⁸⁵¹ Ver el protagonismo en esta materia que ejercen los miembros de la *Committee on Government Reform* de la *House of Representatives* y la *Committee on Governmental Affairs* del Senado norteamericano.

parlamentarios para instar al órgano de control externo a la realización de un informe de fiscalización puntual.⁸⁵²

Esto no significa, sin embargo, que el debilitamiento de la autonomía funcional del órgano de control externo, en aquello relativo a la iniciativa y planificación de la actividad fiscalizadora, suponga como consecuencia una disminución del carácter independiente de los informes de fiscalización realizados. Así por ejemplo, nadie puede acusar a la GAO norteamericana de actuar de forma parcial, subjetiva o motivada por intereses políticos, por el hecho de que un noventa por ciento de sus actividades fiscalizadoras provenga de encargos realizados por parlamentarios.⁸⁵³

Evidentemente el contenido del concepto de independencia en el funcionamiento del órgano puede variar en función del sistema político ante el que nos encontremos, pero es obvio que va a tener dos vertientes complementarias. La independencia del órgano se mide primero, por la posibilidad interna de confeccionar su programa anual de trabajo (es decir, la priorización de las actividades de fiscalización) y, segundo, por la capacidad de desarrollar sus actividades fiscalizadoras (una vez decididas), sin interferencias externas y de acuerdo a sus criterios auditores y contables, basados en la objetividad y la pericia técnica.⁸⁵⁴

Sin embargo, el aumento de la capacidad parlamentaria para participar en la confección del programa anual de fiscalizaciones no debilita, necesariamente, la independencia del órgano de control externo en su primera vertiente

⁸⁵² En Canadá, el *Auditor General* no está obligado, por ley, a atender a ninguna solicitud de fiscalización proveniente de la *Public Accounts Committee* de la *House of Commons*.

⁸⁵³ En este mismo sentido MAGNET, Jacques: "Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif: aperçu de droit comparé" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; pág. 111

⁸⁵⁴ Sobre la programación de la actividad fiscalizadora y la intervención parlamentaria ver en estudio de derecho comparado de MAGNET, Jacques: "Les institutions supérieures de contrôle des comptes (...)"; op. cit.; pág. 105 a 118

conceptual. En otras palabras, si se habilita a cualquier parlamentario, de forma individual para solicitar la realización de un informe de fiscalización al órgano de control externo (eso sí, a tenor de la legislación de derecho comparado analizada, el parlamentario deberá ser miembro de la comisión de cuentas públicas o de alguna otra, que debidamente especificada por los reglamentos de funcionamiento de la cámara, lo habilite, por razón de afinidad a la materia de gasto público a presentar dicha solicitud), el sistema jurídico-político, diluye, en cierta medida la presunta acusación de dependencia política de los encargos efectuados, puesto que pueden proceder de cualquier ámbito del espectro político.

Este procedimiento, más frecuente en países con un sistema presidencial de gobierno (en la medida en que la concepción constitucional de separación entre los poderes del Estado es más bien rígida, y el jefe del Ejecutivo, no precisa de la confianza de la cámara legislativa para ser elegido para el cargo) y que difícilmente puede trasladarse a los sistemas parlamentarios, no comporta, necesariamente, que en éstos últimos sistemas la capacidad parlamentaria de instar a la institución fiscalizadora, la condicione de tal forma que, su actuación pueda ser calificada de partidista. Aunque los reglamentos parlamentarios prevén la necesidad de conformación de una mayoría suficiente para realizar dicho encargo, y esta es más fácilmente alcanzable entre los miembros que dan apoyo al partido al frente del Gobierno, y principal sometido a la actividad de control; la posibilidad de influencia y manipulación en las actividades fiscalizadoras es minimizada por el propio ordenamiento, en la medida en que, la conformación de la mayoría se entiende para la acción activa de “instar” al órgano de control externo, con lo cual, difícilmente la misma mayoría que da apoyo al Gobierno va a accionarse para activar mecanismos expresos de control (y, en algunos de los supuestos analizados, el encargo legislativo no siempre es vinculante para el órgano de control). Pero aunque la minoría parlamentaria no ostente la misma capacidad de alcanzar la mayoría requerida para encargar informes de fiscalización al órgano de control externo, su derecho constitucional y democrático a la existencia y al ejercicio de un control externo va a quedar satisfecho en la medida en que se asegure formal y materialmente, la independencia funcional del órgano de control externo. Si el

sistema jurídico impide a la minoría efectuar encargos puntuales de fiscalización, el principio democrático no va a quebrarse en la medida en que se fortalezca, proporcionalmente, la independencia funcional del órgano de control externo. Sólo garantizando los mecanismos por los cuales el órgano de control externo puede elaborar su plan de actividades fiscalizadoras y desarrollarlas sin interferencias externas, se puede asegurar un control externo eficaz, no para la mayoría ni la minoría parlamentarias, sino para el conjunto de la sociedad en general y en beneficio de una gestión más eficaz y eficiente de los fondos y recursos públicos.

En cualquier caso parece recomendable garantizar que los encargos que se efectúen al órgano de control externo, sean encargos lo menos partidistas posibles, obligando a realizar un esfuerzo para la fundamentación técnica y objetiva del encargo. Del mismo modo, al realizar dichos encargos, y con la finalidad última de reforzar el carácter objetivo de los trabajos de evaluación, fiscalización y análisis desarrollados por el órgano de control externo, la comisión parlamentaria, y los miembros que encargan dichos informes, pueden preservar el carácter políticamente neutro de sus encargos y evitar un ambiente hostil que pueda poner en peligro la reputación de objetividad del órgano como auditor y evaluador imparcial e independiente. Aunque jurídicamente parece difícil imaginar una fórmula que asegure el objetivo anterior,⁸⁵⁵ éste podría conseguirse por cauces y decisiones eminentemente políticos. De este modo, si los parlamentarios evitan efectuar encargos de fiscalización sobre aquellos aspectos y materias que inevitablemente situarían al órgano de control externo en el centro de controversias políticas y en el debate sobre valores, alejados de los análisis basados en hechos y datos objetivables, puede asegurarse el carácter objetivo de origen en las demandas de la Comisión y, con ello, acentuar la independencia y objetividad del órgano de control externo.

⁸⁵⁵ Sobre la posibilidad que las actuaciones y acuerdos tomados en el seno de la Comisión sean una reproducción mimética de la composición partidista de la Cámara legislativa, ver GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda: *El Tribunal de Cuentas. El Control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Marcial Pons. Madrid, 2001; pág. 182

De este modo la Comisión puede aprovechar la experiencia del órgano de control externo en el campo de la auditoría y la fiscalización, en el de los sistemas de gestión y financieros, y en el de análisis de programas y actuaciones desarrolladas con fondos públicos, y prescindir del análisis de aquellos pequeños defectos contables ocurridos en el pasado (puesto que en gran medida ya van a quedar evidenciados por el propio control interno de la Administración y pueden ser denunciados ante la autoridad judicial) y conseguir centrar sus esfuerzos en unos objetivos a largo plazo.⁸⁵⁶ Estos estarían encaminados a desarrollar sistemas de gestión más enfocados a las funciones y objetivos de las agencias y departamentos administrativos; a conseguir una mejor gestión, una mayor exigencia de responsabilidad, una información más detallada, precisa y facilitada al menor tiempo posible sobre los gastos y el desarrollo de programas públicos, así como a realizar auditorías operativas de gestión.

8.3.3. Tramitación de los informes de fiscalización por la Comisión parlamentaria de cuentas públicas: presentación, estudio y examen

Es comúnmente aceptado que los debates en sede de comisión parlamentaria no pueden iniciarse (a menos que de forma expresa se acuerde lo contrario) hasta que se hayan distribuido entre sus miembros los informes de fiscalización o los documentos que han de ser objeto de debate y examen. El cauce formal de relación entre ambos órganos lo constituyen los instrumentos de información que el órgano de control externo vaya entregando a la Comisión de cuentas públicas. Este elemento comporta, a la práctica, que los trabajos y el orden del día de la Comisión estén subordinados a la presentación por parte del órgano

⁸⁵⁶ En esta línea se ubica la recomendación formulada por FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985; pág. 356; y también la Recomendación de la COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: *The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office*; pág. 68

de control externo de los informes que vaya elaborando, y en definitiva a su agenda de actuación.⁸⁵⁷

a) La presentación de los informes de fiscalización

La supeditación de la agenda parlamentaria de la Comisión a los trabajos del órgano de control externo obliga a que el trámite procesal de examen y estudio de dichos informes sea muy estricto en sus previsiones. No podemos olvidar que el control realizado por el órgano superior de fiscalización se efectúa *a posteriori*, es decir, una vez efectuado el gasto público, con lo cual, la necesidad que el poder legislativo conozca su efectiva ejecución en un tiempo no excesivamente lejano es evidente. El debate parlamentario que se produce en sede de comisión, no debería perder actualidad en relación con los informes de fiscalización examinados. Las razones son muchas, pero en general puede afirmarse que, para que la discusión que se produzca en esa sede, y el ejercicio del control político que en ella se celebre durante el proceso de examen y estudio de los informes de fiscalización, adquieran interés e intensidad, dicho examen debe tener alguna expectativa de poder producir algún efecto o resultado concreto. De lo contrario se estaría vaciando de contenido formal y material al principio democrático. Es decir, el principal problema en relación a la eficacia jurídica del control externo se manifiesta por el hecho de que cualquier recomendación que se quiera implementar tiene verdaderas dificultades para poder ser aplicada, puesto que el presupuesto público ya ha sido ejecutado y la liquidación presupuestaria debidamente aprobada.

Por este motivo las recomendaciones que la Comisión de cuentas públicas considere conveniente adoptar en función de lo observado durante el estudio de los informes de fiscalización sólo pueden producir consecuencias en el

⁸⁵⁷ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité; op. cit. pág. 42 a 53; ver también HOUSE OF COMMONS (CANADA): Briefing Book for the members of the Standing Committee on Public Accounts. Ottawa. Septembber, 1997, Section 2

futuro. Pero existe el temor que este futuro sea excesivamente lejano en el tiempo. Si la presentación de las cuentas por parte de los órganos y agentes públicos se dilata en el tiempo, esto va a afectar a la elaboración de los informes de fiscalización. Y si éste procedimiento de fiscalización no es ágil, la tramitación parlamentaria también se va a alargar.⁸⁵⁸ Si a ello añadimos las dificultades inherentes al control posterior en lo relativo a la efectiva aplicación práctica de sus resultados y conclusiones, el resultado no es muy alentador. Cualquier aplicación práctica de las conclusiones que se desprendan del análisis político de los informes de fiscalización, va a ser ineludiblemente posterior a la ejecución del gasto. De este modo los ordenamientos jurídicos y la práctica parlamentaria se han ido adaptado a estas características. Lo que pretenden es reducir al mínimo el periodo de tiempo transcurrido desde la presentación del balance anual de cuentas al órgano de control externo, hasta la tramitación parlamentaria de los informes de fiscalización. Solo así podrá mantenerse cierta atención (y tensión) política en la actividad de la Comisión parlamentaria encargada de estudiar las comunicaciones recibidas.⁸⁵⁹

Por el contrario, si este proceso se va alargando indefinidamente en el tiempo, en consecuencia, su tramitación y su contenido van a perder cualquier relevancia actual e interés para los parlamentarios, y las recomendaciones y medidas que se acaben aprobando, difícilmente podrán ser aplicadas y desarrolladas. Ahí la propia Comisión va a quedar profundamente afectada y perderá su elemento más atractivo, su talante apolítico, y corre el riesgo de convertirse exclusivamente en un foro de ataques y acusaciones mutuas entre los miembros del partido que da apoyo al Gobierno y los de la oposición.

En definitiva, lo que se quiere poner de manifiesto es la necesidad de que los ordenamientos jurídicos y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias que rigen las relaciones entre el órgano de control externo y el Parlamento sean acordes con esta necesidad procesal y estructural, para que todo el sistema de

⁸⁵⁸ WHITTINGTON, Mike and Van LOON, Richard: *Canadian Government and Politics. Institutions and Processes*. McGraw Hill Ryerson Limited. Toronto, 1996

⁸⁵⁹ Esta cuestión la analizamos con mayor detenimiento en el siguiente y último capítulo.

control externo y político del gasto público pueda tener alguna posibilidad de producir resultados concretos.

b) Estudio y examen de los informes de fiscalización

Una vez examinada la importancia de la temporalidad y actualidad de los informes de fiscalización, nos centramos más detenidamente en el proceso de estudio y examen del resultado del control externo, esto es, de los informes de fiscalización.

El órgano de control externo conserva en todo momento la condición de órgano auxiliar de carácter técnico y dependiente del poder legislativo para que éste pueda ejercer las valoraciones políticas que crea oportunas sobre un documento, como decimos, eminentemente técnico. Y las conclusiones que extrae el poder legislativo deben ser esencialmente políticas, puesto que las responsabilidades y consecuencias administrativas, civiles o penales, que de una gestión inadecuada de los fondos públicos se deriven, ya disponen de su propio cauce jurisdiccional para poder ser detectadas y exigidas.

El examen de los informes de fiscalización remitidos al Parlamento puede variar en función de sus componentes. En muchos supuestos (casos de Inglaterra, Irlanda, Países Bajos e incluso el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea) dichos informes llevan aparejados los distintos comentarios, observaciones o respuestas efectuados por el órgano de la Administración fiscalizado.⁸⁶⁰ Este mecanismo, puede provocar por lo menos dos

⁸⁶⁰ En España, de acuerdo con el artículo 28.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, “*Los Informes o memorias, Mociones o Notas aprobados por el Pleno del Tribunal como resultado de su función fiscalizadora, así como las alegaciones y justificantes 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 (...)*”. En Alemania, Dinamarca y Portugal también se recopilan las observaciones gubernamentales, aunque pueden ser recogidas en algún anexo, y en algunos casos se llega a incluir también la respuesta del

consecuencias negativas. Por un lado puede aumentar considerablemente el tiempo que el órgano de control externo precise para recopilar toda esta documentación y elaborar el informe definitivo⁸⁶¹ y, a la vez, aumentar el tiempo que la Comisión precisa para su estudio (un ejemplo muy claro es el informe anual que elabora el Tribunal de Cuentas Europeo, donde más de la mitad de su volumen está formado por las respuestas y observaciones formuladas por la Comisión Europea y demás instituciones fiscalizadas).⁸⁶²

Pero a pesar del volumen y extensión que puedan llegar a tener los informes de fiscalización que adopten esta estructura, y de la supuesta dificultad que este elemento provoca en la tramitación parlamentaria, de él se deducen algunos beneficios que pueden, *a priori*, reducir el temido desfase temporal entre la ejecución presupuestaria y la censura política de las cuentas. Si a los informes de fiscalización se incluyen las observaciones y alegaciones formuladas por los organismos y sujetos fiscalizados, la Comisión

órgano de control externo a la observación gubernamental. Según el artículo 17.2 de la Declaración de Lima de la INTOSAI: "*La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada*".

⁸⁶¹ Para acelerar las respuestas y observaciones que los entes objeto de fiscalización puedan efectuar sobre los informes elaborados por el órgano de control externo algunos países han aprobado límites temporales para poderlos formular. En Irlanda, por ejemplo, los departamentos ministeriales afectados tienen solamente una semana para responder sobre la conformidad de los informes de fiscalización, antes de que éstos sean remitidos al Parlamento para su estudio. En Los Países bajos, los Ministros del Gobierno deben responder a los informes en un plazo de dos meses o, en caso de no hacerlo, serán remitidos a la Comisión parlamentaria sin sus comentarios.

⁸⁶² ALABAU OLIVERAS, M. Mercè: *El control externo por los Tribunales de Cuentas de la Europa Comunitaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1990; STRASSER, Daniel: *La Hacienda en Europa: El derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Instituto de Estudios Fiscales. 7ª Ed. 3ª en castellano. Madrid, 1993; LOPEZ ESPAFADOR, Carlos Mª: "El control presupuestario de la Unión Europea" en *Revista de derecho Financiero y Hacienda Pública*, noviembre- diciembre de 1994; pág. 1179 a 1196.

parlamentaria puede suponer la precisión y exactitud de aquellos aspectos o elementos del informe basados en los hechos empíricos y exclusivamente contables (que ya no estarán en tela de juicio), pudiendo centrarse con más detalle y profundidad en el análisis de otros ámbitos del informe, más acordes con el ejercicio del control político que le corresponde.⁸⁶³ Esta fórmula permite además la agilización en la tramitación parlamentaria de los informes en todo aquello relativo a la presencia y comparecencia de expertos, responsables de la Administración afectada y testigos para confirmar, negar o aclarar aquello comprendido en los informes, con la consecuente traslación al grado de efectividad real de sus resultados finales.

Un elemento que puede modificar la práctica parlamentaria en relación al estudio y examen de los informes de fiscalización reside en la forma en cómo éstos se presentan. En efecto, los informes sobre la gestión económico-financiera de la Administración pueden ser remitidos al Parlamento a medida que éstos vayan siendo elaborados (caso de Estados Unidos, Inglaterra o Irlanda) o, por el contrario, en un único documento, de carácter anual (o bianual, en algunos casos, como en Canadá) donde todos los datos contables de la gestión financiera del Estado se encuentran consolidados en un único informe, aunque éstos aparezcan individualizados en distintos apartados.

Por lo general puede afirmarse que en aquellos países en los que la Comisión de cuentas públicas analiza periódicamente los informes de fiscalización a medida que estos van siendo entregados, la dedicación parlamentaria a su estudio y examen es muy superior a la de aquellos países en los que la presentación de los informes de fiscalización se limita a uno o dos informes o memorias anuales. La inmediatez del asunto tratado y la posibilidad real de actuación y corrección de aquellos ámbitos de la gestión pública objeto de examen lo convierten en un foco de interés parlamentario. Por el contrario, las posibles irregularidades que pueden haberse encontrado en la gestión pública

⁸⁶³ En el caso de Inglaterra, el *Public Accounts Committee* tiene la seguridad de que los informes de fiscalización que reciba ya habrán acordado la exactitud de los aspectos contables entre órgano de control externo y órgano fiscalizado

de los fondos del Estado quedan más diluidas si su presentación se ubica en un macro-documento de carácter técnico y contable. Si a ello añadimos el desfase temporal que puede haber entre la actividad de gestión pública y su evaluación política (además del límite temporal del que disponen los parlamentarios para estudiar y valorar los informes), el grado de influencia externa de sus deliberaciones y recomendaciones disminuye, y en consecuencia también el interés parlamentario.⁸⁶⁴

Las diferencias entre uno y otro modelo se manifiestan también en la influencia que el examen parlamentario de los informes de fiscalización (y los propios informes) ejerce sobre la opinión pública. Así, puede parecer que, cuanto más individualizado sea el tratamiento parlamentario de los asuntos e informes remitidos por el órgano de control externo, mayor es la potencialidad de ejercer influencia en la opinión pública y mayor es el interés de los medios de comunicación. Sin embargo, la experiencia demuestra que esta consecuencia no está tan clara. Aunque puede parecer obvio que el tratamiento particularizado de los informes tenga mayor interés para los medios de comunicación, y en consecuencia el impacto sobre la opinión pública puede ser mayor, sociológicamente ha quedado demostrado en algunos modelos⁸⁶⁵ que a largo plazo, la atención mediática y social a la remisión por el órgano de control externo de los informes de fiscalización disminuye de forma inversamente proporcional al número de veces que se presentan informes al legislativo.⁸⁶⁶ Por el contrario, si la comparecencia formal para la remisión a la cámara

⁸⁶⁴ CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: “El ciudadano como usuario de la información contable” en *Auditoría Pública*, núm. 19, diciembre de 1999; pág. 21 a 24; FIDALGO PÉREZ, Domingo: “Presente y futuro de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre las Corporaciones Locales “ en *Revista Española de Control Externo*, Enero de 1999, núm. 1; pág. 115

⁸⁶⁵ Ver por ejemplo la experiencia en la presentación de los informes de fiscalización del *Verificateur General de Québec* a la Asamblea Nacional

⁸⁶⁶ Para un estudio de las cobertura mediática de las discusiones parlamentarias de los informes de fiscalización, y de relaciones entre los órganos de control externo y los medios de comunicación, ver, BOURN, John: “Les relations avec les médias” en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; pág. 261 a 269

legislativa de los informes de fiscalización se reduce a un número limitado de ocasiones (por ejemplo a dos o tres anuales, uno por período de sesiones, etc.) el grado de expectación mediático suele ser superior y en consecuencia se fortalece el grado de conocimiento social del órgano, su condición de independencia y su impacto político y social.

En definitiva, si bien la presentación periódica de informes de fiscalización parece favorecer la labor de control político de la Comisión de cuentas públicas, la presentación puntual (anual o bianual) de los informes en un documento completo y comprensivo, consolida la independencia del órgano y optimiza el impacto social, político y mediático del resultado de sus funciones fiscalizadoras.

Los informes de fiscalización (sean estos puntuales o anuales) acostumbran a ser presentados ante la Comisión de cuentas públicas por el máximo responsable del órgano de control externo o, en su caso, por el responsable de la elaboración del informe. El estudio comparado nos muestra como el debate generado con posterioridad a la entrega y presentación de los informes de fiscalización que se celebre puede ser más o menos extenso, pero en general del análisis de los informes y de su posterior discusión acostumbran a detectarse determinados aspectos a partir de los cuales los miembros de la comisión consideran apropiado su tratamiento de forma más detenida y particularizada. Para estos supuestos se suelen crear subcomisiones o ponencias, especiales, encargadas de examinar los informes en profundidad, citar a expertos, testigos y responsables de los organismos objeto del informe de fiscalización.⁸⁶⁷ En estos casos se muestra muy útil para el enriquecimiento y la clarificación del debate la asistencia de los miembros del órgano de control

⁸⁶⁷ En función del supuesto ante el que nos encontremos el requerimiento de comparecencia se efectúa bien directamente a Ministros, bien a altos responsables de los distintos departamentos. Aunque es difícil hacer una división, en general se observa que en aquellos países en los que el órgano de control externo tiene una composición colegiada, y en aquellos en los que ejerce funciones jurisdiccionales, existe un mayor énfasis en la exigencia de responsabilidad personal y se acostumbra a requerir la comparecencia de los Ministros.

externo, pues actúan como “interpretes” de la información técnica que ellos mismos han elaborado y presentado ante la Comisión, que pueden ser requeridos para ampliarla en cualquier momento procesal, otorgándole de este modo una interpretación más legítima y técnica.⁸⁶⁸ Su presencia también es muy beneficiosa en el sentido que pueden asistir a los parlamentarios en el interrogatorio a los testimonios y expertos que comparezcan ante la Comisión.

La existencia de una conexión personal e informativa con otras comisiones parlamentarias, distintas a la Comisión de cuentas públicas que, por proximidad o identificación con el tema u objeto tratado en un informe de fiscalización en particular, enriquece el debate, el examen y su discusión y contribuye decisivamente, si fuese el caso, a la adopción de recomendaciones para una gestión más económica y eficiente de los recursos públicos que serán de obligada observación por los entes y organismos públicos afectados.

8.3.4. Asegurar la comparecencia de los sujetos requeridos ante la Comisión

Otra característica común a las comisiones parlamentarias de cuentas públicas existentes en el derecho comparado, consiste en la facultad de poder instar la comparecencia de todas aquellas personas por su relación con los órganos de la Administración pública fiscalizada, para completar los informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo con el fin de permitir a la Comisión el ejercicio de un control político más eficaz.

Los comparecientes ante la Comisión se pueden dividir en dos grandes grupos en función de su origen: aquellos que comparecen por su condición de miembros del órgano de control externo y que, como tales son los principales concedores de la estructura y las conclusiones de los informes de fiscalización

⁸⁶⁸ Ver la Recomendación núm. 26 de la INDEPENDENT COMMITTEE FOR THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada*. Information Canada. Ottawa, 1975

elaborados; y aquellos otros que son llamados a comparecer, por razón de su cargo y por su relación con el órgano que ha sido objeto de fiscalización.⁸⁶⁹

a) Comparecencia de los miembros del órgano de control externo

Las relaciones entre el órgano de control externo y el Parlamento presuponen la necesidad de una colaboración permanente, ágil y fluida entre ambos. A parte de las comparecencias que puedan efectuarse con ocasión de la presentación de los informes de fiscalización, los responsables del órgano de control externo comparecen ante la Comisión tantas otras veces como sean requeridos, mediante una solicitud parlamentaria formal. Al no tratarse de una comisión de investigación o encuesta, la presencia de los miembros del órgano de control externo es considerada a efectos meramente interpretativos, aclaratorios o de apoyo técnico y especializado.⁸⁷⁰

En otras palabras, la comparecencia de los miembros del órgano de control externo ante la Comisión de cuentas públicas se justifica más por el carácter de dependencia parlamentaria del órgano de control que por una potestad coercitiva para compeler o recabar su presencia por parte de la Comisión. La

⁸⁶⁹ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit., pág. 19 a 23

⁸⁷⁰ En relación al distinto régimen jurídico de las Comisiones de investigación y a su facultad efectiva de compeler la comparecencia de autoridades y funcionarios ver, entre otros, TORRES, María: *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1999; pág. 304 y sig.; RAZQUÍN LÍZÁRRAGA, Martín M.: "Obligación de comparecer de autoridades y ciudadanos ante los distintos órganos de los Parlamentos autonómicos" en AAVV: *Jornadas sobre la reforma de los Reglamentos parlamentarios*. Parlamento de Andalucía. Granada, 1994; pág. 95; ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: "Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987; pág. 172; GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*. McGraw-Hill. Madrid, 1996; pág. 230

actuación de la Comisión no consiste en realizar las averiguaciones necesarias para que con posterioridad puedan ejercerse o promover otros controles. Antes al contrario, la Comisión ejerce un control político, es decir valora políticamente los resultados obtenidos por el órgano de control externo. No se trata de promover las bases necesarias para que pueda efectuarse un control político en sede parlamentaria, sino de que la Comisión ejerza ese poder directamente y sobre los resultados del control externo. Del normal desarrollo de las relaciones entre ambos órganos se desprende el deber “implícito” de los responsables de la acción fiscalizadora, de comparecer ante la Comisión, bien sea a iniciativa propia o de la Comisión. Su misión consiste en responder a las solicitudes de interpretación o ampliación de información que los parlamentarios efectúen sobre el informe de fiscalización objeto de examen. Dicho de otra forma, los miembros del órgano de control externo son “invitados a comparecer” ante la comisión y no requeridos oficialmente.⁸⁷¹

De entre los responsables del órgano de control externo que pueden ser llamados a comparecer ante la Comisión, tenemos que realizar una diferenciación, atendiendo al carácter directivo o técnico de su cargo. En relación al primero de ellos, la comparecencia ante la Comisión es en gran medida una presencia institucional, pues se personan como los autores responsables, bien de elaborar el plan de actuaciones de fiscalización, bien del resultado de un informe de fiscalización en particular (para el caso de órganos unipersonales esta doble condición coincide en la misma persona o autoridad). Su presencia es altamente recomendable en todas las sesiones que celebre la Comisión aunque sea a meros efectos testimoniales, hecho que sin duda va a otorgar mayor autoridad a los debates. En relación al segundo supuesto, esto es, al relativo a la comparecencia de los técnicos contables y expertos del órgano de control externo, surgen algunas dudas sobre sus relaciones con la comisión parlamentaria.

⁸⁷¹ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit.; pág. 19

En este punto podemos distinguir la comparecencia, atendiendo a si esta se efectúa con motivo de la presentación de un informe de fiscalización ante la Comisión, o si por el contrario son requeridos para el asesoramiento personal de algún grupo parlamentario o representante político en particular. En relación al primero de los supuestos rigen las mismas características que mencionábamos para las comparecencias de los representantes institucionales. Aunque es lógico que su presencia es protocolariamente auxiliar y asistencial a las intervenciones de sus superiores jerárquicos, por el contrario, su actuación y su experiencia técnica es enormemente útil y apreciada por los parlamentarios para la interpretación de los informes de fiscalización presentados.

En relación al segundo supuesto, el principal problema que puede surgir consiste en que los técnicos del órgano de control externo sufran un intento de apropiación por parte de los parlamentarios de la Comisión (o de aquellas otras legitimadas para actuar en el terreno del gasto público). Si bien es cierto que para conseguir un control del gasto público mucho más efectivo y sistemático, deben enfatizarse las relaciones entre el órgano de control externo y la comisión parlamentaria de la cual dependen, la asistencia que los servicios contables, técnicos y especializados en auditoría y gestión pública del órgano de control externo, presten a la Comisión con carácter general y a los parlamentarios, en particular, no debe convertirse en un abuso, puesto que podría comportar graves consecuencias en relación a la independencia funcional del órgano de control externo. En otras palabras, el auxilio técnico que éstos cuerpos especializados presten al Parlamento nunca debe sustituir a la plantilla y al personal técnico a disposición de la Comisión.

Para que ello no ocurra es necesario delimitar claramente cual es su ámbito competencial. Su misión consiste primordialmente en auxiliar a la Cámara en dos supuestos muy claros, de los cuales no deberían rebasar: en primer lugar, en relación al suministro de documentos, informes, dictámenes o análisis que amplíen, complementen o aclaren los informes de fiscalización previamente presentados (en relación a este supuesto también informan sobre el estado real

de ejecución de cualquier informe de fiscalización).⁸⁷² Y, en segundo lugar, asesorar a los parlamentarios sobre la necesidad u oportunidad de iniciar informes de fiscalización puntuales por parte del órgano de control externo a instancias del legislativo. En este sentido aportan las documentaciones previas o instrucciones de que disponen para que, los parlamentarios, de forma conjunta o individual, valoren la oportunidad de encargar la realización de un informe de fiscalización puntual al órgano de control o por el contrario limiten sus actuaciones a la formulación de una pregunta parlamentaria, la creación de una comisión de investigación o incluso la difusión a la opinión pública de determinada documentación contable. Es decir, en su función de asistencia técnica los miembros del órgano de control externo pueden actuar bien como un filtro, o bien como un canalizador de las demandas parlamentarias de información.

En definitiva el apoyo o auxilio técnico que presten los profesionales del órgano de control externo a la Comisión es de gran utilidad para hacer que los informes de fiscalización realizados, resulten más comprensibles para los miembros de la Comisión durante el proceso de examen parlamentario. De este modo las conclusiones e informes que ésta realice podrán ser mucho más fundamentados, coherentes y útiles.

b) Comparecencia de los responsables de la Administración fiscalizada

Este segundo grupo de sujetos que pueden comparecer ante la Comisión de Cuentas públicas comprende a todos aquellos responsables de la Administración pública que han sido objeto de fiscalización por parte del órgano de control externo. Es decir, son los protagonistas pasivos del informe de

⁸⁷² En relación a esta misión, se observa que una buena comprensión del resultado de los informes elaborados por el órgano de control externo, facilitado por la colaboración prestada por la plantilla técnica del órgano de control, que facilite su uso provechoso de sus trabajos, constituye a la práctica un elemento de motivación del personal al servicio del órgano de control externo. En este sentido, JOXE, Pierre: "Assister le Parlement" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; pág. 23

fiscalización. La comparecencia puede comprender a autoridades, funcionarios, expertos y técnicos de todos los niveles y unidades de actuación de la Administración fiscalizada, para informar y asesorar sobre las materias de su inmediata competencia, en todo aquello relativo a los informes de fiscalización que estén pendientes de examen por la Comisión.

Su comparecencia ante la Comisión de cuentas públicas que examina la gestión económico-financiera de la Administración está directamente relacionada con los resultados obtenidos por los informes de fiscalización y puede ser entendida tanto como un derecho de los miembros de la Comisión para poder profundizar en el examen y el análisis los resultados en ellos contenidos, como un derecho de los responsables de los distintos ámbitos de la Administración pública para contradecir, ampliar o confirmar las conclusiones que sobre su gestión al frente de un órgano, agencia, departamento o empresa pública haya formulado el órgano de control externo.⁸⁷³ Aunque procesalmente ya han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los resultados y conclusiones que periódicamente ha ido elaborando el órgano de control externo (sobre todo en el trámite de alegaciones a los informes de fiscalización), su participación en este momento como comparecientes ante la Comisión parlamentaria, se entiende como una oportunidad de contestar

⁸⁷³ Sobre la comparecencia de los Ministros ante la Comisión de Cuentas públicas ver KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit., pág. 21; para rangos inferiores de la Administración ver GÉLINAS, André: "La commission parlementaire: mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes" en *Canadian Public Administration* Vol. 23 núm. 3 1984; pág. 372 a 398. Con carácter general ver GAGNE, R. L.: "Accountability and public administration" en *Canadian Public Administration* Vol. 39 núm. 2; pág. 213 a 225; SHANE, Peter M.: "Negotiating for Knowledge: Administrative Responses to Congressional Demands for Information" en *Administrative Law Review*, Vol. 44, 1992; pág. 197-239; WEST, William F.: *Controlling the Bureaucracy. Institutional Constraints in Theory and Practice*. M.E. Sharpe. Armonk, New York, 1995

públicamente y aclarar los extremos que creen convenientes en relación a las observaciones que haya tenido a bien formular el órgano de control externo.⁸⁷⁴

8.3.5. Adopción de recomendaciones

Una vez examinados con detenimiento los informes de fiscalización presentados, la Comisión puede optar entre dos posibilidades de actuación en relación al impacto jurídico que dichos informes pueden ejercer sobre la Administración pública.⁸⁷⁵ Por un lado puede hacer suyas las recomendaciones que efectúa el órgano de control externo contenidas en el informe de fiscalización, esto es, aceptarlas como propias; o bien puede elaborar su propio informe o dictamen como consecuencia del primero, y establecer sus propias recomendaciones.

⁸⁷⁴ Exactamente en este mismo sentido se pronuncia FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985; pág. 357. Esta práctica cuenta con antecedentes legales en la historia parlamentaria española. El artículo 16.10º de la Ley del Tribunal de Cuentas de España de 1870 disponía que es competencia del Tribunal "pasar al Gobierno copia de la Memoria expresada en el caso anterior (la relativa a la Cuenta General del Estado) en la misma fecha en que ésta sea entregada a la Cortes, a fin de que dentro del plazo de dos meses *puedan los Ministros responsables presentar a las mismas Cortes la oportuna contestación de descargo*". Véase también el art. 11.9 de la Ley de 29 de junio de 1934 y el art. 186 del Reglamento orgánico del Tribunal de Cuentas de 1935. Esta práctica es habitual actualmente, por ejemplo, en los casos de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra.

⁸⁷⁵ Sobra mencionar aquí que ante la convicción, por parte de cualquiera de los miembros de la comisión, de que el informe presentado es incompleto o incorrecto, puede solicitar del órgano de control externo cuanta información adicional precise con el fin último de poder ejercer el control político que le es propio. La posibilidad de solicitar dicha información varía en función de la reglamentación parlamentaria de cada país en concreto, pero en cualquier caso, será coherente con las disposiciones que determinen cual sea el *quorum* para encargar la realización de un informe de fiscalización puntual al órgano de control externo (pudiendo consistir, como ya hemos visto, en la solicitud individual de un parlamentario particular).

La primera posibilidad consiste en que la Comisión, después de un estudio y examen pormenorizado del informe técnico que le remite el órgano de control externo, asuma como propio el resultado de las conclusiones y el diagnóstico en él contenido y considere oportuno adoptar las recomendaciones sugeridas por el órgano de control externo tal y como éstas han sido formuladas. En otras palabras, el examen de la Comisión legitima políticamente los resultados del control externo y, en consecuencia, si les da trámite legislativo, les otorga eficacia jurídica. Este elemento es relevante puesto que por sí solos, los informes elaborados por el control externo (como ya hemos avanzado y como veremos más adelante de forma pormenorizada) no gozan de eficacia jurídica propia. El resultado del control externo es consecuencia de un encargo o delegación (político, y constitucional) que el legislativo realiza a una institución en particular. Por ello, sus resultados aunque gozan de validez, de presunción de veracidad (garantizada por la independencia funcional del órgano) y de una escrupulosa precisión técnica (garantizada por el perfil y formación de sus miembros y personal), no ostentan la potestad de desplegar o producir efectos por sí mismos. Más bien al contrario, sus informes tienen la *potencialidad* de producir múltiples y muy intensos efectos, que van desde la exigencia y depuración de responsabilidades penales, civiles, administrativas y políticas, hasta la reestructuración de las prácticas y controles de gestión financiera de la Administración. Pero estas potencialidades son precisamente eso, posibilidades de que determinados efectos lleguen a producirse y para ello se precisa de la voluntad, política, administrativa o, en su caso, judicial.

En el ámbito que ahora nos ocupa, la posibilidad de que los informes de fiscalización de forma general, y las recomendaciones sugeridas para conseguir un funcionamiento más económico y eficiente de la Administración, con carácter particular, dependen de la voluntad política de dotarles de eficacia jurídica y en consecuencia, de otorgarles carácter vinculante para sus destinatarios. Por lo tanto, la primera posibilidad mediante la cual las recomendaciones formuladas por el órgano de control externo que se desprenden de los respectivos informes de fiscalización elaborados, puedan desplegar toda su eficacia, consiste en que éstas sean asumidas bien en su totalidad, bien de forma individual (en alguna de sus partes) por la Comisión

parlamentaria. De este modo la Comisión aprueba dichas recomendaciones y les otorga carácter vinculante mediante los cauces y mecanismos legislativos existentes en cada ordenamiento jurídico.⁸⁷⁶

Pero este acuerdo (normalmente mediante votación) parece más bien un elemento formal que no un acto de validación. Es decir, no parece deducirse de ningún ordenamiento jurídico (del Estado democrático de derecho), ni del funcionamiento parlamentario de las distintas Comisiones de Cuentas públicas, que éstas estén legitimadas para votar en contra de un informe de fiscalización o un informe anual presentado ante la cámara legislativa o la Comisión por el órgano de control externo. Éstos informes tienen validez en sí mismos. La aprobación parlamentaria no les otorga ni validez jurídica, ni mayor autoridad técnica. En caso de disconformidad la única posibilidad que ostenta el Parlamento es pedir información adicional y más detallada o precisa de forma que éstos puedan formarse un criterio político sobre la ejecución del gasto y la gestión de la Administración. El órgano de control externo es (en mayor o menor medida) un instrumento al servicio del Parlamento. Pero desde el momento en que el poder legislativo ha delegado sus funciones en relación al ejercicio del control externo a un órgano específico, éste, y no otro es el encargado de realizar la fiscalización de la actividad económico-financiera del Estado. Con lo cual, la Comisión, y por extensión el Parlamento, al recibir los informes de fiscalización procedentes del órgano de control externo, lo que está haciendo es nutrirse de elementos que le permiten formarse una opinión, política, sobre la gestión económico-financiera del Estado, y, en su caso adoptar las medidas oportunas. Éstas podrán o no ser adoptadas y activadas. Para ello existen los mecanismos parlamentarios oportunos y la soberanía del Parlamento. En definitiva, el poder legislativo, a través de la Comisión de

⁸⁷⁶ Respecto a las “medidas y normas” propuestas el caso español, por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en la práctica se han entendido tanto como opiniones, recomendaciones o mandatos, tanto al Gobierno, como a la Administración, como al propio Tribunal de Cuentas; ver ARREGUI MINCHERO, Blanca: “La Comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas” en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; pág. 71 a 78.

cuentas públicas puede encargar al órgano de control externo la realización de prácticas adicionales y complementarias con la finalidad de que pueda formarse una opinión política, pero no puede rechazar un informe de fiscalización de carácter técnico, porque no está legitimado para ello. Puede sin embargo, no activar los mecanismos que en ellos se recogen y recomiendan. Y puede también adoptarlos y dotarlos de eficacia jurídica vinculante. Ahí reside el verdadero control político, que concede al control externo eficacia jurídica, pero que en ningún caso lo legitima jurídicamente, ni le otorga validez.

La segunda posibilidad a la que hacíamos referencia, mediante la cual la Comisión de Cuentas Públicas puede atribuir eficacia jurídica vinculante a los informes elaborados por el órgano de control externo, consiste en que, a partir del examen de dichos informes, sea la propia Comisión la que adopte sus propias conclusiones y efectúe sus recomendaciones, con independencia de las que puedan estar contenidas en los informes de fiscalización. Sin duda esta posibilidad no es más que una variante de la anterior, en la medida en que sea cual sea el procedimiento seguido, las recomendaciones formuladas por el órgano de control externo no gozan de eficacia jurídica por sí solas, por lo cual la Comisión siempre debe pronunciarse en último extremo sobre la necesidad o la oportunidad de adoptar alguna recomendación.⁸⁷⁷

El resultado último de las reuniones, deliberaciones, exámenes y comparencias, que se producen en la Comisión de cuentas públicas puede tener como conclusión la elaboración de un informe o dictamen, que es potestad exclusiva de los miembros de la Comisión. El hecho de que todas estas actividades se hayan llevado a cabo, no implica necesariamente la redacción de un documento de estas características (como sabemos el carácter voluntario y disponible del control político, permite que no se adopte ninguna decisión definitiva en este sentido), puesto que, como ya hemos visto, el documento definitivo es aprobado por la Comisión, y en algunos casos se

⁸⁷⁷ KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*; op. cit., pág. 21

remite al Pleno de la Cámara para que se pronuncie sobre él (aunque no se acostumbra a producir debate alguno sobre su contenido), pero sí otorga elementos de carácter técnico, contable y jurídico para que la Comisión de cuentas públicas, o el Parlamento puedan tomar medidas legislativas encaminadas a intervenir en los procesos y técnicas de gestión económico-financiera de la Administración, en la dirección sugerida por el órgano de control externo y conseguir con ello, una mejor gestión administrativa, establecer unas prácticas y controles financieros más eficaces en el seno de los organismos y departamentos de la Administración, así como los métodos por los cuales el control parlamentario del gasto público puede ser fortalecido.⁸⁷⁸

La adopción de este acuerdo por parte de la Comisión o del Parlamento goza de eficacia jurídica propia y por lo tanto comienza a desplegar sus efectos en el momento que cada ordenamiento jurídico establezca para que sus normas jurídicas adquieran eficacia (normalmente a partir de su publicación en los periódicos oficiales).

Una vez adoptados éstos acuerdos, los destinatarios de los informes y en especial de las recomendaciones que se hayan formulado empiezan a observarlos y a aplicar las medidas oportunas para adaptar su organización y prácticas gestoras, financieras y contables a todo aquello sugerido. La Comisión, en estos casos, retiene la potestad de comprobar el grado de cumplimiento de las medidas propuestas.

⁸⁷⁸ El art. 719 a) (1) de la ley reguladora de la General Accounting Office, dispone que en los informes de fiscalización que deben enviarse al Parlamento, el *Comptroller General* deberá incluir recomendaciones “*on legislation the Comptroller General considers necessary to make easier the prompt and accurate and settlement of accounts and (2) other matters related to the receipt, disbursement, and use of public money the Comptroller General considers advisable*”.

8.3.6. La necesidad de aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización recibidos: especial consideración del informe sobre la Cuenta General del Estado

La traducción material del carácter de dependencia parlamentaria de los órganos de control externo se concreta también, en la obligación que éstos tienen de presentar el resultado de sus informes de fiscalización ante la Asamblea legislativa de la cual dependen. Como ya hemos afirmado se trata de la culminación del proceso de fiscalización, cuya iniciativa puede originarse (fundamentalmente), tanto en el Parlamento como en la propia planificación que efectúe el órgano de control externo.

La obligación de presentar los resultados de los informes de fiscalización elaborados al Parlamento, no impide en ningún caso que éstos puedan remitirse también, a los organismos, entes y sujetos públicos que han sido objeto de dicha fiscalización.⁸⁷⁹ Efectivamente este supuesto ocurre, necesariamente durante el proceso de elaboración del informe, en el cual, el procedimiento administrativo requiere la audiencia del afectado, a quien se faculta para aportar los documentos, argumentos o informaciones que considere oportunos para rebatir el resultado de un informe de fiscalización (esto es, el preceptivo trámite de alegaciones).⁸⁸⁰ Aunque en algún supuesto puede que nos encontremos ante una obligación jurídica (en el sentido que el órgano de control externo esté obligado por ley a presentar dichos informes al ente administrativo afectado),⁸⁸¹ en ningún caso podemos hablar de que exista

⁸⁷⁹ Ver el capítulo “The GAO and Government” en WALKER, Wallace Earl: *Changing Organizational Culture. Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*; op. cit.; y el capítulo 7 “Relationships, resources and independence” en INDEPENDENT COMMITTEE FOR THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada*. Information Canada. Ottawa, 1975; pág. 69 a 71

⁸⁸⁰ Ver el artículo 28.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, citada anteriormente.

un deber jurídico por parte de la Administración de atender y responder al resultado de tales informes. La única prescripción que puede desprenderse del contexto jurídico y constitucional, como ya hemos examinado, es la que obliga al órgano de control externo a remitir el resultado de todas sus actuaciones al Parlamento. No puede otorgarse eficacia jurídica a los informes elaborados por el control externo, sin que antes hayan sido examinados por la Asamblea legislativa (el destinatario necesario del resultado del control externo), por lo que difícilmente podrán vincular a la Administración.

Siendo indiscutible el deber de presentación de los informes de fiscalización ante el Parlamento, como expresión del derecho parlamentario a la información y del carácter auxiliar del órgano de control externo, debemos analizar ahora, la cuestión jurídica consistente en como debe pronunciarse el Parlamento, o más concretamente la Comisión de cuentas públicas, respecto a los informes de fiscalización que vaya recibiendo del órgano de control externo. Esto es, debe determinarse si existe bien un deber jurídico, bien una necesidad democrática y política de aprobación parlamentaria de estos trabajos de fiscalización.

Aunque más adelante vamos a ocuparnos de examinar la eficacia jurídica del resultado de control externo, en este momento debemos incidir en aquellos aspectos que tienen una trascendencia directa en la configuración de la actividad parlamentaria de la Comisión de cuentas públicas.

El esquema de relaciones entre el órgano de control externo y el Parlamento en relación a la elaboración y presentación de informes de fiscalización es el siguiente: el órgano de control externo se configura como un órgano auxiliar y de apoyo técnico del Parlamento que elabora informes de fiscalización rigurosamente objetivos, de los cuales éste último extrae las consecuencias y valoraciones políticas oportunas.

⁸⁸¹ En este sentido ver la obligación de la GAO norteamericana prevista en el artículo 31 USC § 720(b)(1) y (2)

Si el resultado del control externo (sea este un informe, una memoria, una moción o una nota), es confeccionado de la forma más objetiva e independiente sobre la ejecución del gasto público y sometido a su consideración ante la Asamblea legislativa, parece difícil pensar que el poder legislativo ostente la potestad de pronunciarse sobre ellos, aprobándolos expresamente o rechazándolos y devolviéndolos al órgano de control. La lógica de la delegación parlamentaria en un órgano específico de control de la potestad de fiscalizar la actividad económico-financiera de la Administración y la gestión del gasto público, parece negar la posibilidad o necesidad parlamentaria de aprobación de los informes. Si el órgano de control externo ha sido creado *ad hoc* para realizar una actuación fiscalizadora que la técnica parlamentaria no puede llegar a efectuar de una forma eficaz, y el resultado de sus actuaciones son unos informes de carácter técnico y objetivo, jurídicamente, la comisión parlamentaria de cuentas públicas no se encuentra en situación de discutirlos o contradecirlos. Es decir, debido al carácter de especialización, objetividad y conocimiento profundo de la actuación económico-financiera de la Administración, de que goza el órgano de control externo, sus resultados no requieren la aprobación de la Comisión parlamentaria para adquirir validez. El órgano de control externo actúa autónomamente y se limita a proporcionar al legislativo el conocimiento de las circunstancias de hecho que posibilitarán a éste último la adopción de las medidas políticas oportunas. Por este motivo parece deducirse que la Comisión de cuentas públicas no se encuentra legitimada para pronunciarse sobre la idoneidad de los informes de fiscalización realizados y, en consecuencia, no parece deducirse una necesidad de que los informes remitidos por el órgano de control deban ser objeto de aprobación por el legislativo.⁸⁸² No existe pues un deber de aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización recibidos del órgano de control externo.

⁸⁸² FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas" en *Tribunal de Cuentas. Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994; pág. 292

Así, la doctrina mayoritaria parece pronunciarse en contra de que las relaciones de coordinación entre la Comisión parlamentaria y el órgano de control externo atribuyan la facultad de aprobación de los elementos de comunicación del órgano de control externo para que éstos resultados adquieran validez.⁸⁸³ Los informes, resultados y conclusiones a que llegue el órgano de control externo tienen entidad y relevancia jurídica propia. Su independencia funcional, calidad técnica y opinión cualificada le confieren carácter y contenido propio. Aunque sus resultados puedan ser más o menos acertados, su posición institucional y las potestades a él atribuidas, confieren a su apreciación de la actividad económico-financiera del Gobierno una alta autoridad y solvencia técnica. Por lo tanto, el alcance de la actuación de la Comisión está sometido a unos límites jurídicos que se basan en el estudio y examen de las comunicaciones remitidas por el órgano de control externo, sin la posibilidad de pronunciarse sobre su aprobación.⁸⁸⁴ En el caso de permitirse esta posibilidad se estaría mediatizando la función autónoma e independiente del órgano de control externo,⁸⁸⁵ puesto

⁸⁸³ FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas (...)"; op. cit., pág. 343; FERNÁNDEZ-CARNICERO; op. cit.; LAVILLA RUBIRA, Juan José: "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad" en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Civitas. Madrid. 1991. T. III; pág. 2048

⁸⁸⁴ Según ARREGUI MINCHERO, Blanca: "La Comisión mixta Congreso-Senado (...)"; op. cit., pág. 74 y 75, las resoluciones que adopta la Comisión Mixta en relación a los informes recibidos del Tribunal de Cuentas, consisten en exigirle que: a) amplíe el informe en algunos aspectos; b) aclare algún punto del informe; c) realice una fiscalización complementaria o específica sobre alguna de las cuestiones expuestas en el informe; d) remita la información en posesión del Tribunal a las autoridades judiciales, a la Inspección de hacienda o a otros organismos a los que puede interesar (i.e. Fiscalía general del Estado); e) le informe de las conclusiones a las que llegue como consecuencia de las iniciativas adoptadas tras la fiscalización y de la resolución del procedimiento de pieza separada; f) analice si un supuesto recogido en el informe constituye responsabilidad contable; g) en el ámbito de sus competencias requiera al fiscalizado que se cumplan sus recomendaciones; y h) vele por el cumplimiento de la legalidad en determinados aspectos que afectan a determinados órganos; pero en ningún lugar se refiere a la posibilidad de rechazo de un informe de fiscalización.

⁸⁸⁵ LAVILLA RUBIRA, Juan José: "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad"; pág. 2048; FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del

que todas sus actuaciones estarían pendientes de refrendo por parte del Parlamento.

La funciones y atribuciones del órgano de control externo son las delimitadas en cada ordenamiento jurídico y constitucional, fruto de la voluntad del propio poder legislativo que es el que realiza la delegación de las competencias de control externo que a él le competen. De este modo se concreta una relación fiduciaria entre el Parlamento y su órgano técnico auxiliar de control externo. La relación de dependencia asegura que éste elabore de forma independiente sus informes de fiscalización y que el Parlamento se base en ellos (aunque no exclusivamente) para efectuar sus valoraciones y, posteriormente poder desplegar consecuencias políticas y legislativas. Por lo tanto las actuaciones de la Comisión se basan en el estudio, examen y valoración de las comunicaciones e informes recibidas que, normalmente, tienen su expresión en la elaboración de un dictamen parlamentario, como también en el testimonio de los comparecientes citados a declarar; pero no parece estar autorizada, en ningún caso, para enjuiciar la corrección de sus propuestas y conclusiones. La Comisión, partiendo de las comunicaciones recibidas puede elaborar sus propias conclusiones que llenen de verdadero sentido y contenido el ejercicio del control político que le corresponde. Para ello parece posible afirmar que puede solicitar del órgano de control externo todas aquellas informaciones, correcciones documentaciones y prácticas que sean necesarias para completar la información presentada, para que pueda efectivamente ejercer el control político. Pero por el contrario, la práctica parlamentaria rechaza la posibilidad de que la Comisión modifique las conclusiones a las que ha llegado el órgano de control externo. Con ello se quiere evitar que la Comisión de cuentas públicas se convierta en “juez” de la actividad fiscalizadora del órgano de control externo.

Tribunal de Cuentas (...); op. cit., pág. 344. En este mismo sentido ver las Actas de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, núm. 6, de 26 de septiembre de 1984, pág. 15; y núm. 7, de 31 de octubre de 1984, pág. 25 y 26

En otras palabras, la relación de confianza existente entre el Parlamento y el órgano de control externo queda garantizada por el principio de dependencia orgánica, pero en ningún caso obsta para que el Parlamento pueda solicitar la ampliación de todos aquellos datos que considere necesarios para poder ejercer con pleno conocimiento de causa el control político que le corresponde, sobre el documento de carácter técnico-jurídico que el órgano de control externo le presenta. Lo que el Parlamento está facultado para realizar en caso de duda o disconformidad con algún informe de fiscalización presentado es, solicitar datos complementarios o adicionales al propio órgano de control, para poder, de este modo, disponer, debatir, examinar, y en su caso aprobar las recomendaciones que de aquél informe se pudieran desprender, pero en ningún caso parece jurídicamente aceptable que el Parlamento pueda pronunciarse ni en contra, ni a favor de un informe de fiscalización.⁸⁸⁶

Estos son los límites en los que se mueve la actividad de la Comisión de cuentas públicas. Lo que no impide, sin embargo, que la Comisión acabe adoptando sus propias conclusiones y recomendaciones, en base a aquello recogido en los informes de fiscalización presentados y deducido después de un estudio y examen minucioso y riguroso. Efectivamente, los resultados del control externo adquieren, como veremos, eficacia jurídica vinculante para los órganos objeto del control, en la medida en que éstos han sido asumidos por el Parlamento y los hace propios, ampliando, reduciendo, o modificando el impacto de las recomendaciones y resultados obtenidos por el control externo,

⁸⁸⁶ En el mismo sentido se pronuncia GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda: *El Tribunal de Cuentas. El Control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Marcial Pons. Madrid, 2001; pág. 194, respecto de las potestades parlamentarias en relación a los informes de fiscalización definitivos que les entregue el Tribunal de Cuentas. Así afirma que “*la función de control político que le reconoce la Constitución, no atribuye al Parlamento la facultad para rechazar una determinada fiscalización del Tribunal o, incluso, rechazar el Informe Anual o algunas de sus conclusiones obligando al Tribunal a reconsiderar alguna de ellas. El Parlamento no posee por tanto, una especie de derecho de veto sobre el resultado de la fiscalización que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas. Interpretarlo así, aunque sea en la práctica, resulta contrario al modelo de institución de control externo que considero recogido en la Constitución española*”.

una vez realizado en oportuno examen y estudio del informe de fiscalización, en ejercicio del control político que le corresponde.⁸⁸⁷ Y es en el ejercicio de este control político que el Parlamento puede y debe pronunciarse sobre los criterios y medidas de racionalidad económica propuestos por el órgano de control externo, precisamente porque estas sí son cuestiones eminentemente de apreciación subjetiva, y por lo tanto no están basadas únicamente en parámetros objetivos, normativos y contables.

Pero el hecho que la actuación de la Comisión esté sujeta a límites en relación a la tramitación de los informes de fiscalización, no impide que existan unas “reglas de juego”⁸⁸⁸ que el órgano de control externo debe observar y respetar. El contenido de los informes de fiscalización debe mantenerse en un estricto plano técnico y objetivo. De este modo sus actuaciones deben estar basadas exclusivamente en hechos empíricos debidamente objetivables. En el momento en que su actuación contenga apreciaciones subjetivas, incita a la Comisión parlamentaria a valorar, e incluso cuestionar la actuación del órgano de control externo.

La objetivación de sus actividades enriquece y favorece el proceso interno de discusión de la Comisión. La subjetividad en el control externo por el contrario, puede provocar, por el juego de las mayorías parlamentarias de la Comisión, a ignorar y neutralizar el control externo. En definitiva, la necesidad de que las conclusiones, propuestas y recomendaciones que adopte la Comisión se produzcan como consecuencia de un consenso institucional, es un elemento de

⁸⁸⁷ En este sentido y para el caso español, el Dictamen sobre la Tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado de 1 de diciembre de 1983, elaborado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados a petición de la mesa, dispone que “*las Cortes no sustituyen al Tribunal (de Cuentas) en su función de censura de la Cuenta General. Sin embargo, las Cortes sí aprueban, deniegan o formulan observaciones a la Memoria o Informe del Tribunal*”.

⁸⁸⁸ FANLO FORLAS, A.: “Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado (...)”; op. cit., pág. 345

fortalecimiento del papel del órgano de control externo, y al mismo tiempo del control político que corresponde al Parlamento.⁸⁸⁹

Cuestión distinta sucede con el informe de fiscalización sobre la Cuenta General de la Administración del Estado. El examen de fiscalización que efectúa el órgano de control externo sobre la Cuenta general de la Administración una vez ha sido formada y remitida por el órgano responsable de realizar el control interno consiste en una comprobación formal sobre si se presentan de modo correcto, de conformidad con las normas, y si lo han hecho dentro del plazo previsto y con la estructura y el contenido establecidos.⁸⁹⁰ Pero también verifica el examen sustantivo financiero, de regularidad presupuestaria y contable, para comprobar si es coherente con el ejercicio anterior y con la documentación y cuentas parciales que le sirven de fundamento; si hay un enlace entre las distintas partidas y si, verificados los estados financieros, ofrecen la imagen fiel de la situación y se puede llegar como resultado a la valoración del cumplimiento de las normas.⁸⁹¹ Se trata de un estudio técnico sobre la Cuenta General presentada por el órgano de control interno del Estado, con el objeto de comprobar que refleja exactamente la ejecución real del Presupuesto del Estado. Una vez examinado lo que realmente ha sido la ejecución del Presupuesto, lo compara con la Cuenta General que ha recibido y hace la consiguiente propuesta al Parlamento.

Esta información que debe rendirse ante el poder legislativo, difiere de lo dicho anteriormente con carácter general para el resto de informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo, en la medida en que requiere la aprobación parlamentaria, para poder entender como definitivamente cerrada la ejecución del Presupuesto llevada a cabo por la Administración pública. Así

⁸⁸⁹ FANLO FORLAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas (...)"; op. cit., pág. 346

⁸⁹⁰ AMUNTANEGUI RODRIGUEZ, Juan Angel: "La Cuenta General del Estado hoy (...)"; op. cit., pág. 211 a 222

⁸⁹¹ CARRETERO, Adolfo: "La declaración definitiva de la Cuenta General (II)"; op. cit.; pág. 599 y sig.

pues, por la relevancia, tanto formal como material del informe, los ordenamientos jurídicos prevén la necesidad de que el Parlamento se pronuncie sobre el informe que le presenta el órgano de control externo. Normalmente esta decisión final se efectúa en el Pleno de la Cámara legislativa, en la medida que permite exteriorizar la solemnidad del acto que debe poner fin a la ejecución presupuestaria, habilitada, en su día por el mismo Parlamento. Esto no obsta para que el examen pormenorizado del documento que presente el órgano de control externo se haga en sede de Comisión, cuyas resoluciones o dictámenes se someten al Pleno para su oportuna aprobación. Cabe decir, en este punto, que el trámite parlamentario de este documento es de naturaleza no legislativa, con lo cual, el Parlamento no puede sustituir, en ningún caso al órgano de control externo, en su función de fiscalización de la Cuenta General. De ahí que sólo pueda aprobar, denegar o formular observaciones al informe presentado por el órgano fiscalizador. En caso de encontrar algún déficit, incongruencia, o laguna, el Legislativo podría solicitar la ampliación del documento al órgano de control, lo que no significa que lo haya rechazado. Y en caso de que los distintos grupos parlamentarios o diputados formulen observaciones, pueden adherirse al documento para su aprobación final.

El Pleno de la Cámara debe pronunciarse necesariamente sobre la aprobación o no de este documento. Como ya hemos indicado, la aprobación supone el cierre definitivo de la ejecución presupuestaria realizada por la Administración. Por lo que deviene un acto necesario. Es decir, se diferencia de los informes puntuales de fiscalización, en que éstos no son aprobados por el poder legislativo. Éstos son recibidos y estudiados por la Comisión de cuentas públicas, pero sin llegar nunca a producir eficacia ni resultados concretos por sí mismos, sino que son el fundamento técnico para que el poder legislativo pueda ejercer el control político que le corresponde y ello implica la potestad para apreciar y valorar libremente la oportunidad de los resultados contenidos en los informes de fiscalización; la información contable que se encuentra en los informes de fiscalización es disponible por el Parlamento, esto es, puede no ser tenida en cuenta para el ejercicio del control político, que ni única ni necesariamente debe estar basado en ellos. Por el contrario el acto de

aprobación de la Cuenta General es un acto necesario para que jurídicamente pueda considerarse liquidado el ejercicio presupuestario.

Por ello, siendo el acto de aprobación un acto necesario, la posibilidad de que se produzca un rechazo por el Pleno del informe sobre la Cuenta General del Estado debe ser tratado de forma individualizada. Si afirmamos que éste documento debe aprobarse necesariamente para poder poner fin a la ejecución presupuestaria, es evidente que su rechazo comporta unas consecuencias singulares. Lo habitual es que el documento presentado a la consideración del Pleno, refleje un adecuado equilibrio contable entre la habilitación presupuestaria y su liquidación; esto es, que la Cuenta General presentada por el control interno esté en consonancia con la ejecución real del Presupuesto. Difícilmente la mayoría parlamentaria va a permitir una situación distinta, esto es, que se remita al máximo órgano de la Cámara un documento que evidencie irregularidades contables y de gestión pública del Gobierno a quién da apoyo parlamentario. De ahí que si el documento refleja el equilibrio contable, pero no consigue la aprobación parlamentaria, ello significa la manifestación de la disconformidad del Legislativo, con el informe presentado por el órgano de control externo. Es muy difícil que pueda producirse una situación de estas características, puesto que este trámite ya ha sido superado en las fases previas de discusión y examen en sede de Comisión, y cualquier discrepancia con el informe presentado por el órgano de control externo ya tendría que haberse solventado con anterioridad, solicitando la ampliación de los datos y documentos que se consideren necesarios. Por eso, un hipotético rechazo del documento por parte del Pleno de la Cámara, equivale a poner en entredicho la veracidad, y la corrección técnica del informe presentado por el órgano de control externo, que, a su parecer, no constata debidamente la distorsión entre lo presupuestado y lo ejecutado, que ha quedado reflejado en el informe sobre la Cuenta General de la Administración. Políticamente esta posibilidad difícilmente vaya a producirse nunca puesto que ello significaría no respetar el principio constitucional por el cual se consagra al órgano de control externo como auxiliar y dependiente, orgánicamente de la Asamblea. Ésta sólo puede solicitar información adicional o aclaraciones a la documentación previamente

presentada por el órgano de control, pero en ningún caso cuestionar su autoridad técnica.

Cuestión distinta sería que el informe sobre la Cuenta General presentase unos resultados contables, en los cuales se reflejase que la Administración no hubiese respetado la legalidad financiera y contable y, con ello, se manifestase una situación de desequilibrio presupuestario, recomendando en su informe, la no aprobación parlamentaria, o la aprobación parcial de la Cuenta General. Esta es sin duda una situación política y jurídicamente delicada. Si la no aprobación del proyecto de ley de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, es interpretado, constitucionalmente, como una moción de censura indirecta del Parlamento sobre el Gobierno; el rechazo del informe sobre la Cuenta General de la Administración (que puede obtenerse también de forma activa, si el Pleno aprueba un informe sobre la Cuenta General que evidencie tal disparidad contable) puede equipararse a una voluntad similar. También es muy difícil que una situación semejante pueda nunca a llegar a ocurrir, en la medida en que el juego de la mayorías parlamentarias (las mismas que contribuyeron a aprobar el Presupuesto), nunca permitirá que el Ejecutivo se encuentre en una posición tan comprometida. Sin embargo, por remota que sea esta posibilidad no podemos dejar de mencionarla.

El examen y comprobación de la Cuenta General es una actividad que tradicionalmente, los Parlamentos encomiendan a los órganos de control externo.⁸⁹² De tal suerte que la actuación que éstos realizan se convierte en una actividad delegada. Si la delegación se deduce del texto constitucional, ésta no podrá ser revocada (excepto mediante un procedimiento de reforma constitucional), puesto que sería un acto inconstitucional. De ahí que si una de las funciones del Parlamento es la de controlar la acción de Gobierno, y de ésta

⁸⁹² Artículo 136 de la Constitución española y 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; aunque tampoco es así en todos los países, en Canadá, por ejemplo, no se atribuyó la potestad al Auditor General de elaborar un informe para la Comisión de cuentas públicas, sobre la Cuenta General hasta una reforma de 1992 (anteriormente era elaborada por el máximo responsable del control interno).

se deriva, necesariamente, el control de la ejecución y la liquidación presupuestaria, el informe que elabore el órgano de control externo sobre la Cuenta General, se convierte en un requisito imprescindible para el ejercicio del control parlamentario. Así, el órgano de control externo realiza la parte del control jurídico-presupuestario, antecedente del control político que es competencia del Parlamento.⁸⁹³ Esta dualidad temporal en la censura de la Cuenta General, implica que el acto parlamentario de control político, no exime de responsabilidad contable, ya que se puede aprobar la cuenta, pero iniciando expediente de responsabilidad contable. Así se consigue el cumplimiento del requisito jurídico y político de aprobación de la Cuenta y se abre la posibilidad para la exigencia de responsabilidades contables a título personal. También se puede llegar a aprobar la Cuenta General a pesar de que existan resoluciones del propio órgano de control, por reparos no solventados; e incluso es posible que no se aprueben todas o alguna parte de las cuentas, hasta que el propio Parlamento pueda llegar a una solución política de conciliación de las mismas.⁸⁹⁴

Recordemos que el acto parlamentario de aprobación de las Cuentas es un acto parlamentario con fuerza de ley, y por lo tanto, recurrible ante la jurisdicción constitucional.

⁸⁹³ CARRETERO, Adolfo: “La declaración definitiva de la Cuenta General (II)”; op. cit., pág. 600 y 601

⁸⁹⁴ Solución apuntada por CARRETERO, Adolfo: “La declaración definitiva de la Cuenta General (II)”; op. cit., pág. 603

Capítulo 9

El resultado del control externo

En este capítulo pretendemos analizar el resultado y las consecuencias jurídicas y políticas que se derivan del producto final obtenido mediante el ejercicio del control externo de la gestión económico-financiera del gasto público entendido éste, exclusivamente, como el fruto de la actividad fiscalizadora desarrollada por los órganos de control externo. Esto es, intentaremos profundizar en el análisis de la eficacia que producen los informes de fiscalización elaborados por los órganos de control externo, una vez éstos devienen definitivos y han sido entregados y conocidos por el órgano legislativo del cual dependen y, en su caso, al organismo o departamento de la Administración pública objeto del informe.

Obviamos por lo tanto, de forma expresa, el tratamiento del resultado obtenido por los órganos de control externo con potestades y atribuciones jurisdiccionales, por dos razones fundamentales. En primer lugar porque su eficacia jurídica queda en cierta medida condicionada a la estructura procesal y a la organización del poder judicial de cada ordenamiento jurídico en particular y su análisis requiere de un estudio necesariamente casuístico que se escapa del objeto de este trabajo; pero, sobre todo, en segundo lugar, porque de las decisiones adoptadas por la autoridad judicial no puede cuestionarse ni la eficacia jurídica, ni el efecto de cosa juzgada de sus decisiones firmes, ni su carácter conminatorio (o sancionatorio).

Tampoco queremos tratar en este apartado el alcance de los resultados obtenidos como consecuencia del ejercicio de la función consultiva que puedan tener atribuida algunos órganos de control. Aunque esta función es especialmente relevante y muy útil para fortalecer el control contable, su resultado es la respuesta a las consultas puntuales que puedan recibirse por

parte de los organismos y sujetos afectados por la función fiscalizadora y con la obligación de rendir cuentas. Por lo tanto, su eficacia está dirigida al órgano que efectuó la consulta, y éste es el responsable último de observarla y de actuar en el ejercicio ordinario de la gestión de los fondos públicos que estén a su cargo, conforme a la respuesta técnica recibida. Cuestión distinta es la potestad atribuida a los órganos de control externo para dictar resoluciones interpretativas sobre determinados aspectos de las normas de contabilidad y auditoría interna que los órganos administrativos deben contemplar. En aquellos países en que el propio órgano de control externo tenga atribuida la potestad de prescribir las normas de contabilidad que deben observar todos los entes públicos para llevar sus cuentas, las interpretaciones que sobre su aplicación pueda formular el órgano de control externo tienen carácter vinculante para todos los destinatarios, puesto que se considera una interpretación auténtica por parte del órgano que las ha elaborado.⁸⁹⁵

En definitiva, creemos que el objeto más adecuado para ser analizado en este capítulo, lo constituye el resultado final obtenido por el control externo, en tanto en cuanto, producto de la actividad fiscalizadora de la gestión económico-financiera del sector público. Para ello, conociendo de antemano la pluralidad de informes de fiscalización que puede elaborar el órgano de control externo⁸⁹⁶ creemos necesario, metodológicamente, iniciar su tratamiento por la

⁸⁹⁵ En los Estados Unidos, la GAO es la encargada de elaborar los criterios contables que han de seguir distintos órganos federales en la fiscalización de organismos, programas, actividades y funciones federales. Así por ejemplo la *Inspector General Act* de 1978 (reformada por 5 U.S.C. App. 1982) obliga expresamente al Inspector General a adoptar los criterios de auditoría y fiscalización aprobados por el *Comptroller General*. Lo mismo sucede en relación en la *Office of Management and Budget (OMB)* del ejecutivo, quien adoptó la decisión de seguir los criterios aprobados por el Comptroller General (Section 6 of OMB Circular A-73, "Audit of Federal Operations and Programs"). La *Single Audit Act* de 1984, requiere que estos criterios sean también contemplados por los gobiernos estatales y locales en la medida que reciban asistencia financiera de carácter federal (*The Single Audit Act of 1984 (31 U.S.C. 7501-7507)*).

⁸⁹⁶ Ver el apartado 4 del capítulo 7 de este trabajo: "Tipología de los informes de fiscalización elaborados y sus características técnicas"

determinación de sus verdaderos destinatarios, para pasar, en un segundo término, a examinar su impacto jurídico y político.

9.1. El destinatario de los informes de fiscalización

Por lo general el destinatario de los informes de fiscalización realizados por el órgano de control externo es el poder legislativo. Esta es históricamente su razón de ser: las competencias que ostenta las adquiere por delegación parlamentaria. El carácter auxiliar del órgano de control externo y su dependencia orgánica del Parlamento confirman esta concepción. El órgano de control externo realiza aquellas actuaciones de fiscalización técnica del gasto y la gestión pública que el Parlamento le ha delegado para que, sobre los resultados obtenidos, el propio Parlamento pueda efectuar el verdadero control político que le corresponde.⁸⁹⁷ El Parlamento retiene la función última de la sanción política de la gestión presupuestaria efectuada por la Administración, mientras constitucionalmente se delega en un órgano auxiliar las atribuciones necesarias para realizar un examen de carácter técnico y objetivo sobre la gestión del gasto público, que será la base para el ejercicio del control político (aunque, como sabemos, no es esta su única misión).

⁸⁹⁷ Según BURDEAU, Georges: *Traité de Science Politique, vol. XI, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*. Libraire Générale de Droit et Jurisprudence. 2ª Ed. Paris, 1976; pág. 393 y sig., detrás del concepto originario de control se escondía una idea muy sencilla y práctica: los elegidos del pueblo, en la medida en que representan su voluntad, deben vigilar la dirección elegida por la política del Estado con el fin de mantenerla en la línea que corresponde a la voluntad nacional. Con el desarrollo de la teoría política del parlamentarismo, este presupuesto ha ido complementándose con presupuestos más complejos. De este modo, el Parlamento actúa como un nexo imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y tiene además, la obligación de garantizar, política y constitucionalmente la obediencia del Gobierno a la voluntad popular. En este sentido ver MONTERO, José Ramón: "Les relations entre el Govern i les Corts Generals: Notes sobre el control parlamentari i la responsabilitat política en la Constitució Espanyola" en AAVV: *El Govern a la Constitució Espanyola i als Estatuts d'Autonomia*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 1985; pág. 195

Debemos destacar en este punto que el resultado del control externo tiene una doble condición: por un lado de documento con relevancia técnica propia, que goza de validez y de presunción de veracidad en relación al estado contable y de la gestión pública; y, de otro, de presupuesto o fundamento instrumental básico para que el poder legislativo pueda efectuar el control político.

Esta doble condición inherente al resultado obtenido mediante el ejercicio de la potestad fiscalizadora del control externo es, además, inescindible la una de la otra. Veamos: un documento técnico que por sí mismo no está dotado de eficacia jurídica vinculante puede, hipotéticamente, llegar a ser ignorado por los agentes (activos y pasivos) relacionados con la fiscalización de las cuentas públicas, esto es, las que han sido el objeto del control y los que son los destinatarios de los resultados obtenidos. Ahí encontramos la mayor debilidad del resultado del control: su falta de eficacia jurídica vinculante puede comportar su ignorancia por los distintos agentes, jurídicos y políticos, destinatarios del resultado obtenido mediante el ejercicio de la función fiscalizadora.

Pero a su vez, un documento que tenga como única misión ser la base jurídica para que pueda fundamentarse (en parte) el control político, repercute directamente sobre su capacidad real para realizar controles de gestión operativa, puesto que estos resultados pueden, también, no ser tenidos en cuenta por el poder legislativo (y, en su caso por el ejecutivo) y ello repercute, indirectamente, en el principio de independencia funcional del órgano de control externo.

En relación con esta segunda vertiente conceptual del resultado del control externo, histórica y constitucionalmente ha quedado justificado quien es su destinatario. Cualquier otro que sustituya en su totalidad o en parte el protagonismo del Parlamento, deslegitima la esencia misma del control externo

y precisa ser explicado mediante otros argumentos jurídicos y políticos del Estado constitucional de derecho.⁸⁹⁸

Por el contrario, de la primera acepción del resultado y del concepto del control externo, esto es, el de constituir un documento contable de carácter técnico y, en definitiva, de la justificación jurídico-política de sus resultados, sí cabe predicarse un espectro más amplio de destinatarios. Entre los posibles entes y órganos que pueden ser tanto objeto fiscalizado como órgano receptor o destinatario de los resultados obtenidos por la actividad fiscalizadora, se encuentran inevitablemente los entes y organismos de la Administración pública fiscalizada.

9.2. La publicidad del resultado del control externo: los informes de fiscalización y las resoluciones de la Comisión parlamentaria de cuentas públicas

El principio de publicidad de las normas es también de aplicación para los resultados del control externo, tanto para los informes de fiscalización elaborados, como para los actos parlamentarios y resoluciones de la Comisión de cuentas públicas que se adopten como consecuencia del examen y el estudio de los informes de fiscalización que se le han remitido.⁸⁹⁹ Sin embargo ambas obedecen a necesidades distintas, en función de cuál sean sus destinatarios y de la eficacia jurídica que vayan a desplegar.

⁸⁹⁸ Teniendo en cuenta que el Parlamento es el representante de la soberanía popular y por lo tanto el destinatario final de los informes de fiscalización debe ser, en última instancia el pueblo, el cuerpo electoral o los ciudadanos. Ver CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: “El ciudadano como usuario de la información contable” en *Auditoría Pública*, núm. 19, diciembre de 1999; pág. 17 a 24

⁸⁹⁹ Según el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 27/1982 del Tribunal de Cuentas: “*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*”.

La difusión pública de los informes de fiscalización tal y como han sido elaborados por el órgano de control externo es una característica inherente a este tipo de control. Su necesaria conexión con el electorado (el principal destinatario que legitima la existencia del control externo), que es quién efectúa el control social, sólo es posible en la medida en que se dé la máxima publicidad a todas sus actuaciones y a los resultados que haya obtenido, con independencia de que éstos hayan sido o no tenidos en cuenta por la Administración o por el Legislativo. En cambio, el requisito de publicidad de la actividad parlamentaria relacionada con el examen de dichos informes y de las resoluciones que pueda adoptar como consecuencia de aquél, dirigidas a la Administración, se debe a unos motivos distintos. Así, una vez se han recibido los informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo y han sido objeto de examen y análisis, la lógica de la institución aconseja que las resoluciones que se aprueben como consecuencia de ello se publiquen en los diarios o gacetas oficiales para su oportuno conocimiento.⁹⁰⁰ No sólo en los internos de la Cámara legislativa, sino en los que jurídicamente se hayan habilitado para garantizar el conocimiento de las normas a sus destinatarios. El requisito de publicación se exige en la medida en que las resoluciones que se hayan podido aprobar, contengan disposiciones de obligado cumplimiento para sus destinatarios. Esto es, en la medida en que se otorga eficacia jurídica vinculante a sus disposiciones, éstas deben estar publicadas.

El acto de publicación puede contener tanto el informe completo de fiscalización, junto a las recomendaciones que formule el órgano de control externo, y las recomendaciones parlamentarias, que son las únicas de obligado cumplimiento; o únicamente la resolución parlamentaria, donde se insta a los órganos de la Administración afectada a llevar a cabo las recomendaciones

⁹⁰⁰ En este sentido ver el artículo 28.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas: *“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”.*

aprobadas y, en su caso dar cuenta de su aplicación y los resultados alcanzados a partir de su observación.⁹⁰¹

Para la Cuenta General de la Administración del Estado rigen unas características particulares. Así, en la medida en que ésta no haya sido oportunamente aprobada, ya no por la Comisión de cuentas públicas (que es la responsable de elaborar el dictamen sobre el Informe de la Cuenta General del Estado), sino por el pleno del Parlamento, no puede procederse a su publicación.⁹⁰² Dada la dependencia que en el examen y comprobación de la Cuenta General tiene el órgano de control externo respecto del Parlamento, parece obvio⁹⁰³ que sólo hasta que se produzca el pronunciamiento favorable del Legislativo pueda publicarse el informe que elabore el órgano fiscalizador. Hasta que ésta no haya sido aprobada, no puede cerrarse un determinado ejercicio presupuestario. Así, al ser el único informe de fiscalización, en el que es necesaria la aprobación parlamentaria (a diferencia del resto de informes de fiscalización que pueden ser simplemente “recibidos” y examinados por la Comisión de cuentas públicas, sin que de ello debe desprenderse necesariamente ninguna consecuencia, jurídica ni política), éste documento puede sufrir modificaciones o enmiendas durante todo el proceso de tramitación parlamentaria, por lo que no adquiere el carácter definitivo hasta su aprobación final. A partir de ese momento puede entenderse aprobada la

⁹⁰¹ Como hemos visto, el artículo 28.2 de la ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas prevé que ambos, informe de fiscalización y resoluciones de la Comisión, sean publicados.

⁹⁰² De forma distinta a lo que sucede en relación a los informes de fiscalización individuales elaborados por el órgano de control externo, que pueden ser publicados a iniciativa propia, una vez han sido enviadas al Parlamento, y pierde intensidad el deber de sigilo y secreto que rige durante su tramitación; en la medida en que por sí solos estos informes no ostentan eficacia jurídica, una de sus posibles virtudes reside en su amplia difusión, tanto a los órganos afectados, como al público en general

⁹⁰³ Dictamen sobre tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado. Revista de las Corte Generales; pág. 123

Cuenta General de la Administración del Estado, y sólo entonces puede procederse a su aprobación.

9.3. Eficacia jurídica de los informes de fiscalización

El control de legalidad que efectúa el órgano de control externo sobre la gestión económico-financiera del gasto público en el desempeño de la actividad fiscalizadora, y por lo tanto de control de sometimiento a la legalidad vigente, otorga a los resultados obtenidos por el control externo validez jurídica. De forma adicional, el principio de independencia reflejado en el carácter técnico y objetivo de sus actuaciones, otorga la presunción de veracidad a los resultados obtenidos por el control externo. Sin embargo, a pesar de que los resultados sean expresión de una actividad realizada atendiendo a las más altas cotas de independencia y puedan ser oportunamente objetivables, esto es, no sujetos a interpretaciones subjetivas de los responsables de efectuar el control externo, ni de otros agentes, éstos no gozan de eficacia jurídica vinculante.

Este es uno de los principales problemas que nos hemos ido encontrando de forma transversal a lo largo de este trabajo. Refleja la naturaleza jurídica del órgano de control externo, en tanto en cuanto su posición institucional puede quedar definida por el valor jurídico atribuido al resultado final de sus actuaciones fiscalizadoras. El elemento de preocupación consiste en la posibilidad de que cualquier actuación fiscalizadora puede quedar supeditada en su fase final, a la aprobación o consideración parlamentaria (a pesar de que el órgano de control externo dependa orgánicamente de este último). En otras palabras, si la única misión del control externo consiste en facilitar al poder legislativo los resultados obtenidos mediante las atribuciones fiscalizadoras que tiene delegadas, y por otro lado, el poder legislativo, en ejercicio de su función de control político, no está sujeto, por definición, a los contenidos del resultado del control externo (esto es, el parámetro de control es disponible), la consecuencia es evidente: el resultado del control externo puede ser ignorado.

Por lo tanto, podemos afirmar que en relación a los efectos producidos por el resultado del control externo, una premisa es invariable: el resultado del control externo no goza de eficacia jurídica propia. En tanto que órgano auxiliar y asesor de carácter técnico, sólo es vinculante en la medida que es aceptado por el poder legislativo. Asumiendo este principio (coherente con la teoría del control político), la única forma que retiene el control externo para tener alguna posibilidad de producir efectos jurídicos, consiste en potenciar al máximo su carácter técnico, independiente y objetivo. Es decir, cuánto mayor sea el grado de credibilidad, respeto y reconocimiento de sus actuaciones fiscalizadoras y, en consecuencia, de las medidas que tenga a bien recomendar para conseguir una gestión de los recursos públicos más eficiente, mayor será la influencia que pueda ejercer sobre el poder legislativo en el ejercicio del control político, de censura, de la liquidación presupuestaria. Por lo tanto fortaleciendo el carácter técnico e independiente del funcionamiento del órgano de control externo, y como consecuencia, del resultado de sus actuaciones de fiscalización, se puede (siempre indirectamente) llegar a influir el ejercicio del control político. Del prestigio de la institución de fiscalización dependen las posibilidades de eficacia jurídica de sus resultados, aunque necesariamente requieren el trámite de estudio, análisis y adopción parlamentario, para poder producir efectos jurídicos.

Con carácter residual, y por lo tanto, con menores expectativas de producir efectos concretos, el resultado del control externo tiene otros dos destinatarios: la Administración fiscalizada y el electorado como agente del control social. El ejercicio del control externo termina una vez se ha realizado la fiscalización de la actividad económico-financiera de un determinado sector público. Las consecuencias que producen sus informes no dependen de su autor. Pero el ordenamiento jurídico no puede quedar al margen e ignorar las potencialidades y beneficios atribuibles a los resultados obtenidos por un órgano de estas características por el simple hecho de que el control político no está sometido a sus resultados. Ahí rige, lógicamente, el carácter necesariamente disponible y subjetivo del control político. Pero, a iniciativa propia, la Administración fiscalizada puede, discrecionalmente, adoptar y aplicar las recomendaciones sugeridas por el órgano de control externo para conseguir una gestión más

eficiente de los recursos públicos. De forma adicional, el control social puede, también, libremente, apreciar y valorar los resultados del control externo.

En resumen, la virtualidad del resultado del control externo reside en gran medida en su adopción y aprobación parlamentaria. Para ello el ordenamiento jurídico y la dinámica de funcionamiento del poder legislativo deben buscar mecanismos que favorezcan el carácter apolítico, o mejor dicho, no partidista, del análisis del resultado del control externo (sobre todo en la Comisión parlamentaria encargada de recibir y examinar el resultado del control, y en su caso de aprobar los dictámenes necesarios sugiriendo la aprobación de medidas legislativas concretas). En caso contrario la virtualidad del resultado del control dependerá exclusivamente de su publicidad y capacidad de influencia en el ejercicio del control social. Si el órgano de control externo es consciente de la utilización política (o partidista) de sus funciones y de su actividad y, en consecuencia, también de sus resultados, éstos pueden ser reorientados hacia otras finalidades distintas para las que éste órgano ha sido creado en los sistemas democráticos, intentando a la vez, aumentar su capacidad de influencia sobre otros poderes, órganos o instancias del Estado, olvidando su posición institucional de órgano de asesoramiento técnico.

Ahí pueden surgir riesgos en relación a la conformación de un contra-poder del Estado. El órgano de control externo no puede abandonar su naturaleza de órgano auxiliar del Parlamento. Tampoco su carácter de órgano de relevancia constitucional y por lo tanto, de órgano no esencial para el Estado. El control externo a pesar de tener entidad propia, no es un poder del Estado. Su existencia se justifica (aunque no exclusivamente) en la medida en que su actuación es fundamento para el ejercicio del control político de la gestión presupuestaria de la Administración. Su misión no consiste en desgastar políticamente al Ejecutivo al cual fiscaliza o a la mayoría parlamentaria que le da apoyo. Su auténtico objetivo reside en elaborar informes de fiscalización de carácter técnico, objetivo e independiente, sin tintes políticos, para que el poder legislativo pueda ejercer la parcela de control (político) que democráticamente le corresponde y, en su caso, adoptar las medidas legislativas que crea oportunas en la dirección señalada por el órgano de control externo. Éste es un

agente del Parlamento en su conjunto. No es por lo tanto un instrumento exclusivo de la mayoría, ni de la minoría parlamentarias, y esta característica no puede ser ignorada por el poder legislativo. Por lo tanto, asegurando su carácter técnico, objetivo y con ello, el carácter irrefutable de la información y documentación contable que vaya elaborando, se consigue su objetivo final: que sus resultados sean atendidos por el poder legislativo. Con ello, aunque éste siga actuando bajo parámetros estrictamente partidistas al efectuar el juicio valorativo sobre el resultado del control externo, el mismo carácter objetivo e independiente de los informes de fiscalización va a permitir que éstos sean tenidos en cuenta en el ejercicio del control social.

9.3.1. La valoración del resultado del control

a) La valoración efectuada por el ente afectado

El organismo o ente público fiscalizado por el órgano de control externo es uno de los sujetos que, en su condición de destinatario del resultado del control externo está llamado a valorar sus resultados. Este trámite de valoración no implica, necesariamente, la observación de obligaciones jurídicas en todos los casos. En efecto, existen situaciones donde la valoración de los resultados es completamente discrecional por parte del ente afectado. De este modo sus actuaciones se pueden producir como consecuencia de tres situaciones distintas y su repercusión tiene también distinta trascendencia.

El primer supuesto que permite la valoración del resultado del control externo por parte del ente u organismo de la Administración afectado, coincide también temporalmente con el primer contacto que mantiene con el resultado del control. Nos referimos al envío del informe de fiscalización, que con carácter provisional le remite el órgano de control externo, para que aquél pueda realizar las alegaciones que estime necesarias. Es decir, es el resultado del primer examen que los equipos de auditoría realizan sobre los datos documentales y contables que el órgano del sector público sujeto a fiscalización envía al responsable de efectuar el control externo. Todos los

ordenamientos jurídicos analizados otorgan un plazo de alegaciones al órgano, ente o sujeto público fiscalizado para que pueda oponerse (aportando toda aquella documentación que estime oportuna y necesaria) a la evaluación efectuada por el órgano de control externo.⁹⁰⁴

Así pues, el documento de fiscalización elaborado no puede considerarse definitivo (aún no ha sido aprobado por el Pleno en el caso de los órganos colegiados de control externo, ni por el máximo responsable de los órganos de control externo de carácter unipersonal), ya que le resta el preceptivo trámite administrativo de alegaciones que se facilita al órgano fiscalizado para que manifieste su conformidad o discrepancia con aquello contenido en el informe de fiscalización, y aporte los datos necesarios en los que se fundamenta su demanda. Aquello que el órgano de la Administración, pueda alegar en este trámite procesal, no es vinculante para el órgano de control externo, puesto que no está obligado a modificar el resultado de sus informes de fiscalización. Sin embargo, en la mayoría de los casos analizados, la documentación adicional que se pueda aportar se adjunta al informe de fiscalización elaborado, para su oportuna aprobación por el órgano o persona responsable del control externo, y en su caso, para su oportuna remisión al poder legislativo.⁹⁰⁵ Sabemos pero, que tanto la doctrina como la práctica del control externo recomiendan que el informe final remitido al poder legislativo sea lo menos controvertido posible en todo aquello relativo a la legalidad y la contabilidad del gasto público, puesto que, de este modo, se fortalece la presunción de legalidad y veracidad contable de la documentación entregada y, de este modo permite al legislativo poder

⁹⁰⁴ De acuerdo al artículo 44.1 de la ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, este plazo es de 30 días, prorrogable con justa causa por un período igual. Si a la vista de las alegaciones y justificaciones presentadas se acordaran otras comprobaciones o diligencias, el apartado 2 del mismo artículo concede la posibilidad de una nueva audiencia en los mismos términos y plazos establecidos en el apartado 1.

⁹⁰⁵ Este es el funcionamiento del Tribunal de Cuentas Europeo en la elaboración de informes de fiscalización.

dedicar una parte más sustancial de sus recursos y tiempo al análisis de la gestión operativa del gasto público.

El órgano objeto del control externo también puede valorar el resultado del control en un segundo momento. Éste puede efectuarse cuando el informe de fiscalización ostenta ya carácter definitivo. Esta intervención supone una actuación discrecional de la propia Administración como consecuencia del conocimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización del órgano de control externo. La lógica constitucional de división de poderes que implica que el destinatario final de los resultados obtenidos por el control externo de la gestión económico-financiera del Gobierno tenga que ser el poder legislativo, no impide en ningún caso, que éstos sean remitidos también, a efectos informativos, de divulgación y publicidad, al órgano fiscalizado. Más aún, la garantía última del control externo en el Estado democrático de derecho es precisamente la difusión de sus actuaciones. De su publicidad depende su eficacia, ya que si el ejercicio del control político no está vinculado a aquello contenido en los informes de fiscalización, la única capacidad de influencia que le resta, aunque indirecta, es sobre el ejercicio del control social. De ahí que el ordenamiento jurídico se encargue de facilitar los mecanismos para garantizar la máxima difusión posible de los resultados del control externo. De este modo entre los destinatarios finales (deseables, aunque no jurídicamente necesarios) se incluye al Ejecutivo y a la Administración. Aunque éstos no quedan vinculados a actuar conforme a aquello contenido en los informes de fiscalización,⁹⁰⁶ sí pueden, en virtud del principio de iniciativa gubernamental sobre decisiones de contenido económico y, en relación con la potestad de toma de decisiones sobre la dirección y la coordinación de la Administración y del Gobierno, que le corresponde, actuar de oficio y adaptar tanto la organización interna de la Administración (o de alguno de sus departamentos o secciones) como los sistemas contables y de gestión financiera, a las recomendaciones efectuadas por el órgano supremo de fiscalización del Estado. La capacidad de influencia sobre este sector

⁹⁰⁶ A excepción USA donde, de acuerdo con la ley reguladora de la GAO, la Administración está obligada a observar y a aplicar las recomendaciones sugeridas por la GAO

depende, igualmente, de la objetividad, imparcialidad y calidad técnica de las recomendaciones que pueda efectuar.

El último supuesto en que se puede producir la valoración del resultado del control externo por parte del órgano objeto de la fiscalización consiste en que éste se produzca a instancia del poder legislativo una vez éste ha examinado y, en su caso, aprobado ciertas recomendaciones contenidas en informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo. Es decir, la actuación del órgano objeto de fiscalización como consecuencia del resultado obtenido por el control externo se produce por prescripción legislativa. Esta obliga al órgano afectado a adoptar las recomendaciones por él propuestas, con el fin de que éste adopte su sistema económico, financiero y contable a los parámetros sugeridos, bien por el órgano de control externo, bien por el propio Parlamento, para poder conseguir una gestión de los recursos públicos más eficiente. En este supuesto la valoración que puede efectuar el destinatario final de las recomendaciones contenidas en el informe de fiscalización es más bien nula. Su actuación se centra exclusivamente a aplicar las disposiciones legislativas aprobadas. Posteriormente, y según los casos, es el propio órgano fiscalizado el que debe rendir cuentas al Parlamento sobre la oportuna aplicación de las medidas sugeridas y, en su caso, de los efectos producidos a partir de su adopción.

b) La valoración efectuada por el Parlamento

Como ya sabemos, el control político ejercido por el legislativo en relación a la gestión del gasto público se define como un control subjetivo, y por tanto el parámetro de control es disponible.⁹⁰⁷ De ahí que la valoración que de los resultados obtenidos por el órgano de control externo pueda hacer el Legislativo sea estrictamente de oportunidad política, ya que su actuación no

⁹⁰⁷ ARAGON REYES, Manuel: "El control parlamentario como control político" en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; pág. 9 a 39

está sometida jurídicamente a ningún factor, documentación o información por más que esta sea altamente independiente y objetiva.

La valoración parlamentaria de los resultados del control se centra así hacia la consecución de dos objetivos fundamentales. El primero de ellos consiste en la determinación de la voluntad y oportunidad de exigencia de responsabilidades políticas de los responsables al frente de la Administración que, como consecuencia de los hallazgos del proceso de fiscalización de la gestión del gasto público, puedan ser exigidas en sede parlamentaria. No debemos olvidar que el control político valora la oportunidad (política) de la exigencia de responsabilidades políticas. Con lo cual, la exigencia del resto de responsabilidades personales, sean estas civiles, administrativas, penales o contables en las que puedan haber incurrido las personas y entes que tengan a su cuenta el manejo de caudales públicos, no es un elemento de preocupación del poder legislativo, en la medida que estas deben depurarse ante otras instancias (sean estas administrativas, judiciales o contables).

El segundo objetivo de la valoración parlamentaria de los resultados del control externo, consiste en activar los mecanismos legislativos necesarios para que se pueda conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos por parte de los responsables de la Administración pública. Del estudio y el análisis de los resultados del control externo, el control político puede estimar oportuno la aprobación de determinadas medidas legislativas que incidan expresamente en el seno del funcionamiento de la Administración pública, para poder conseguir de este modo una gestión más eficaz, eficiente y económica del gasto público.⁹⁰⁸ La interpretación de qué medidas son las más adecuadas para reparar y corregir la ineficiencia administrativa en la gestión de los fondos públicos, así como de los mecanismos para aumentarla, dependen de la voluntad de la mayoría parlamentaria, pero en cualquier caso el grado de objetividad, credibilidad y respeto técnico del control externo puede ejercer una enorme influencia en la adopción de dichas medidas legislativas.

⁹⁰⁸ Sobre este aspecto nos remitimos a lo analizado en el capítulo 8

c) La valoración efectuada por el cuerpo electoral

En este apartado nos queremos referir a la valoración sobre los resultados del control externo que puede efectuar el cuerpo electoral en ejercicio del control social. Esta es, como sabemos, una cláusula residual del sistema democrático, que extrapolado al control económico-financiero externo del gasto público, permite la activación del control social, con independencia del resultado alcanzado en el ejercicio del control político.

Un control externo sin la capacidad de influencia en el control social a través del principio de publicidad de sus actuaciones y sus resultados, implica el sometimiento único de su función fiscalizadora a la voluntad subjetiva de la mayoría parlamentaria que, por su propia razón de ser, condiciona el resultado final del control político.⁹⁰⁹ Por lo tanto, el ordenamiento jurídico no sólo no debe ignorar, sino que debe potenciar el carácter público de los resultados obtenidos por el control externo.⁹¹⁰

De este modo, en Estados Unidos el *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), en su *Concepts Statement* núm. 1 establece tres grupos de usuarios de la información contable: 1) aquellos en los que el Gobierno es responsable

⁹⁰⁹ Sobre la publicidad de los informes de fiscalización elaborados por los órganos de control externo y las relaciones con los medios de comunicación ver BOURN, John: “Les relations avec les médias” en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; pág. 261 a 269

⁹¹⁰ CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: “El ciudadano como usuario de la información contable”; op. cit., pág. 17 a 24. Para el caso español ver el segundo párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley de Ordenación y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que dispone: “El servicio a los ciudadanos y a los intereses generales debe estar caracterizado, como ha dispuesto la Constitución, por la objetividad. Es decir, la transparencia en la actividad administrativa debe ser, no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público. Los titulares de los diferentes órganos administrativos, no son más que gestores de intereses ajenos, los del cuerpo social, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos”.

principal: los ciudadanos; 2) aquellos que representan directamente a los ciudadanos: los políticos; y 3) los que prestan dinero al Gobierno: los inversores. El *Financial Accounting Standards Board* (FASB) en su *Statement of Financial Accounting Concepts* núm. 4 “Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations” establece cuatro grupos de receptores de esta información: 1) los proveedores de recursos; 2) los usuarios o los beneficiarios de los servicios que prestan; 3) los responsables de las políticas de tales compañías y los responsables de inspeccionarlas; y 4) los gerentes de las mismas. La *Federal Accounting Standards Advisory Board* (FASAB) refleja en su *Statement of Federal Financial Accounting Concepts* núm. 1 que los usuarios pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: 1) los ciudadanos; 2) el Congreso; 3) los ejecutivos de las políticas públicas; y 4) los gestores de los programas. Los ciudadanos al ser los que pagan los impuestos, están interesados en conocer los resultados, los impactos y la eficiencia de la gestión pública.⁹¹¹

En países europeos como Italia, Portugal, Bélgica o Francia cabe destacar la aprobación de las llamadas Cartas del Ciudadano o cartas de Servicios públicos, en las que se establecen los principios que han de regir en la prestación de los servicios públicos, y se indica que se ha de mejorar el servicio al ciudadano, y ello implica el aumento en la cantidad y la calidad de la información que recibe.

Sin embargo, en la práctica, el control que ejercen los ciudadanos sobre los gestores públicos a través de los resultados obtenidos por el control externo, se efectúa fundamentalmente mediante sus representantes políticos democráticamente elegidos. La práctica de juzgar el grado de consecución de objetivos y la calidad de la gestión de los recursos públicos por los ciudadanos, está bastante asumida en los países anglosajones, pero muy poco en los latinos. Así, mientras en los primeros se asume que la información debe ser entendible para el ciudadano, en cambio en los países latinos se tiene la idea

⁹¹¹ *Ibid.*

de que la información contable es fundamentalmente para fines internos.⁹¹² España tampoco es una excepción a esta tendencia y se acostumbra a asociar la rendición de cuentas a un proceso interno, con un gran volumen de documentos casi ininteligibles, y solamente útil en determinadas instancias. Si a ello añadimos algunos problemas de difusión de los resultados obtenidos o los plazos demasiado largos entre la gestión de los recursos públicos y la disponibilidad de la información, la capacidad de influencia de los ciudadanos es prácticamente nula.

d) La valoración efectuada por la autoridad judicial

En aquellos supuestos en los que el órgano de control externo no tiene atribuidas potestades jurisdiccionales, la autoridad judicial es la encargada de examinar los resultados obtenidos por el órgano de control externo, para exigir la reparación de las irregularidades contables observadas. Del mismo modo que en los órganos de control externo con potestades jurisdiccionales, la sección responsable de determinar, exigir y reparar la responsabilidad contable de aquellos sujetos y autoridades públicas que, en el manejo de los fondos y recursos públicos, hayan cometido alguna irregularidad, se basa en las actuaciones practicadas por la sección fiscalizadora del órgano de control externo (aunque no exclusivamente); en los sistemas donde existen órganos de control externo que ejercen funciones exclusivamente fiscalizadoras, el responsable de la exigencia y la reparación de la responsabilidad contable es la autoridad judicial. Y ello con independencia que, de las actuaciones de fiscalización practicadas, se puedan deducir además responsabilidades de tipo civil, administrativo o penal.

La autoridad judicial se convierte, de este modo, en el órgano encargado de valorar el resultado del control externo estrictamente en aquellos ámbitos en los

⁹¹² CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: "El ciudadano como usuario de la información contable"; op. cit., pág. 18

que debe exigirse la responsabilidad contable o penal. La actividad fiscalizadora, y más concretamente el resultado final alcanzado en aquello relativo a la detección de irregularidades contables se convierte, a efectos formales, y por analogía, en algo parecido a una denuncia que el órgano de control externo pone en conocimiento de la autoridad judicial. En otras palabras, cuando en el transcurso de la actividad fiscalizadora, el órgano de control externo encuentra indicios de irregularidad contable que puedan dar lugar a la exigencia de responsabilidades y a su reparación, éste lo comunica o lo pone en conocimiento de la autoridad judicial.⁹¹³

Es en este punto donde el órgano judicial competente debe valorar el resultado del ejercicio del control externo. Su valoración no está condicionada en ningún caso por los hallazgos o indicios del control externo. El poder judicial es independiente, y sólo está sometido al imperio de la ley, por lo que goza de absoluta independencia a la hora de valorar el resultado obtenido por el control externo. Su solicitud es asimilable al de una denuncia ciudadana. Eso sí, goza de mayor credibilidad técnica y por lo tanto sus resultados ostentan un mayor grado de veracidad que el de una denuncia particular ordinaria. Sin embargo, tanto en un caso como en el otro, es la autoridad judicial la competente para decidir sobre su admisión a trámite, y, en su caso iniciar los procedimientos oportunos para exigir y depurar la responsabilidad contable en la que supuestamente se haya incurrido.

9.3.2. Características inherentes al control *a posteriori*: el desfase temporal de los informes de fiscalización

Una de las críticas más incisivas que recibe la actuación fiscalizadora de los órganos de control externo consiste en la atemporalidad de los informes de fiscalización, esto es, en el desfase temporal que transcurre entre la gestión económico-financiera del sector público (es decir, el objeto de la fiscalización),

⁹¹³ Y también, en su caso, al Parlamento y a la autoridad jerárquicamente competente de la Administración.

su fiscalización y la posterior exigencia de actuaciones concretas como consecuencia de los resultados obtenidos por el control externo. De este modo la atemporalidad en relación a la gestión del erario público que efectúa la Administración se centra en dos momentos puntuales. Primero, una atemporalidad en relación al momento en que la gestión realizada por la Administración es efectivamente fiscalizada por el órgano de control externo (como consecuencia inherente de la característica del control *a posteriori*), y posteriormente, una atemporalidad en relación al momento en que los resultados de la actividad fiscalizadora son examinados por el Parlamento (como principal destinatario del resultado del control externo). Asumiendo estas fases como necesarias en el proceso de control externo, y previas a la solicitud de actuaciones concretas a la Administración, no es difícil imaginar que cualquier informe de fiscalización sobre la gestión gubernamental queda temporalmente muy alejado del ejercicio presupuestario objeto del control externo realizado con posterioridad a su ejecución. Si las posibilidades reales de las que goza el órgano de control externo para producir efectos concretos, dependen, en gran medida de su capacidad de “influencia”, condicionada por la calidad técnica de sus informes de fiscalización, a ello debemos añadirle la necesidad de una concordancia temporal, puesto que, aunque se consiga asegurar las características de objetividad e imparcialidad, si el resultado obtenido no se adecua a la situación y a las necesidades actuales de la Administración, difícilmente nunca podrán ser tenidos en cuenta. Dicho de otro modo, sus resultados podrán ser utilizados como instrumento para realizar una censura política de la gestión de los fondos públicos, pero va a perder capacidad real de influencia técnica en la confección de los sistemas contables y de gestión pública de la Administración.

En consecuencia el examen parlamentario que de ellos pueda hacerse y, sobre todo, el énfasis que puedan tener las medidas y recomendaciones propuestas tanto por el propio órgano de control como por los miembros de la Comisión de Cuentas Públicas puede ser menor, precisamente por las dificultades de implementación que van a tener. El grado de incidencia real en la organización administrativa y en el establecimiento de criterios contables que aquella tenga que seguir para mejorar su gestión es el principal argumento que

implícitamente utiliza el Parlamento para aprobar sus resoluciones y recomendaciones. En este sentido el carácter temporal es un claro condicionante de la eficacia del resultado del control externo.⁹¹⁴ En la medida en que se diluye la capacidad real de intervención y de reparación sobre hechos pasados (sin que impliquen responsabilidad contable) el resultado del control externo pierde interés (tanto político como social), y lo que es peor, pierde posibilidad real de eficacia.

Esta falta de atención y dedicación parlamentaria, que ralentiza peligrosamente todo el proceso fiscalizador, es atribuible a diversos factores y causas. Las principales son que la gestión presupuestaria examinada ya ha sido liquidada, que el Parlamento, los técnicos y recursos de que dispone (y en definitiva su prioridad y voluntad política), están más preocupados de preparar y aprobar los presupuestos futuros que de seguir el cumplimiento efectivo de las medidas y recomendaciones propuestas; y que el desfase temporal es tan grande que la gestión irregular detectada y reflejada en un informe de fiscalización ya haya podido ser corregida *a motu proprio* por el mismo organismo de la Administración afectado.

Las dificultades se acentúan mucho más cuando un agente externo al órgano de control, y con potestad para ello, solicita la elaboración de un informe puntual de fiscalización sobre la gestión de un departamento u órgano administrativo durante un periodo temporal muy distante a la actualidad. Ahí las posibilidades de actuación reparadora van a ser casi imposibles y su única misión consiste en evidenciar y poner de manifiesto las hipotéticas irregularidades e infracciones contables cometidas en el pasado, con la finalidad de sacar algún rendimiento electoral. Puede incluso que el partido político con responsabilidades de Gobierno por aquel entonces, esté ahora en la oposición, siendo por lo tanto ésta su última preocupación política. En este caso, la voluntad política, se convierte, marcadamente, en la persecución de

⁹¹⁴ CUÑADO AUSIN, Gregorio: "La aproximación temporal de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, abril 1999, núm. 1; pág. 4

objetivos o intereses partidistas consistente en obtener la documentación necesaria para sustentar alguna sospecha de fraude o infracción contable, más que en un interés real para mejorar la gestión pública de un determinado organismo. Por ello, en estos casos, parece más adecuado utilizar otros instrumentos o mecanismos parlamentarios, como la creación de una comisión de investigación que tenga como finalidad esclarecer los hechos y determinar (y en su caso depurar) las oportunas responsabilidades políticas; o bien plantear las posibles sospechas ante la autoridad judicial competente o el ministerio público, para que detecten, y en su caso, exijan, las responsabilidades contables, civiles, penales o administrativas a que hubiese lugar.

Una característica inherente al control *a posteriori*, de la cual no nos podemos desprender, consiste en el carácter necesariamente posterior del propio control sobre la actividad económica de la Administración, y una vez ésta ha sido ejecutada. Pero esta particularidad no obsta para que puedan sugerirse, elementos y medidas legislativas (utilizadas en derecho comparado), que reduzcan, en cierta medida, este temido desfase temporal e influyan directamente en la eficacia del resultado del control externo. La característica del control *a posteriori*, es precisamente que éste se realiza *ex post facto*, esto es, una vez efectuada la acción que debe controlarse. Lo que en ningún caso significa que sea un control *ex post mortem*. Es decir, los resultados alcanzados por el control externo en el ejercicio de la actividad fiscalizadora, aunque están alejados temporalmente de la actividad económico-financiera analizada, no están, o no deberían estar lo suficientemente alejados en el tiempo como para que puedan producir alguna eficacia real. Si la principal misión de la actividad fiscalizadora consiste en detectar presuntas irregularidades contables, para poder exigir su responsabilidad jurídica y política, el ordenamiento jurídico debe ser lo suficientemente cauto como para impedir la posibilidad que el desfase temporal sea tal que haga prescribir la posibilidad de exigencia de las responsabilidades en las que se haya incurrido. Sin embargo, si el principal objetivo del control externo consiste en observar las irregularidades de gestión que se hayan podido realizar y, sobre todo, en proponer medidas técnicas para subsanarlas, el ordenamiento jurídico intenta

conseguir que el desfase temporal sea el menor posible como para poder aplicar cuánto antes las medidas correctoras de gestión sugeridas, para poder conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos. En ambos casos el factor tiempo es esencial.

Las distintas legislaciones analizadas inciden de forma individual o complementaria sobre tres periodos temporales distintos en los que es posible acortar el desfase temporal inherente al control externo realizado *a posteriori*: a) la posibilidad de reducir el tiempo transcurrido entre la ejecución presupuestaria y el deber de la Administración de presentar las cuentas al órgano de control externo para su fiscalización; b) la reducción del plazo del que dispone el órgano de control externo para efectuar la fiscalización sobre dichas cuentas y su posterior remisión al poder legislativo; y, finalmente, c) la reducción o aceleración del trámite parlamentario para examinar los informes de fiscalización recibidos y proponer las resoluciones y las recomendaciones para una gestión más eficiente de los recursos públicos, que estime necesarias.

a) En primer lugar, las legislaciones analizadas inciden en mayor o menor medida, en la necesidad de regular los plazos de los que disponen los entes sujetos a fiscalización por el órgano de control externo para remitirle el resultado de sus cuentas. Las lagunas, insuficiencias y dispersión de la legislación sobre el plazo autorizado para rendir las cuentas, así como la heterogeneidad y la excesiva amplitud de plazos, aparecen mencionadas como causas que dificultan la actividad fiscalizadora y condicionan de forma negativa su eficacia.⁹¹⁵

Este plazo sólo puede acortarse, sin que por ello se resiente el grado de fiabilidad en la corrección de las cuentas presentadas, incidiendo y potenciando, efectivamente, la capacidad de actuación y el protagonismo del

⁹¹⁵ CUÑADO AUSIN, Gregorio: "La aproximación temporal de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas"; op. cit.

control interno de la Administración.⁹¹⁶ El establecimiento de un control interno eficaz, completo y solvente se erige como condición *sine qua non* para asegurar el cumplimiento de los plazos legislativos previstos para presentar el resultado de las cuentas al control externo sobre el que este va a basarse para efectuar su verificación y fiscalizar el resultado de la gestión llevada a cabo. Si el control interno actúa de forma consuntiva o simultánea a la actividad de gestión administrativa, o más aún, si el control interno es previo o habilitante para la autorización del gasto público, el plazo entre el fin de un ejercicio presupuestario y la posibilidad de presentación de los datos contables al órgano de control externo, se reduce considerablemente.

En definitiva, la consolidación y modernización del control financiero interno, así como la adopción de mecanismos de colaboración, y sobre todo de coordinación con el control externo facilita la aproximación temporal del control externo a la gestión económico-financiera de la Administración.⁹¹⁷ En los casos de informes de fiscalización puntuales, esta primera fase no va a existir, puesto que es el propio órgano de control externo quién determina el dónde y el cuando empezar. De ahí que, para estos casos, tengamos que centrarnos necesariamente en las dos fases restantes, para poder reducir el desfase temporal.

b) La segunda posibilidad de acortar el desfase temporal, consiste en el establecimiento de determinados mecanismos y procedimientos que permitan una mayor celeridad a la tramitación interna de los informes de fiscalización por parte del órgano de control externo. En efecto, si se consigue la reducción

⁹¹⁶ Sobre los obstáculos normativos que dificultan el recorte temporal de esta fase procesal, ver GARCÍA CRESPO, Milagros: "El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Control Externo*, núm. 3, septiembre de 1999; pág. 91 a 109

⁹¹⁷ Sobre la posibilidad de recortar temporalmente este trámite mediante la creación de una Comisión Técnica o una unidad de enlace entre el órgano de control externo y la intervención, así como el establecimiento de conexiones informáticas, ver NODAL LLOBERRA, Isabel: "Eficacia y control" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero de 1997; pág. 53 a 57. Ver también CARRIL BERMÚDEZ, Roberto: "Relaciones interadministrativas entre órganos de control interno y externo" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero 1997; pág. 49 a 52

temporal del plazo para la presentación de forma fiel de la contabilidad interna de los entes y organismos públicos, es importante también, establecer los mecanismos necesarios para que el destinatario directo de éstos resultados aplique el mismo principio en sus actuaciones fiscalizadoras, y conseguir reducir así, el desfase temporal total existente entre la ejecución presupuestaria y la presentación del resultado de su verificación ante el poder legislativo.⁹¹⁸

Las legislaciones de derecho comparado prevén expresamente el plazo máximo del que disponen sus respectivos órganos de control externo para realizar su actividad fiscalizadora.⁹¹⁹ Aquel depende del período que cada sistema considere que razonablemente pueda transcurrir, para poder aplicar efectivamente las recomendaciones derivadas del resultado del control externo; del volumen del sector público fiscalizado o de la mayor o menor capacidad y flexibilidad parlamentaria para el examen y tramitación de los informes de fiscalización elaborados.⁹²⁰ No podemos olvidar pero que desde el momento en que se rinden las cuentas hasta que se puede dar por cerrado y definitivo el informe de fiscalización se concede un plazo de alegaciones, procesal, administrativa y constitucionalmente necesario, a los sujetos fiscalizados. Este hecho, como sabemos, aporta ciertas ventajas al control externo en la medida en que dota de mayor credibilidad al resultado de las cuentas que se presentan al Parlamento y como consecuencia permite que el trámite parlamentario se centre eminentemente en cuestiones valorativas y de gestión. Pero por el contrario implica, una inevitable extensión del período destinado a la fase de

⁹¹⁸ Ver el apartado 5 del artículo de GARCÍA CRESPO, Milagros: “El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas”; op. cit., pág. 101 a 106 titulado “El Tribunal de Cuentas ¿es una institución lenta?”

⁹¹⁹ El art. 10 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas prevé un plazo de 6 meses para examinar y comprobar la Cuenta General del Estado desde que ésta se haya rendido.

⁹²⁰ Los plazos para la rendición de cuentas varían de un país a otro y también en un mismo país en función de cual sea el órgano fiscalizado. Así, el Inglaterra por ejemplo, el órgano de control externo dispone de un plazo de nueve meses

elaboración auditora y fiscalizadora, con lo cual va a resultar un ámbito más dificultoso de reducir.

La posibilidad de reducción del plazo destinado a la realización de éste trámite, depende también, en cierta medida, de la naturaleza jurídica del órgano de control externo y del alcance de sus atribuciones. Por ello la legislación de un país donde el control externo está fundamentalmente encaminado a realizar un control de enjuiciamiento contable de la gestión económico-financiera de la Administración, incide muy especialmente en la necesidad de establecer medidas para conseguir mecanismos de reparación y de resarcimiento contable, antes que actuar sobre los mecanismos y métodos de gestión y de evaluación de la gestión de que goza la Administración. Así podemos observar que en éstos países los plazos para presentar las cuentas al órgano de control externo son más amplios que los existentes en otros países donde se potencia la vertiente fiscalizadora del control externo, puesto que aquella presentación está estrechamente vinculada a los plazos establecidos por la legislación penal para poder exigir la responsabilidad contable. Es decir ahí el desfase temporal sólo se produce cuando la detección de la responsabilidad contable se realiza una vez superado el plazo legislativo para poder exigirla. Por lo tanto el control externo debe ser realizado considerablemente antes que la expiración del plazo previsto para la exigencia de responsabilidad.

En cambio, cuando estamos ante un modelo de control externo eminentemente fiscalizador, las responsabilidades contables y penales que puedan aparecer en el transcurso de la actividad fiscalizadora se remiten a la autoridad judicial oportuna (o el Ministerio Público), quien será la encargada de determinarlas, exigir las y, en su caso depurarlas. De ahí que la celeridad se exige de la autoridad judicial y no de aquél otro. La celeridad predicable de éste último solo adquiere sentido en relación a la implementación de las medidas y recomendaciones que se puedan establecer para conseguir una Administración más eficiente del erario público.

El establecimiento de plazos para la realización de los informes de fiscalización tiene la virtud, además de acentuar la proximidad temporal del control y su

exigencia, de impedir que el órgano de control externo pueda ocultar, retrasar o paralizar la tramitación de informes de fiscalización que, una vez elaborados, contengan conclusiones desfavorables para el Gobierno. Es decir, reduce considerablemente la posibilidad de que en algunos aspectos el órgano de control externo actúe de forma partidista, subjetiva o arbitraria y, por lo tanto, de forma no independiente, sujeta a la voluntad, o con la connivencia del Ejecutivo o la mayoría parlamentaria que le da apoyo. De este modo la previsión legislativa de un plazo temporal obliga al órgano de control externo a dar trámite a los informes de fiscalización, una vez y tan pronto como han sido elaborados y se configura a su vez como una garantía jurídica que consolida la independencia del órgano de control externo y que previene y evita que se produzcan situaciones de falta de transparencia y de democracia interna.

Sin embargo como ya hemos venido afirmando, una de las características que afianzan el principio de independencia funcional consiste precisamente en la posibilidad de que el órgano de control externo tenga la potestad de confeccionar su propio programa (anual o plurianual) de trabajo. Esta capacidad comporta a su vez, como sabemos, la posibilidad de establecer prioridades en relación a los trabajos de fiscalización que vayan a efectuarse y supone una influencia importante en la correlación entre rendimiento de cuentas, ejercicio de la actividad fiscalizadora e implementación de recomendaciones y/o exigencia de responsabilidades.

En efecto, la atribución al órgano de control externo de la potestad para elaborar su propia agenda o planificación anual del trabajo de fiscalización es una característica que fortalece el principio de independencia en el funcionamiento interno del órgano. Sin embargo el legislador no debe obviar la posibilidad que esta potestad pueda ser ejercida de forma sesgada y contra la voluntad e intenciones originarias. Del mismo modo que la posibilidad de evaluar la oportunidad en la priorización de la actividad fiscalizadora en un sentido u otro fortalece la independencia funcional y la autonomía interna del órgano, este mismo mecanismo puede ser ejercido de una forma, ya no discrecional, sino arbitraria. En otras palabras, el instrumento interno del órgano de control externo que permite efectuar la priorización de la agenda

fiscalizadora en virtud del principio de independencia, puede ser ejercido, si se manifiesta de forma aislada sin la concurrencia de otros principios que garanticen efectivamente su independencia funcional (sobre todo en los órganos unipersonales, pero también en los colegiados) para impedir o retrasar la fiscalización de determinados aspectos de la gestión económico-financiera de la Administración que pueden considerarse políticamente inoportunos para el Gobierno en un momento dado. Lo que en principio puede mostrarse como un elemento que garantiza la independencia del órgano de control, puede utilizarse como un instrumento en manos de un órgano de control externo materialmente afín o dependiente del principal sometido a su control.

Lo que se pretende en este punto es mostrar dos consecuencias muy claras en relación a la potestad de autoorganización interna. En primer lugar que cualquier mecanismo que pretenda afianzar el principio de independencia no puede ser predicado de forma aislada, sino que su previsión debe ser el resultado de una caracterización completa de un conjunto de elementos y mecanismos que no pueden ser entendidos ni son justificables el uno sin el otro. La independencia no puede asegurarse únicamente mediante un solo mecanismo o potestad atribuido al órgano del cual quiere predicarse. La independencia supone establecer un conjunto de garantías jurídicas y procesales para asegurar su ejercicio en cualquier sentido.

Pero en segundo lugar interpretada de forma aislada esta potestad de organización y distribución interna de los trabajos de fiscalización, supone la atribución de la capacidad para actuar de forma discrecional y no arbitraria. En otras palabras, independencia no supone la autorización para actuar (aunque sea internamente) con total impunidad ni sometimiento a control alguno. La potestad para desarrollar la planificación interna de la función fiscalizadora y el programa anual de fiscalizaciones, conlleva el sometimiento a unos principios, más o menos explícitos (legislativamente) que permiten la priorización y suponen una garantía del principio de independencia y a la vez una garantía del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, inherente a todo Estado democrático de derecho. Por ello, cuando el órgano de control externo elabora su plan de actuaciones fiscalizadoras viene guiado,

entre otros criterios, por la necesidad de fiscalizar los ejercicios económicos más próximos.⁹²¹ Y este es precisamente el elemento que más nos interesa en este apartado puesto que tiene repercusión con el resultado del control y su proximidad temporal a la gestión administrativa.

Evidentemente esta aproximación es mucho más difícil de aplicar y de conseguir en aquellas fiscalizaciones realizadas como consecuencia de un encargo puntal procedente de órganos distintos a la institución fiscalizadora, con potestad para solicitarle la actuación de actividades fiscalizadoras. El encargo que reciba, principalmente procedente del poder legislativo, suele contener instrucciones sobre el período temporal de la gestión de un ente u órgano determinado sobre el que se requiere un informe de fiscalización. Por lo general estos encargos pueden comprender un amplio número de ejercicios económicos e incluso pueden ser temporalmente muy alejados del momento en que son fiscalizados. Ahí la intención principal que se desprende del encargo parlamentario consiste, bien en intentar depurar responsabilidades contables (en el caso que el órgano de control externo tenga atribuciones jurisdiccionales), bien en desgastar al partido político al partido político al frente del Gobierno, en el caso que existan indicios de irregularidades contables y/o de gestión en un organismo concreto. Cualquier otra pretensión políticamente neutra de intentar incidir en una gestión más eficiente de los recursos públicos de una forma inmediata y directa resulta prácticamente imposible de conseguir precisamente por la atemporalidad del conocimiento político del resultado del control de la gestión administrativa.

De este modo podemos ver como la proximidad del control a la gestión es una característica que permite, no únicamente la posibilidad de intervención en la estructura administrativa y en los procedimientos y principios de control y evaluación internos de la Administración, sino que además se muestra como un elemento que permite enfatizar el carácter apolítico en el análisis parlamentario de los resultados obtenidos por el control externo. La proximidad temporal permite a los parlamentarios potenciar el carácter técnico del resultado del

⁹²¹ CUÑADO AUSIN, Gregorio: "La aproximación temporal (...)"; op. cit.; pág. 8

control externo y de sus recomendaciones en la medida en que la capacidad de incidencia real y de eficacia es probable y posible.

c) El tercer y último aspecto sobre el que inciden las legislaciones de los países comparados para reducir el desfase temporal existente entre la gestión y el resultado del control se produce en la fase de tramitación parlamentaria de los informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo.⁹²² El resultado del control externo no produce eficacia jurídica propia sino que ésta se obtiene mediante la aprobación parlamentaria de las recomendaciones que se consideren oportunas en cada momento y para cada informe de fiscalización en concreto. Como consecuencia y por analogía a la adquisición de eficacia jurídica vinculante de las decisiones adoptadas por el poder legislativo, las recomendaciones adoptadas bien por el órgano de control externo, bien por la comisión parlamentaria de cuentas públicas, deben ser, también, publicadas oficialmente.⁹²³ Es decir, el resultado del control externo no adquiere eficacia en tanto en cuanto no haya sido examinado, y en su caso aprobado por el poder legislativo, y en última instancia, publicado en un diario oficial. Bajo esta lógica, en consonancia con el talante necesariamente reduccionista de trámites procesales del control externo que acabamos de examinar, los textos legislativos establecen mecanismos para reducir este procedimiento parlamentario y asegurar una mayor proximidad con la gestión económica analizada.

Estos trámites son más o menos extensos en función de varios factores que pueden ser agrupados de forma genérica en dos grandes bloques relativos, el primero, a las características internas y materiales de los informes de fiscalización que son objeto de examen parlamentario, y el segundo a la reglamentación procesal parlamentaria vigente en cada país en concreto.

⁹²² GARCÍA CRESPO, Milagros: "El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas"; op. cit., pág. 102

⁹²³ Ibid.

En el primero de ellos, esto es, las características que deben tener los informes de fiscalización, la celeridad de la tramitación parlamentaria está supeditada a la singularidad y a la extensión de los informes de fiscalización recibidos por la Cámara. En efecto, mediante una clasificación genérica exportable a la mayoría de informes de fiscalización elaborados por los órganos de control externo encontramos, por un lado, el informe relativo a la Cuenta general del Estado que refleja la liquidación presupuestaria anual de los estados financieros de la Administración y, de otro, los informes de fiscalización específicos e individualizados que se han ido elaborando por el órgano de control externo (bien sea a consecuencia de la previsión en el programa anual de trabajo, o con posterioridad, a consecuencia de una iniciativa, solicitud o encargo puntual). En muchos supuestos la complejidad de la documentación contable de los informes recibidos, unido a la prescripción reglamentaria de examinar y aprobarlos en sede de comisión parlamentaria de cuentas públicas y posteriormente por el pleno de la Cámara, puede dilatar mucho el procedimiento parlamentario. Pero esta situación también se puede dar por la presencia de determinados elementos y circunstancias inherentes al contenido material y formal del propio informe que, de forma conjunta o aislada, pueden provocar la dilatación temporal de la tramitación parlamentaria. Entre ellos debemos destacar la densidad, el volumen y la complejidad de la documentación contable y de la gestión analizada; el ámbito temporal de la actividad fiscalizada; la falta de proximidad temporal (en el caso que no se hayan reducido considerablemente los trámites procesales anteriores); la posibilidad de que de ellos se desprendan responsabilidades políticas; la necesidad y oportunidad de convocar comparecencias parlamentarias, de expertos, testigos y responsables directos de la elaboración del informe y de la gestión de los fondos.

Pero además, como ya avanzábamos, existen limitaciones temporales intrínsecas, establecidas por los reglamentos parlamentarios que prescriben los procedimientos formales que deben seguirse para la tramitación de los informes de fiscalización recibidos, independientemente de la complejidad, densidad o volumen de los mismos. Como hacíamos referencia más arriba, únicamente se acostumbra a diferenciar entre dos tipos de informes de

fiscalización por razón de la forma y la materia. Los relativos a la liquidación contable y los informes específicos e individuales de fiscalización. A pesar de que el trámite pueda (y deba) ser distinto, normalmente existen elementos comunes que reflejan la lentitud de la técnica parlamentaria y que, en consecuencia influyen directamente en el aspecto de la proximidad temporal entre el control de la gestión y esta última.

Estos elementos, que obedecen miméticamente a las formas de la técnica legislativa, se reflejan desde el momento inicial de presentación de los informes de fiscalización a la cámara legislativa. La solemnidad del recorrido de tramitación parlamentaria que debe seguir la presentación de cualquier documento externo ante el poder legislativo obliga a que los informes de fiscalización sean presentados ante la cámara (o la mesa parlamentaria, en su caso), que es la encargada de recibirlos y darles impulso procesal interno. Evidentemente este primer eslabón supone un primer obstáculo formal con consecuencias políticas y temporales importantes (aunque puede ser debidamente subsanado mediante unos mecanismos de colaboración y comunicación más intensos, directos, flexibles y abiertos entre el órgano de control externo y la comisión parlamentaria de cuentas públicas). Consecuencias políticas porque una hipotética mayoría parlamentaria en la Mesa puede obstaculizar, retrasar o ralentizar el trámite parlamentario de un informe de fiscalización excesivamente crítico con el gobierno al cual da apoyo. El funcionamiento parlamentario admite la posibilidad de interpretar el reglamento interno en beneficio de los intereses de la mayoría parlamentaria. En este momento la independencia del órgano de control externo y la celeridad conseguida en los trámites previos a la elaboración de los informes de fiscalización puede quedar diluida por prácticas de filibusterismo parlamentario.⁹²⁴ Y, evidentemente, esta posibilidad produce consecuencias de

⁹²⁴ Ver HUNTINGTON, Ron: "The Challenge Facing the Public Accounts Committee" en *CA magazine*, Vol. 11 núm. 12, 1978; pág. 43 y 44; McINNES, Simon: "Improving legislative surveillance of provincial public expenditures: the performance of the Public Accounts Committees and Auditor General" en *Canadian Public Administration*, Vol. 20 núm. 1, 1977; pág. 36 a 86; STRICK John C.: "Five Financial Practices That Threaten Parliamentary Control" en *CA magazine* Vol. 110 núm. 1 1977; pág. 39 a 44

carácter temporal, por lo menos en dos sentidos muy importantes. El primero de ellos en relación a la recepción e impulso que la Mesa o el Parlamento puede dar a los informes de fiscalización recibidos. En este sentido la centralización de la recepción de documentos e informes externos condiciona, en gran medida, la agenda parlamentaria de trabajo de la comisión de cuentas públicas.⁹²⁵ Es decir, esta está supeditada a la remisión o reenvío de los documentos e informes por parte del primer órgano de la cámara. Y en segundo lugar porque mediante una dilación sustancial de este periodo se puede condicionar la oportunidad política en la tramitación y el examen de informes de fiscalización por la comisión. De esta forma se influye directamente en el grado de interés y dedicación parlamentario al estudio y examen de los informes recibidos y, en definitiva, a la posibilidad real de adoptar recomendaciones relevantes dotadas de eficacia jurídica; a su oportunidad y necesidad de aprobación, e incluso a la posibilidad de una hipotética exigencia de responsabilidades políticas.

De forma adicional a la fase inicial de la recepción y tramitación parlamentaria de los informes de fiscalización recibidos, se pueden observar elementos de la técnica parlamentaria que dificultan la fase de impulso, estudio, examen y aprobación. Entre estos elementos debemos señalar de forma especial, la composición de la comisión de cuentas públicas, el trámite procesal para solicitar comparecencias y la capacidad personal y material para, examinar los informes de fiscalización y en su caso, proponer recomendaciones propias para una gestión más eficiente de los fondos y recursos públicos.

⁹²⁵ Con el fin de evitar dichas prácticas dilatorias, la Committee on Governmental Affairs United States Senate aprobó una serie de recomendaciones, una de las cuales dispone expresamente: “*Congressional requesters should not set the timing or extent of release GAO reports as a means of serving political purposes or attracting publicity, and should not delay the release of a completed blue book more than 7 days from the date the work is provided in final form to the requester*”. Ver *The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office. Report prepared for the Committee on Governmental Affairs United State Senate by the National Academy of Public Administration*. U.S. Government Printing Office. Washington, 1994; pág. 69

En efecto, una composición excesivamente numerosa de la comisión puede convertirla en inoperante y lenta en sus actuaciones. Si al mismo tiempo se potencia un paralelismo proporcional a la correlación de fuerzas políticas representadas en el Parlamento, se está facilitado, de forma implícita, que sus actuaciones obedezcan, eminentemente, a intereses partidistas y bajo la misma lógica operativa a la que obedece el pleno de la cámara.⁹²⁶

La capacidad personal y material para realizar de una forma eficaz el examen parlamentario de los informes de fiscalización también se convierte en un elemento que condiciona de una forma muy especial el resultado final de la actuación del poder legislativo en relación al control externo. Este es quizás el problema que “a priori” sea más sencillo de solventar puesto que la capacidad personal, material y técnica puede conseguirse mediante una mayor dotación presupuestaria a los grupos parlamentarios y, en su caso, a la Comisión de cuentas públicas para que ésta o los parlamentarios, de forma individual, obtengan una mayor capacidad comprensiva y técnica que les permita realizar un examen de los informes de fiscalización recibidos en un plazo relativamente más corto como para que su discusión en la comisión no se aleje excesivamente del curso presupuestario la liquidación del cual se esté examinando.⁹²⁷ Dicho a la inversa, a menor capacidad material, personal y técnica de recursos parlamentarios, más lento y menos preciso va a ser el control político por parte del poder legislativo. En consecuencia aunque la eficacia del resultado último del control externo depende del proceso de examen y aprobación parlamentaria, en realidad, la posibilidad de producir

⁹²⁶ Lo que en la terminología italiana se ha llamado *lottizzazione*, esto es, el reparto de las plazas según cuotas de representatividad parlamentaria; ver DÍEZ-PICAZO, Luis María: “Actos de los procedimientos de control, impulso e información” en *Los actos del Parlamento*. Parlamento Vasco. Vitoria, 1999; pág. 159

⁹²⁷ Sobre la conveniencia de que las cuentas de un ejercicio estén aprobadas antes de que se empiece la discusión parlamentaria de los presupuestos para el siguiente ejercicio, ver KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*. Nelson. 3rd Edition. Scarborough, Ontario, 1995; pág. 654 y CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: “El ciudadano como usuario de la información contable”; op. cit. pág. 23

resultados concretos sobre la eficiencia de la gestión de los caudales públicos, depende en gran medida del grado de dedicación y profundidad en el tratamiento político de los informes de fiscalización recibidos. Así, aunque el control político no es un control de carácter técnico, sino que su naturaleza jurídica lo define como un control eminentemente valorativo, sin duda, para poder realizar esta apreciación subjetiva, el ejercicio del control político debe fundamentarse, entre otros elementos, en el análisis cognoscitivo e interpretativo del resultado de la gestión del gasto público facilitado por el órgano de control externo.

Por lo tanto aunque el resultado del control político no tenga que estar necesariamente basado sobre los resultados del control externo (puesto que de así ser se estaría objetivizando el parámetro del control político), su vinculación al control externo le confiere mayores posibilidades de incidencia directa en la gestión económico-financiera de la Administración. Con lo cual la interpretación de los resultados facilitados por el control externo se convierte en elemento fundamental, para el control político. Esta interpretación que permite un examen mucho más auténtico de los informes de fiscalización recibidos, se puede conseguir, en gran medida y como ya hemos visto, mediante la asignación de mayores recursos personales, materiales y técnicos en la órbita parlamentaria. Éstos pueden conseguirse de forma directa, mediante una dotación presupuestaria interna que permita la posibilidad real de contratación de personal y material con la capacidad suficiente para auxiliar y asesorar a los parlamentarios en su tarea de comprensión de los resultados facilitados por el control externo; o bien mediante el auxilio permanente del personal del propio órgano de control externo encargado de elaborar los informes de fiscalización, quien deberá, en cualquier momento, atender a las demandas informativas o consultivas de los miembros del poder legislativo.⁹²⁸ Esta última posibilidad, aunque puede resultar más atractiva política y jurídicamente, en la medida que la interpretación facilitada por los mismos miembros encargados de elaborar los

⁹²⁸ Esta es la opción norteamericana que se da en la articulación de las relaciones entre la *General Accounting Office* y las comisiones parlamentarias del Congreso.

informes de fiscalización puede resultar más legítima, en la práctica se muestra como limitadora del principio de independencia funcional del órgano de control externo, puesto que implica una pivotación de su personal y recursos entre la institución de control externo y la parlamentaria (pudiendo comportar riesgos excesivos en la dirección y coordinación del personal).

En cualquier caso, lo que se pretende reflejar en este punto es la necesidad de que el examen político del resultado del control externo se realice con el debido rigor técnico (aunque el resultado alcanzado no lo sea), y, a la vez, con la suficiente celeridad.⁹²⁹ El resultado conseguido por el control político puede llegar a ser envidiable desde el punto de vista de su fundamentación técnica (aunque, insistimos, no está obligado a ello), pero si éste no se realiza atendiendo al principio de temporalidad, o mejor dicho, de proximidad temporal a la gestión presupuestaria analizada, su resultado pierde posibilidades reales de producir resultados concretos en beneficio de la gestión eficiente de los recursos públicos. Es decir, el ordenamiento jurídico, y en particular, los reglamentos de funcionamiento parlamentario, intentan conseguir una sincronización entre la fundamentación técnica del control político del gasto público y la proximidad temporal a la gestión fiscalizada. El primer elemento difícilmente se puede conseguir por ningún método jurídico, ya que el control político no está sometido a ningún parámetro predeterminado. Sólo se alcanzará si existe una voluntad política de actuar con criterios no partidistas (o partidarios) en su examen. Pero el segundo elemento sí puede preverse jurídicamente. Tan importante como conseguir un control político del gasto público adecuado a la realidad, es la posibilidad de que este tenga alguna

⁹²⁹ Según ARREGUI MINCHERO, Blanca: "La Comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; pág. 75, la reducción de los plazos de elaboración, aprobación y remisión de los informes de fiscalización al Parlamento, es un elemento que permite lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de la Comisión de cuentas públicas.

posibilidad de producir resultados concretos, y ahí el factor temporal es determinante.⁹³⁰

En definitiva, para conseguir la aproximación temporal de la función fiscalizadora es imprescindible actuar, tanto en la fase inicial de rendición y presentación de cuentas ante el órgano fiscalizador por los sujetos y órganos públicos sometidos a control externo; como en la fase final de tramitación y aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización elaborados por el control externo (la fase del proceso de fiscalización difícilmente puede ser acortada por el necesario trámite de alegaciones que el derecho administrativo otorga a los entes y sujetos fiscalizados). Para ello se potencia la función del control interno de la Administración y su coordinación con el control externo y la dotación al poder legislativo de los medios necesarios para que, en caso de que existan dilaciones indebidas, éstas lo sean como consecuencia inescindible de la voluntad de la mayoría parlamentaria (la cual debería también tratarse de impedir, sobre todo potenciando el carácter apolítico de las actuaciones de la Comisión de cuentas públicas) y no por la falta de medios y recursos personales y materiales adecuados que permitan a los parlamentarios hacer un examen escrupuloso de la documentación técnico-contable elaborada por el control externo.

Tampoco podemos olvidar que los poderes públicos tienen atribuida como misión principal, el velar por la asignación equitativa de los recursos públicos, cuya programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia y economía.⁹³¹ Una actitud responsable de los poderes públicos en relación a la gestión del gasto público, consiste en adecuar el funcionamiento interno de la Administración a aquellos parámetros destinados a conseguir un mejor servicio de los intereses generales y una mayor eficacia de los recursos públicos. Para

⁹³⁰ Ver MURUZABAL LERGA, Jesús: “Los Órganos de control externo ¿Sirven para algo?”; op. cit., pág. 6 a 10

⁹³¹ Esta es la redacción literal del artículo 31.2 de la Constitución española, pero que encuentra paralelismo en los ordenamientos constitucionales de nuestro entorno

ello, cualquier dilación injustificada en la adopción de los criterios sugeridos por el órgano técnico y especializado de control externo, y aprobados por el Parlamento (que les otorga eficacia jurídica) sería manifiestamente indebida y, por lo tanto, políticamente irresponsable en relación al interés general.⁹³²

9.3.3. Consecuencias del incumplimiento voluntario del resultado del control externo: la sanción como parte no integrante del concepto de control

De lo hasta ahora analizado sabemos que el resultado obtenido por el ejercicio del control económico-financiero externo del gasto público únicamente adquiere eficacia jurídica vinculante para los órganos de la Administración sujetos a la actuación fiscalizadora del órgano de control externo, en la medida en que éste haya sido conocido por el poder legislativo y posteriormente haya aprobado las recomendaciones que considere oportunas para conseguir una gestión del gasto público más eficiente. Dicho de otro modo, el ordenamiento jurídico sólo obliga al órgano que ha sido objeto del control externo, a observar y aplicar las recomendaciones surgidas como consecuencia del resultado obtenido por el control externo en la medida en que éste haya conseguido el refrendo y la conformidad parlamentaria, y sea precisamente el poder legislativo el que inste al Gobierno y a la Administración a actuar en consonancia con dicha voluntad.

De este modo, el incumplimiento (voluntario) del resultado del control externo, solo puede producirse en dos instancias distintas y por dos agentes también distintos. En primer lugar, el incumplimiento o la negativa a actuar conforme a las recomendaciones contenidos en los informes de fiscalización, puede

⁹³² Sobre esta cuestión cabe decir que tan importante es para el interés general la celeridad en la actuación fiscalizadora de los órganos de control externo y la posterior aplicación de las medidas por éste recomendadas y, en su caso, aprobadas por el Parlamento, como que el Parlamento pueda disponer del informe de liquidación presupuestaria de la Cuenta anual en un tiempo razonablemente corto, como para que la Ley de presupuestos inmediatamente posterior pueda adecuarse a lo detectado por el órgano de control externo en la fiscalización de la ejecución del gasto público del ejercicio presupuestario precedente.

producirse por el que es el principal destinatario del resultado del control, esto es, el Parlamento. Como ya sabemos, esta posibilidad no plantea excesivas dudas jurídicas, puesto que la propia definición del control político provoca que la dinámica de su ejercicio no esté sometida a ningún parámetro objetivo, y por lo tanto, tampoco al resultado obtenido por el órgano de control externo. De esta forma su incumplimiento no puede producir consecuencia jurídica alguna, ni tampoco puede, coherentemente, plantearse la posibilidad de imposición de ninguna sanción. De ahí que el centro de atención relativo a las consecuencias que se puedan derivar del incumplimiento del resultado del control externo deban situarse necesariamente, en relación a la actuación de un segundo grupo de agentes y en una fase temporal también distinta. Nos referimos al incumplimiento que pueden efectuar los entes u órganos públicos que han sido objeto de fiscalización, pero no directamente del resultado obtenido por el control externo, sino de una instancia, un requerimiento o una resolución parlamentaria dirigida expresamente al órgano del Ejecutivo o la Administración y encaminada a realizar determinadas actuaciones relativas a la gestión económico-financiera del gasto público que llevan a cabo. De esta forma estamos ante un incumplimiento, ya no del resultado del control externo, sino de una voluntad o encargo legislativo.⁹³³

Siendo este el supuesto de hecho analizable, la duda jurídica que surge consiste en determinar hasta qué punto el incumplimiento voluntario de la voluntad parlamentaria fundamentada en el resultado de un informe de fiscalización elaborado por el órgano auxiliar de control externo, puede comportar la imposición de algún tipo de sanción.⁹³⁴ Para ello analizaremos la

⁹³³ Obviamos en este punto el tratamiento de los efectos producidos por la determinación y detección de presuntas responsabilidades administrativas. La exigencia de estas responsabilidades corresponde al órgano administrativo inmediatamente superior al sujeto responsable, y en su caso el ordenamiento jurídico asegura el acceso a la vía jurisdiccional competente.

⁹³⁴ LOZANO MIRALLES, Jorge: “Los parámetros de actuación de los órganos de control externo” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1), enero-abril de 1997; pág. 151 y sig.

teoría jurídica del control, su ejercicio y sus consecuencias, en relación, especialmente a la capacidad de exigencia de sanciones concretas, como parte integrante o inherente del concepto mismo de control. Sin embargo, aunque la conclusión a esta cuestión jurídica fuese afirmativa, sigue habiendo determinados aspectos que dificultan, tanto la determinación de la sanción exigible, como las medidas para exigirla o hacerla efectiva. Vayamos por partes. En primer lugar nos interesa analizar la teoría jurídica existente en relación a la sanción como parte integrante del concepto de control parlamentario y en su condición de efecto del control ejercido.

Como sabemos la actividad de control parlamentario lleva aparejado el examen y evaluación de la acción y la gestión del Gobierno. Esta afirmación no parece ofrecer ninguna oposición doctrinal. Sin embargo, en el terreno de los efectos producidos como consecuencia de esta acción parlamentaria, las posiciones doctrinales existentes son diversas. Aunque se haya afirmado que en la actualidad esta polémica ha sido superada,⁹³⁵ la particularidad del control externo en el sistema parlamentario nos obliga a analizar sus elementos. En síntesis, la polémica doctrinal se centra (o se centraba, puesto que, según LÓPEZ GUERRA, la crítica y las enseñanzas de la práctica han desautorizado uno de los dos puntos de vista en conflicto) en considerar el concepto de sanción como parte integrante y necesaria del concepto y los efectos del control, o por su parte, entender que la exigencia de responsabilidad y el ejercicio del control son términos diferenciables, aunque la práctica del mismo está encaminada a la adopción de alguna decisión sobre la exigencia o no de responsabilidades.

De acuerdo con la primera corriente doctrinal,⁹³⁶ la función de control se caracteriza por su composición en dos momentos y acciones distintas. En

⁹³⁵ LOPEZ GUERRA, Luis: "El Control Parlamentario como instrumento de las minorías" en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996; pág. 88

⁹³⁶ Los estudios sobre el control jurídico y político corresponden históricamente a la doctrina italiana, el autor del primer concepto de control que ahora analizamos, se atribuye temporalmente a Giannini, según el cual, debe entenderse por control "lo conminatorio de un

primer lugar el control implica determinar si la actuación del sujeto controlado se ha realizado de acuerdo a los parámetros conforme a los cuales tenía que desarrollarse. Y en segundo lugar, el control implica, necesariamente, la obstaculización por el órgano controlante de aquella actividad realizada por el sujeto controlado, cuando sea contraria al parámetro de actuación. De forma adicional esta segunda potestad puede comportar la aplicación de una sanción por aquellas prácticas ya realizadas. Pero lo que caracteriza a los defensores de esta posición doctrinal es que, consideran que el momento clave de la acción de control consiste, precisamente, en el segundo de estos dos elementos que lo componen. Es decir, lo esencial para el control es la posibilidad de impedir la continuación de una actuación realizada en disconformidad al parámetro de actuación o la acción de un mecanismo de sanción,⁹³⁷ y no tanto el examen de adecuación al parámetro de actuación.

Para el segundo grupo doctrinal⁹³⁸, control y exigencia, aparecen como funciones complementarias pero separadas.⁹³⁹ Esto es, el examen y la

evento, que se resuelve en una desventaja para el sujeto controlado”. Ver GIANNINI, Massimo Severo: “Recensione a Salvi” en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, pág. 375. En el mismo sentido GALEOTTI, Serio: *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Giuffrè. Milano, 1963; pág. 25; MANZELLA, Andrea: *Il Parlamento*. Il Mulino. Bologna, 1991. 2ª ed; pág. 348-354. En la doctrina española SANTAOLALLA LÓPEZ, defiende las mismas posiciones, en “La función de control y la ciencia del derecho constitucional” en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12; pág. 219 a 241. Ver también, SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Tecnos. Madrid, 1984; pág. 207-208

⁹³⁷ En palabras de GIANNINI, lo denominaría, el momento “conminatorio”; op. cit. pág. 374

⁹³⁸ Se sitúan en esta corriente, en la doctrina italiana, ZANOBINI, Guido: *L'amministrazione locale*, CEDAM, Padua, 1932; pág. 266; FERRARI, Giuseppe: *Gli organi ausiliari*. Giuffrè. Milano, 1956; pág. 243. En España, GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985, también en “Aproximación a un concepto de control parlamentario” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10; pág. 3 a 70; MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario*. Tecnos. Madrid, 1984; LOPEZ GUERRA, Luis: “El Control Parlamentario como instrumento de las minorías” en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996; pág. 88

comprobación de la actuación de la Administración a un determinado parámetro predeterminado, es la verdadera esencia del concepto de control; mientras que la exigencia de responsabilidades y, eventualmente, la imposición de alguna sanción, es una consecuencia auxiliar, subsiguiente al ejercicio de comprobación de la sujeción de una determinada actuación a un parámetro, pero no una función incluida en el propio concepto de control. Es decir, la sanción se erige como una garantía del ejercicio democrático del control, pero ambos, sanción y control, son conceptos distintos, ejercitados en momentos procesales distintos y, por distintos agentes. El control es una función atribuida a la minoría parlamentaria, en su dimensión de verificación e influencia,⁹⁴⁰ entendido como actividad ejercida “en” en Parlamento.⁹⁴¹ Por su parte, la exigencia de responsabilidad política, es decir, la eventual imposición de una sanción, es una atribución que la lógica y la dinámica democrática únicamente puede atribuir a la mayoría parlamentaria y, en consecuencia se caracteriza por estar ejercida “por” el Parlamento.

Por ello, en palabras de LÓPEZ GUERRA, mientras que la función de control es, (y debe ser) elemento permanente y continuo en el régimen parlamentario, la exigencia de responsabilidad es eventual y, por lo general, excepcional. El régimen parlamentario puede ser explicado aunque en la práctica diaria no se exija en ningún caso responsabilidad gubernamental. Sin embargo, difícilmente podemos hablar de un sistema parlamentario completo, sin la garantía

⁹³⁹ LOPEZ GUERRA, Luis: “El Control Parlamentario como instrumento de las minorías”; op. cit.; pág. 88

⁹⁴⁰ En la terminología de GARCÍA MORILLO; “Aproximación a un concepto de control”; op. cit., pág. 38

⁹⁴¹ En contraposición al control ejercido “por” en Parlamento. Esta contraposición es defendida por LÓPEZ GUERRA: “El control parlamentario como instrumento de las minorías”; op. cit; y ARAGÓN, Manuel: “El control parlamentario como control político” a *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; pág. 9 a 39

democrática del ejercicio continuo de la acción de control sobre el Gobierno, entendida como exposición y verificación, influencia y posibilidad de crítica.

Esta segunda corriente doctrinal, mayoritaria, parece haber ido imponiéndose en el transcurso del tiempo en los sistemas parlamentarios de gobierno. La primera teoría tiene, por lo menos, dos efectos notables:⁹⁴² por un lado excluye la noción de control en aquellos ordenamientos donde existe una separación rígida de poderes donde el Ejecutivo no está legitimado por la confianza parlamentaria; y en segundo lugar, atendiendo a esa interpretación del concepto de control, difícilmente podrían tener explicación determinados instrumentos tradicionales del derecho parlamentario utilizados para recibir información y que no llevan adheridos la posibilidad de imponer una sanción, como por ejemplo las preguntas formuladas por los parlamentarios.

La posición mayoritaria permite por el contrario, englobar como instrumentos de control parlamentario *strictu sensu*, todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de la misión de verificación, crítica y dirección de la actuación del Ejecutivo y la Administración y a los cuales el ordenamiento no otorga una eficacia particular que los especifica, y que, normalmente se concreta en la exigencia de un procedimiento muy rígido (legislativo, presupuestario, nombramiento de miembros de los órganos estatales) en el que se impone la opinión de la mayoría y fuera del cual no puede lograrse un resultado determinado (elaboración de normas jurídicas de rango superior, previsión normativa de ingresos y gastos, etc.).⁹⁴³

De acuerdo a este planteamiento los Parlamentos se han dotado de diversos instrumentos de control que en su conjunto posibilitan la realización de esta tarea, aunque en su utilización concreta e individual, puedan servir al

⁹⁴² GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994; pág. 38

⁹⁴³ En este sentido SANCHEZ NAVARRO, Angel J.: "Control parlamentario y minorías" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, Abril-Junio 1995; pág. 251 y sig.

cumplimiento de otras funciones. Es decir, el hecho que determinados mecanismos parlamentarios estén encaminados a conseguir información para el ejercicio de la función legislativa, no debe conducir a negar su carácter de instrumentos esencialmente de control.⁹⁴⁴ A pesar de su caracterización general como instrumentos que posibilitan el control, es cierto que pueden establecerse diferencias particulares entre ellos atendiendo a su efecto inmediato. De esta forma pueden distinguirse aquellos procedimientos llamados de “control-fiscalización”⁹⁴⁵ y los de “control-orientación”.⁹⁴⁶

Los primeros se caracterizan por el hecho de que no implican, necesariamente, una decisión expresa del Parlamento. En ellos lo esencial y fundamental es el examen y la crítica de la actuación del Ejecutivo. Esta se puede lograr mediante preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, debates específicos y monográficos o comparecencias. Sin embargo los mecanismos de “control-orientación” se caracterizan formal y materialmente por el hecho de que, el debate celebrado en sede parlamentaria concluye con una votación que sirve de orientación al Gobierno, incluso hasta poder llegar a poner en juego la relación fiduciaria entre éste y el Parlamento. Entre los mecanismos que

⁹⁴⁴ *Ibid.*

⁹⁴⁵ SANCHEZ NAVARRO, Angel J.: “Control parlamentario y minorías”; *op. cit.*; ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J.L.: “Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla- León” en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, 1986; pág. 306

⁹⁴⁶ Entre los autores que han defendido esta diferenciación entre los distintos mecanismos de control, en relación a los efectos que éste produce, encontramos, entre otros a SANCHEZ NAVARRO, Angel J.: “Control parlamentario y minorías”; *op. cit.*; ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis: “El control parlamentario de la política exterior” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15 (monográfico), pág. 40 y sig., distingue entre control-orientación, control-inspección y control-sanción; también XIFRA HERAS, Jorge: “La información como arma del Parlamento” en *AAVV: Las Cortes Generales*. Vol. III. Madrid. Dirección General del Servicio jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1987; pág. 2323 y sig., quien establece una gradación que va desde la simple información a efectos de verificación o cotejo, hasta la dominación coactiva.

permiten este resultado final encontramos a las mociones (especialmente la moción de censura) o la cuestión de confianza.⁹⁴⁷

Esta teoría (mayoritaria) del control parlamentario puede ser aplicada sin demasiados problemas al estudio y examen parlamentario de los resultados obtenidos por la actividad fiscalizadora desempeñada por el órgano de control externo. Desde el punto de vista del control estos procedimientos no presentan ninguna particularidad.⁹⁴⁸ El órgano de control externo emite sus informes de fiscalización por delegación del poder legislativo y el trámite de aceptación o rechazo por parte del Parlamento de los informes es considerado como derecho parlamentario interno que no afecta a la función de control propiamente dicha.

De acuerdo con la distinta caracterización que acabamos de efectuar, aunque el Parlamento conozca, bien de los informes de fiscalización particulares, bien del informe sobre la Cuenta general del Estado, su rechazo carece de efectos obstativos sobre la acción política diseñada por el Gobierno. Quizás este último podría equipararse a una moción de censura indirecta, similar a la que se produce cuando el Parlamento rechaza el proyecto de ley de presupuestos que le presenta el Ejecutivo. Su eficacia radica eminentemente en constituir un juicio de valor sobre esta acción que puede repercutir sobre la relación de confianza instaurada (con independencia de las responsabilidades que en materia penal pueda eventualmente derivarse para miembros del Gobierno).

Si el estudio y examen efectuado por el Parlamento sobre los resultados eminentemente técnicos elaborados por el órgano de control externo, sirven para que los parlamentarios puedan formarse una opinión política valorativa, y por lo tanto subjetiva, de la gestión económico-financiera del gasto realizada por la Administración pública, estamos ante un instrumento de control que

⁹⁴⁷ SANCHEZ NAVARRO, Angel J.: "Control parlamentario y minorías"; op. cit.

⁹⁴⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994; pág. 65

comporta un efecto valorativo inmediato sobre la acción del Gobierno, pero sin producir efectos materiales. Es decir, para que el resultado del control externo, de forma indirecta, y la voluntad política resultante de su examen, discusión y crítica, de forma directa, tengan algún efecto sobre el Gobierno y la Administración, el Parlamento debe adoptar un pronunciamiento expreso dirigido al Ejecutivo, para que adopte su funcionamiento contable y de gestión a los parámetros que el poder legislativo considere más adecuados para conseguir una gestión del gasto público más eficiente.

En otras palabras, la consecuencia conminatoria (en la terminología de GIANNINI)⁹⁴⁹ de la acción de control político de la gestión económico-financiera del Gobierno, basada fundamentalmente en los informes de fiscalización elaborados y remitidos a la cámara parlamentaria por el órgano de control externo, se sitúa en una segunda fase, de sanción, orientación política o exigencia de responsabilidad, que tiene que ser adoptada de forma expresa por la Cámara. En este preciso momento entra en juego el peso de la mayoría, puesto que cualquier decisión que se adopte debe gozar de su apoyo. Hasta este punto, y durante todo el proceso previo de control, la iniciativa la ha tenido la oposición, o minoría parlamentaria.

Por lo tanto, la función fiscalizadora puede ver terminados sus efectos en la presentación de los resultados obtenidos por el control externo al poder legislativo y durante el transcurso de su examen y discusión. Durante este proceso el protagonismo de la minoría parlamentaria es decisivo. Pero en la fase posterior, no únicamente de sanción política sino también, y sobre todo, de orientación al Ejecutivo y a la Administración, la conformidad de la mayoría parlamentaria es indispensable. Sin ella (que puede ser conseguida por muchos medios, entre otros, enfatizando el carácter de independencia y objetividad tanto del órgano de control externo como de la comisión parlamentaria de cuentas públicas), la posibilidad de incidir en el proceso de gestión administrativa del gasto público resulta imposible.

⁹⁴⁹ Ver GIANNINI, Massimo Severo: "Recensione a Salvi" en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*; op. cit. pág. 374

Si por el contrario, se admitiese la noción de control, como comprensiva del elemento sancionatorio, tendríamos graves dificultades para catalogar a los órganos de control externo como órganos de control, pues no disponen de ninguna facultad para imponer medidas correctoras o sanciones.⁹⁵⁰ En el mismo sentido parece pronunciarse el Tribunal Constitucional español cuando afirma que: “la actividad fiscalizadora (...) se reduce (...) a la elaboración de un informe o memoria, y es a los propios órganos competentes –Parlamento o Corporaciones locales- a quienes corresponde entender de las propuestas en ellos contenidos”.⁹⁵¹ Parece pues desprenderse de las palabras del Tribunal, que la actividad fiscalizadora queda reducida a una actividad de comprobación de la adecuación del sujeto fiscalizado al parámetro previamente establecido (control), correspondiendo la adopción de las medidas que en consecuencia estime necesarias, a otro órgano o poder del Estado.⁹⁵²

9.4. El seguimiento de la aplicación del resultado del control externo

Una vez examinados por el legislativo los informes de fiscalización que le entrega el órgano de control externo, y si sólo si existe voluntad política para adoptar alguna resolución legislativa dirigida directamente a la Administración sobre el proceso de funcionamiento y de gestión de los fondos y recursos públicos, el resultado del control externo adquiere eficacia jurídica. Para ello el resultado del control político debe respetar el principio de publicidad y ello significa, por lo tanto, el deber de publicación de sus resultados, primero en el

⁹⁵⁰ LOZANO MIRALLES, Jorge: “Los parámetros de actuación de los órganos de control externo” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1), enero-abril de 1997; pág. 153.

⁹⁵¹ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional 187/88, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

⁹⁵² En este sentido LOZANO MIRALLES, Jorge: “Los parámetros de actuación de los órganos de control externo”; op. cit., pág. 153

boletín interno de la cámara legislativa, y con posterioridad, en el boletín oficial del Estado. Una vez superado este trámite procesal parlamentario, el resultado del control externo (de forma indirecta), puede convertirse en vinculante para sus destinatarios. O puede simplemente ser examinado por el poder legislativo, sin que de él se derive consecuencia jurídica (o política) alguna. De así ser, la única virtualidad que le resta al resultado del control externo es su influencia sobre el electorado.⁹⁵³

En definitiva, la Administración sólo queda vinculada a adaptar su funcionamiento interno o sus técnicas de auditoría y contabilidad a aquello propuesto o recomendado por el órgano de control externo en la medida en que ha sido adoptado por el legislativo y desde el momento en que su decisión ha sido publicada y con ello adquiere eficacia jurídica. A partir de ese instante, y como consecuencia lógica, surge la necesidad de comprobar si aquella voluntad legislativa ha sido adoptada y llevada a la práctica por sus destinatarios: la Administración, o los entes y sujetos que componen el objeto del sector público sometido a fiscalización por el órgano de control externo. Pero además, se requiere de un segundo control, complementario, que consiste en comprobar no sólo la efectiva aplicación de las recomendaciones aprobadas para conseguir una gestión administrativa de los recursos públicos más eficiente, sino también el análisis de las consecuencias y los resultados obtenidos una vez éstos han sido adoptados. Es decir, se requiere un doble control realizado con posterioridad al examen de los informes de fiscalización recibidos y a las resoluciones parlamentarias que se pudieran adoptar como consecuencia: por un lado la verificación del grado de cumplimiento por parte de la Administración de las recomendaciones vinculantes propuestas por el Parlamento; y, de otro, un control, realizado más adelante, para comprobar si la adopción de las recomendaciones sugeridas producen los resultados deseados. En otras palabras, el esquema hasta aquí expuesto es el siguiente: el Parlamento, puede, en virtud de su potestad de control y de orientación

⁹⁵³ Ver TERMES ANGLÈS, Ferran: "La diferencia de expectativas en los informes de fiscalización" en *Auditoria Pública*, núm. 8, enero 1997; pág. 35 y sig.

política, dirigirse al Ejecutivo para obligarle a adoptar su estructura de funcionamiento, su gestión y sus técnicas contables a las resoluciones que aquél haya adoptado, pues entiende que son más aptas para conseguir una gestión más eficiente del gasto público.⁹⁵⁴ Para que el Parlamento pueda llegar a esta conclusión, antes, se ha basado, entre otros instrumentos y documentos, en los informes de fiscalización de la gestión económico-financiera del gasto público, elaborados por su órgano auxiliar de control externo. Estos informes, como sabemos, no tienen eficacia jurídica vinculante por sí solos, pero pueden servir de base para que el Parlamento adopte las conclusiones, resoluciones y recomendaciones oportunas, que dirigidas al Ejecutivo, sí adquieren eficacia jurídica. El problema consiste pues, en determinar quien es el competente para examinar primero, si aquellas recomendaciones dirigidas al Ejecutivo por el Parlamento, que gozan de eficacia jurídica vinculante, han sido aplicadas, en el tiempo y en la forma establecida; y segundo, si una vez aplicadas, han alcanzado los resultados deseados.

Las fórmulas previstas en el derecho comparado para comprobar la efectiva aplicación del resultado del control político del gasto público son muy distintas. Estas consisten en: el establecimiento de un plazo para que la Administración, de oficio, comunique al poder legislativo o al órgano de control externo el estado real de ejecución de las recomendaciones propuestas (Francia, Canadá); la comprobación por parte del órgano de control externo de la efectiva aplicación de las recomendaciones aprobadas por el legislativo y los resultados conseguidos (Estados Unidos); o bien la solicitud parlamentaria expresa para que los responsables de la Administración fiscalizada comparezcan ante el poder legislativo y respondan a las demandas que se les puedan formular relativas al grado de cumplimiento de las recomendaciones aprobadas, para conseguir la gestión más eficiente de los recursos públicos (España).

⁹⁵⁴ Sobre la pluralidad de decisiones y medidas que puede adoptar el Parlamento o la Comisión de cuentas públicas una vez examinados los informes de fiscalización, ver ARREGUI MINCHERO, Blanca: "La Comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; pág. 74 y 75

Aunque todas ellas pueden considerarse aptas para conocer el grado de observación de las recomendaciones propuestas, es preciso determinar cuáles de ellas son más eficaces para conseguir el objetivo final consistente en asegurar tanto la efectiva adopción de las recomendaciones por la Administración, como su posterior comunicación al poder legislativo. El derecho comparado refleja que los procedimientos para comprobar la aplicación de las resoluciones aprobadas por el Parlamento, como consecuencia del control político del gasto público, son más eficaces si la iniciativa para ello reside en un órgano externo al encargado de aplicarlas, esto es, bien en el mismo poder legislativo que aprobó las recomendaciones, bien en el órgano de control externo que realizó la fiscalización.⁹⁵⁵

1) Algunos países y ordenamientos jurídicos, atribuyen a la cámara legislativa la potestad para examinar y determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones aprobadas por parte de la Administración. La fórmula adoptada consiste en instar al órgano destinatario de las recomendaciones, a comparecer ante el Parlamento (o la Comisión de cuentas públicas) en un plazo preestablecido, para dar cuenta de la efectiva aplicación de las recomendaciones aprobadas y de los resultados conseguidos en relación a la eficacia y eficiencia del gasto.

Así la Comisión de Cuentas Públicas tiene la potestad de controlar y examinar periódicamente y de forma sistemática, el grado de cumplimiento de las recomendaciones sugeridas tanto en los informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo (y que no han sido motivo de un examen pormenorizado, pero del cual se han asumido sus conclusiones) como de aquellas otras que ella misma haya podido adoptar. El acto de aprobación de las recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización les otorga eficacia jurídica y ello lleva aparejado el derecho a controlar su efectiva implementación. Ahí reside la legitimidad parlamentaria en relación a la

⁹⁵⁵ ZÁRATE Y PERAZA DE AYALA, Baltasar: "El cumplimiento del dictamen y las resoluciones de la Cuenta General" en *Auditoría Pública*, núm. 9, marzo 1997; pág. 68 a 71

potestad de seguimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión de cuentas públicas.

Esta potestad implica, a la práctica, que aquellas resoluciones parlamentarias mediante las cuales se insta a algún órgano de la Administración a adoptar las medidas propuestas, va a contener un plazo para que éstas puedan ser efectivamente aplicadas. Normalmente en la resolución se insta al responsable del ente u organismo administrativo afectado a dar cuenta o respuesta sobre el grado o estado de aplicación real de determinadas medidas y recomendaciones, sobre su efectiva aplicación e incluso sobre el resultado obtenido una vez adoptadas, es decir el grado de eficacia.⁹⁵⁶

En el caso de que las respuestas o explicaciones ofrecidas no sean satisfactorias para la Comisión (e incluso para el caso de omisión de este deber), ésta pueda adoptar otras resoluciones con unas recomendaciones

⁹⁵⁶ En algunos países existen procesos muy formales de seguimiento de la aplicación práctica de las medidas y recomendaciones propuestas donde el Gobierno o los cargos de la administración afectada responden directamente al órgano de control externo (es el caso de Dinamarca). En otros países de tradición anglosajona (Inglaterra, Canadá, Irlanda) el Parlamento elabora su propio informe una vez examinado el del órgano de control externo incluyendo sus propias recomendaciones, y se publican tanto ambos informes como las respuestas que han efectuado todos ellos. En Italia por ejemplo no existe un requerimiento normativo para que el Gobierno responda a los informes de la *Corte dei Conti*, allí las recomendaciones que ésta efectúa suponen una base para que el legislativo eleve al Gobierno materias objeto de preocupación. En Francia es el propio Gobierno el responsable de decidir qué acciones deben tomarse como consecuencia de los informes de fiscalización elaborados por la *Cour des Comptes*. Esta circunstancia habilita al Parlamento para preguntar al Gobierno qué medidas ha tomado. En otros países como Alemania, el legislativo sólo entra a conocer del conocimiento de la aplicación de las recomendaciones, cuando el órgano de control externo no ha sido capaz de asegurar su cumplimiento por su cuenta. En muchos casos el órgano de control externo trabaja directamente con el organismo afectado con lo cual aquellos informes de fiscalización que contienen recomendaciones que ya han sido aceptadas e incluso hasta aplicadas por el propio organismo administrativo fiscalizado ya no son objeto de examen por parte de la Comisión (Inglaterra y Canadá).

encaminadas a la exigencia de responsabilidades administrativas por su incumplimiento.⁹⁵⁷

Sin embargo, esta posibilidad otorga al propio órgano administrativo la iniciativa para dar cuenta sobre su efectivo cumplimiento. Aunque es cierto que de seguir el esquema planteado, el responsable de valorar la efectiva aplicación gubernamental de las recomendaciones propuestas por el Legislativo va a ser el propio Parlamento, es evidente que éste estará efectuando exclusivamente un juicio de valor (político) sobre los resultados que le entregue el Ejecutivo. Esto es, mediante este procedimiento, desaparece el control jurídico, el de legalidad y el control externo, que es el más adecuado para apreciar la eficacia de las medidas económico-financieras propuestas. Esta opción, sitúa al Ejecutivo como el único responsable de la presentación de resultados ante el legislativo, pudiendo comportar además considerables retrasos temporales en la rendición de estas “cuentas”. Ante la negativa o el retraso de su entrega, o en la adopción de las medidas propuestas para conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos, las posibilidades de sanción que ostenta el legislativo no son muchas. Pueden accionarse medidas para determinar y exigir la responsabilidad política de los sujetos al frente de los organismos públicos encargados de facilitar dicha documentación, como pueden ser las medidas de reprobación. Pero la verdadera preocupación, parlamentaria y democrática consiste en conseguir una gestión de los bienes y recursos públicos más eficiente. Con lo cual, la sanción de carácter personal a un miembro de la Administración no soluciona este objetivo. Por lo menos a corto plazo (o en el plazo previamente establecido).

⁹⁵⁷ En este sentido, las recomendaciones que se puedan formular pueden ser clasificadas dentro de los siguientes cuatro grupos en función de cual sea su destinatario: recomendaciones dirigidas al Gobierno en general o a un Ministerio en particular; aquellas dirigidas a un departamento ministerial o a una agencia o empresa gubernamental en concreto; recomendaciones mixtas, en tanto en cuanto supone la adopción de medidas correctoras de un determinado aspecto de la gestión administrativa, económica, financiera o contable, tanto por un departamento como por una de sus secciones; y recomendaciones que afectan exclusivamente a una sección muy particular de la Administración.

2) Para conseguir este resultado, y en coherencia con los postulados y principios mantenidos a lo largo de este trabajo, la fórmula que ha obtenido mejores resultados para conseguir valorar el grado de aplicación efectiva de las recomendaciones propuestas y las resoluciones aprobadas por la Comisión parlamentaria de cuentas públicas, consiste en otorgar esta competencia al órgano de control externo para examinar, en los ejercicios presupuestarios inmediatamente posteriores, su efectiva observación por los entes públicos afectados, valorando el grado de transformación conseguido así como los resultados conseguidos.⁹⁵⁸ Esta opción (que indica a la Administración que su actitud de cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones aprobadas por el legislativo va a ser controlada con más intensidad; y además permite reducir el temido desfase temporal) consiste en incorporar al informe de fiscalización anual que el órgano de control externo presenta al Parlamento, la comprobación y verificación del grado de cumplimiento de las recomendaciones con carácter vinculante propuestas y de los resultados conseguidos desde su aplicación, como consecuencia del estudio de los informes de fiscalización presentados en el año inmediatamente anterior.⁹⁵⁹ En otras palabras, el informe anual que elabore el órgano de control externo debería dedicar una parte sustantiva de su análisis a verificar el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones vinculantes derivadas del control político de los informes de fiscalización y de la cuenta general del ejercicio anterior.

De esta forma se consigue el cumplimiento de dos principios adicionales: por un lado, la exterioridad de la acción de comprobación o verificación al órgano de la Administración encargado de implementar las medidas aprobadas por el legislativo (que hemos venido defendiendo a lo largo de este trabajo); y por otro, la posibilidad del ejercicio de un control más o menos jurídico o técnico que realizaría el órgano de control externo, con independencia del control político que acabe efectuando el Parlamento (ya que, de dejarse en manos del

⁹⁵⁸ Sobre esta cuestión vamos a profundizar en el último capítulo de este trabajo

⁹⁵⁹ ZÁRATE Y PERAZA DE AYALA, Baltasar: "El cumplimiento del dictamen y las resoluciones de la Cuenta General"; op. cit., pág. 68 a 71

Ejecutivo, nunca llegaría a producirse, y por lo tanto, nunca se podría llegar a comprobar, de forma objetiva y técnica, la efectividad de las medidas propuestas por el órgano de control externo, indirectamente, y por el Parlamento de forma directa, para conseguir una gestión más económica, eficaz, y eficiente de los recursos y fondos públicos).

En definitiva, este proceso de comprobación de la efectiva aplicación de las resoluciones parlamentarias aprobadas, facilita la elaboración de la agenda de trabajo de la Comisión, garantiza un control técnico sobre los resultados conseguidos en el sistema contable y en la gestión de los fondos públicos y es un señal inequívoco hacia la Administración de que el Parlamento está interesado en conocer en profundidad la respuesta y la reacción tanto de sus recomendaciones como de las del órgano de control externo y, que además va a estar en una condición idónea para tomar las acciones oportunas (legislativas y de sanción política) si la respuesta no es la adecuada.

3) De forma adicional algunas legislaciones prevén la posibilidad de que sea el propio órgano de control externo el encargado de evaluar el impacto de sus recomendaciones, con independencia de que estas hayan sido o no adoptadas y aprobadas por el poder legislativo. De este modo la Administración puede adaptar su funcionamiento y gestión internos a las recomendaciones resultantes de los informes de fiscalización elaborados por el órgano de control externo.⁹⁶⁰ Con esta posibilidad (dicho sea de paso, completamente discrecional de la Administración), se consigue reducir en gran medida el desfase temporal entre la gestión del erario público y la correspondiente sanción política.

⁹⁶⁰ Este es el caso de los países de tradición anglosajona de control externo. Así en Inglaterra, Canadá o Estados Unidos, el órgano de control externo calcula anualmente el número de reformas adoptadas por la Administración como consecuencia de sus recomendaciones así como el ahorro en términos estrictamente monetarios que ha supuesto la adopción de sus recomendaciones. Este procedimiento es complementario a la aplicación de las recomendaciones que de forma prescriptiva pueda aprobar el Parlamento en el transcurso del examen de los informes de fiscalización.

Conclusiones

I

El objeto de esta tesis pretende mostrar la necesidad de la existencia y el ejercicio de un control externo sobre el gasto público en la estructura jurídico-política del Estado constitucional. Este control ha sido históricamente un elemento estable en la configuración del Estado constitucional pero su organización y funcionamiento ha sufrido un cambio significativo desde su creación en el Estado liberal hasta su configuración actual en el Estado social y democrático de derecho.

La instauración y la evolución del Estado constitucional está vinculada muy intensamente al intento de someter la actuación del Estado, al imperio de la ley. La actividad fiscalizadora que desarrolla el control externo, consistente en comprobación que la gestión administrativa del gasto público se adecua a la habilitación establecida en la Ley de presupuestos, la convierte en un instrumento muy eficaz para dotar de verdadero contenido material al control político ejercido en sede parlamentaria, cuya realización es indispensable para poder poner fin a un determinado ejercicio presupuestario.

Como quiera que la mayoría de ordenamientos jurídicos han optado por conceder esta competencia a un órgano específico, técnicamente especializado y externo, tanto al Parlamento como a la Administración fiscalizada, nuestra labor ha consistido en analizar, desde una óptica comparada, cuál debe ser su caracterización funcional y orgánica para que la opción elegida pueda acoplarse sin fisuras en la lógica del sistema político del Estado constitucional contemporáneo, de forma que, contribuya a la realización efectiva de la función constitucional de control de la ejecución presupuestaria.

II

En el Estado liberal, el principal problema consiste en conciliar el reconocimiento y la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos con el ejercicio del poder político. Éste sólo se justifica si está al servicio de la libertad y se organiza de una forma que se halle limitado y no pueda vulnerar los derechos y las libertades de los particulares, el más importante de los cuales es el derecho a la propiedad. Ello provoca un conflicto entre el Parlamento, representante de los intereses sociales y económicos de una clase social emergente, y el Monarca, quien debe respetar el ejercicio de aquellos derechos y libertades.

Las diferencias existentes entre la institución parlamentaria y la Corona se centraban en gran medida, en las cuestiones financieras. Por un lado, la insolvencia económica de la Monarquía empezó a vincularse a la autorización y aprobación parlamentaria de los impuestos. De otro, el poder político de las clases dominantes representadas en el Parlamento, precisaba de la protección del Rey a sus iniciativas de transformación, expansión y modernización.

Ello permite destacar el paralelismo existente entre el nacimiento de un Derecho presupuestario incipiente y un nuevo régimen político, donde el poder parlamentario se impone al poder real, y en el que el derecho del Parlamento a aprobar los impuestos, primero, y el Presupuesto, después, suponen un verdadero contrapunto liberal al absolutismo monárquico.

La potestad parlamentaria para la aprobación de los ingresos reales, empezó a determinar la distribución de poderes del Estado en torno al ciclo presupuestario. Este sólo tiene sentido si es interpretado atendiendo al principio de separación de poderes. De este modo el Ejecutivo elabora el proyecto de ley de presupuestos es decir, establece una priorización de sus objetivos políticos en términos económicos; y el Legislativo aprueba la Ley de Presupuestos (tanto la previsión de ingresos, como la autorización de gastos) en virtud de su función constitucional de representación de la soberanía nacional.

Con ello habilita al Gobierno para que empiece a recaudar los fondos percibidos y a administrarlos, atendiendo y respetando el principio de legalidad. Finalmente el Parlamento, consciente de que aquello obtenido mediante la recaudación de impuestos “legales” puede ser gastado de forma ilegal, se reserva el derecho de comprobar que la ejecución presupuestaria realizada por la Administración coincide con la habilitación legislativa. El fundamento a esta potestad última de verificación se encuentra en el principio ya anunciado por Montesquieu según el cual, aunque el Parlamento no debe obstaculizar la acción del Ejecutivo, sí tiene el derecho y la facultad de conocer cómo han sido ejecutadas las leyes que ha aprobado.

Durante toda esta época, la actividad de control financiero del Estado era un control básicamente de legalidad contable, ejercido tanto sobre la recaudación de los ingresos esperados como, posteriormente, sobre los gastos realizados. Pero, aunque originariamente su creación se ubica en la órbita del poder ejecutivo, muy pronto su necesidad será reclamada por el Legislativo, en la medida en que la garantía de un control contable eficaz sobre el gasto público, permite asegurar el derecho parlamentario al conocimiento y a la información, y con ello salvaguardar su derecho a la propiedad. La ausencia de un verdadero control financiero posterior por parte del Parlamento, provocó como consecuencia que la aprobación de las leyes de presupuestos fueran acompañadas de una serie de medidas limitadoras y condicionantes con el fin de que hubiera más controles previos en la autorización del gasto, lo que suscitó más tensiones entre Ejecutivo y Legislativo. Los instrumentos para poder examinar de forma independiente (o por lo menos, desde la exterioridad al órgano actuante) el uso y destino del dinero público, no empezaron a perfeccionarse y sofisticarse hasta el siglo XIX, pero en cualquier caso, este hecho ya había quedado subordinado a un segundo término desde el momento en que el principal foco de tensión entre poderes esto es, entre Rey y Parlamento, había empezado a decantarse a favor de éste último.

III

Frente al Estado liberal no intervencionista, el Estado contemporáneo ha asumido múltiples compromisos sociales que lo han convertido en un verdadero protagonista de la actividad económica y en el responsable de la procura existencial. En este sentido, el crecimiento de la actividad estatal y, en consecuencia, del volumen del gasto público que se precisa para hacerle frente, ha reforzado la necesidad de instaurar un control parlamentario adecuado y proporcional.

El control sobre la acción del Gobierno y de la Administración en el Estado constitucional contemporáneo comporta el establecimiento de unas garantías suficientes que permitan la posibilidad efectiva de llevarlo a cabo, sin las cuales aquél quedaría deslegitimado. Ya no es suficiente con comprobar que los programas políticos y gubernamentales tengan su traducción material en una autorización legislativa. El concepto de control político requiere algo más que un control parlamentario de tipo formal y “previo” a la ejecución material del presupuesto. No es suficiente sólo con garantizar que el dinero público ha sido gastado atendiendo a la letra de la ley (de presupuestos y por lo tanto de autorización del gasto). Así como tampoco es suficiente con velar *a posteriori* por la garantía del principio de legalidad. Dicho de otro modo, la autoridad de aprobar impuestos y de autorizar el gasto público no significa la realización de un control completo. El ciudadano y, en consecuencia, sus representantes políticos tienen cada día más conciencia del valor de “lo público” y ello exige conocer los resultados materiales concretos obtenidos con el dinero que han aportado mediante sus impuestos. Por ello, la lógica de la función parlamentaria de control del gasto público aconseja que ésta no se limite a aprobar la habilitación presupuestaria, sino que debe ir un paso más allá. Para poder conseguir un control efectivo del gasto público, el Parlamento precisa poder comprobar el destino de los fondos públicos recaudados a través de los impuestos y los resultados que con ellos se han conseguido.

El Estado constitucional contemporáneo precisa de un control político sobre la actividad económico-financiera de la Administración, mejor fundamentado, más

completo en su contenido y mucho más ágil en su funcionamiento. Precisa de un control sobre objetivos y resultados concretos; un control sobre la eficacia, la eficiencia, la economía y la equidad en la puesta en marcha de determinados programas y actuaciones públicas, que supere la histórica (y quizás obsoleta) función centralizadora de la contabilidad del Estado. Precisa de un control capaz de comprobar si los resultados que se deseaban obtener, efectivamente se consiguen; que de ellos se deriva un beneficio directo para la comunidad o el interés público y general; y que, además, se ha realizado al menor coste posible.

El objetivo inicial del control externo del gasto público era conseguir la rendición de cuentas de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público, en el tiempo y en la forma legalmente previstos. Posteriormente su objetivo se ha centrado en examinar si la gestión de dichos recursos públicos se ha realizado de forma correcta, sobre la base de la aplicación de diversos parámetros que atienden a la racionalidad económica en el gasto público. Sin embargo, la razón que justifica su existencia actual sigue siendo la misma que la que provocó su creación: el conocimiento de la gestión del gasto público permite conseguir un equilibrio más adecuado entre la flexibilidad en la actuación de la Administración y su control eficaz en sede parlamentaria. O lo que es lo mismo, asegura la coexistencia entre la supremacía legislativa y la eficiencia administrativa.

IV

El Parlamento, a quién constitucionalmente corresponde esta actividad de control, no puede realizarla por sí solo de una forma eficaz. Ello se debe entre otras razones, a la complejidad de la información de carácter económico, financiero y contable; al volumen del sector público y de la Administración; al funcionamiento de la actividad parlamentaria; y a la escasez de sus propios recursos personales y materiales. Para poder realizar un control completo sobre la gestión de los fondos públicos que dote de verdadero contenido material el derecho parlamentario al conocimiento, el poder legislativo, tanto

por razones técnicas como políticas, se ha dotado tradicionalmente, de una institución especializada que lo auxilia en el ejercicio del control político sobre la ejecución presupuestaria, mediante la elaboración de informes, dictámenes y estudios técnicos, objetivos e independientes sobre la gestión que realiza la Administración. Su existencia y garantía constitucional permite equilibrar, el desigual protagonismo entre los poderes del Estado en relación a la institución presupuestaria. De este modo, el examen en sede parlamentaria del resultado obtenido por el control externo cumple el doble objetivo de dificultar la posibilidad de monopolio informativo del Gobierno en cuestiones económicas y presupuestarias y, de facilitar el ejercicio constitucional del control político sobre la acción económica de la Administración.

La convicción de que el poder de control de los fondos públicos, tanto desde su recaudación, como de su administración y posterior fiscalización debe estar ubicado en sede parlamentaria, es actualmente unánimemente aceptado en cualquier sistema de gobierno democrático. Afirmar lo contrario (es decir, que el Gobierno o poder ejecutivo puede crear tributos y autorizar gastos sin el consentimiento ni el control del Parlamento), equivaldría a negar el actual esquema de división de poderes según el cual el poder legislativo es el representante de la voluntad del pueblo y el Ejecutivo un mero ejecutor de esa voluntad explicitada en la letra de la ley. Dada pues la trascendencia que conlleva la proximidad orgánica de la actividad de control del erario público, en la medida que condiciona y delimita, la tradicional división tripartita de poderes, no es nada extraño que su previsión aparezca garantizada en los textos constitucionales de la mayoría de los Estados democráticos. Ahora bien, una cosa es que el texto constitucional garantice el poder financiero del Parlamento, y otra muy distinta que, de forma explícita, el texto constitucional contemple o prevea la creación de órganos de control del gasto público (independientes del ejecutivo y dependientes del legislativo).

V

La actividad de control externo del gasto público no se atribuye en exclusiva a un único órgano con una estructura predeterminada, sino que, el Estado

constitucional actual admite una gran variedad de modalidades orgánicas y de ejercicio. Ello se debe tanto a las circunstancias históricas y políticas que provocaron su creación, como a la evolución funcional que ha sufrido el control externo del gasto público de forma paralela a las necesidades del Estado constitucional. Sin embargo éstas pueden ser agrupadas, a grandes rasgos, según se deriven de uno u otro de los siguientes dos modelos originarios: a) el anglosajón, que se caracteriza principalmente porqué el ejercicio del control externo se atribuye a un órgano técnico y especializado vinculado estrechamente a la institución parlamentaria, y que se define como auxiliar del poder legislativo; y b) el francés, que atribuye a su órgano de control financiero externo, una potestad jurisdiccional propia.

Su aparición responde a necesidades jurídicas, políticas y económicas distintas; los contextos históricos y sociales son también diversos, pero ambos modelos tienen en común, la búsqueda de un control externo independiente, objetivo y eficaz de la gestión económica y financiera de la Administración. Potestad jurisdiccional y vinculación parlamentaria, son las dos opciones que la historia del control financiero externo ha ofrecido para conseguir la máxima independencia en el control de las cuentas, los fondos y el gasto público.

Aquellos países que tradicionalmente se han caracterizado por tener unos poderes legislativo y judicial fuertes y predominantes en su configuración político-constitucional (caso de Inglaterra, Canadá o Estados Unidos) han privado a sus respectivas instituciones superiores de control externo, de un estatuto de jurisdicción. Sin embargo, Francia, que por tradición ha sido siempre reacia al poder de los jueces y que, a menudo ha subordinado el poder del Parlamento al de la Administración, ha ido manteniendo a lo largo de los años, una verdadera corte de justicia de las cuentas públicas.

La hipótesis explicativa es la siguiente: en el Estado de Derecho, el estatuto de jurisdicción atribuido al órgano de control externo de los fondos públicos es inversamente proporcional a la fuerza del Parlamento en el equilibrio entre los poderes del Estado. *A sensu contrario*, cuanto más débil o inestable sea la

institución parlamentaria, mayor es la potestad jurisdiccional del órgano de control externo.

En Francia, donde la alternancia política se ha visto tradicionalmente ligada a los cambios de régimen político y a las continuas reformas constitucionales, el ordenamiento jurídico ha encontrado en una magistratura con competencias financieras estrictamente definidas (esto es, ni civiles, ni penales, ni administrativas), la garantía de estabilidad y objetividad deseables para que el poder de la Administración resulte efectivamente controlado, sin que ello suponga riesgo político alguno.

El origen de la jurisdicción de cuentas públicas francesa es significativamente anterior a la institución parlamentaria entendida en el sentido moderno del término, aunque es cierto que se trataba, de una institución muy vinculada al poder ejecutivo (entonces, el monarca absoluto). El principio de consentimiento del impuesto fue abandonado muy pronto (alrededor de 1453, con el fin de la guerra de los Cien Años) y no fue recuperado hasta mediados del siglo XIX. El fracaso de las reivindicaciones de los *États généraux* franceses de los siglos XIV a XVII obligaron al pueblo francés a buscar otras vías de reforma y libertad políticas. Estos hechos explicarían el papel secundario que adquieren las cuestiones financieras en el debate político y constitucional, y la adopción tardía de los principios del derecho presupuestario. Sin embargo, la *Cour des Comptes* sigue un proceso distinto de creación y consolidación. Nacida durante la Edad Media, sólo se verá interrumpida durante el período revolucionario (lo que precisamente supuso, por primera vez, el acercamiento del proceso de control de las cuentas públicas al ámbito del poder legislativo), y conservará su carácter jurisdiccional hasta la adopción del régimen parlamentario. El estatuto jurisdiccional que se le atribuye es una garantía de la independencia, ya no únicamente del propio órgano de control externo, sino respecto del Parlamento, del Gobierno y, en mayor medida, de la Administración. Así, tanto del análisis de la historia como de los textos y prácticas jurídicas, podemos comprobar como la constitucionalización de los principios de derecho financiero y presupuestario por un lado, y la necesidad de instaurar un sistema de control externo del gasto público, por otro, siguen distintos procesos de consolidación.

Mientras los primeros son adoptados muy tardíamente, la *Cour des Comptes*, se convierte en una institución previa y constitutiva del régimen parlamentario francés. Lo que la convierte en uno de los *grands corps de l'État*.

Por el contrario, en Inglaterra, Canadá y en Estados Unidos, donde el desarrollo del Derecho presupuestario es paralelo a la institución parlamentaria, el derecho del poder legislativo en materia financiera no está garantizado por una Corte de justicia especializada, sino por una institución superior de control de las cuentas públicas que surge del brazo legislativo del Estado.

La historia constitucional de Inglaterra relativa a esta materia, parte del principio del consentimiento del impuesto, que el Parlamento supo utilizar en beneficio propio y en contra del poder absoluto del monarca. Con posterioridad, las colonias americanas que constituyeron los Estados Unidos, utilizaron el mismo principio para justificar su independencia del Parlamento británico, cuya razón principal se encuentra en la resistencia de los colonos a hacer efectivo el pago de unos impuestos aprobados, únicamente, por la autoridad del Parlamento británico y en beneficio único de la Corona. En ambos países, la liberación política es consecuencia de la liberación (e independencia) financiera.

El estudio comparado de las experiencias francesa y anglosajona nos permite comprender el significado actual y el estatuto jurídico concedido a las instituciones superiores de control externo del gasto público y muestra la necesidad de recurrir a la distinta significación que ha tenido el poder judicial en cada uno de estos sistemas políticos. En los países del *common law*, el Estado está sometido íntegramente a la "ley comuna" bajo el control de los jueces. En consecuencia, las bases del sistema constitucional de equilibrio entre los poderes del Estado no conceden una verdadera jurisdicción al órgano auxiliar del Parlamento en materia financiera. Por su parte, en Francia, donde la coyuntura histórico-constitucional reconoce únicamente una "autoridad judicial" y no un verdadero poder judicial, el ordenamiento jurídico sigue dotándose de un "juez financiero".

Sean cuáles sean las circunstancias que rodearon su proceso de creación, la caracterización parlamentaria o jurisdiccional de los órganos superiores de control externo se debe, en gran medida, a la necesidad de garantizar la independencia, no sólo orgánica, de la institución, sino también funcional, para evitar repetir lo sucedido en el pasado, cuando la agencia de control contable estuvo ubicada y dominada por la voluntad del poder ejecutivo, circunstancia que rompe con el principio más elemental del control: la exterioridad al órgano controlado. La experiencia histórico-política anglosajona aconseja aproximar el control externo del gasto público al poder legislativo, con independencia de cual sea su forma política (parlamentaria o presidencial), puesto que su relación de dependencia orgánica del Parlamento garantiza la independencia en el ejercicio de la función. En cambio, Francia y los países herederos de su tradición (entre los que se encuentra España) que inician más tardíamente sus regímenes parlamentarios, conceden a su institución de control financiero un estatuto jurisdiccional que le otorga la legitimidad necesaria para ejercer un control independiente y eficaz de la gestión económica y financiera del gasto público.

Éste es, precisamente, el bien jurídico protegido en los dos modelos: la garantía del ejercicio independiente de la función fiscalizadora del gasto público. La caracterización jurídico-constitucional, la estructura y la composición de los órganos de control externo puede variar. Las atribuciones que constitucionalmente se les deleguen, también (la experiencia comparada nos muestra que ambos sistemas han sido y son eficaces). Pero, en todo caso, el ejercicio independiente de la función fiscalizadora de la gestión administrativa del gasto público debe estar plenamente garantizado para que el control externo de la actividad económico-financiera de la Administración en el Estado constitucional, tenga algún reconocimiento institucional y pueda llegar a producir resultados concretos.

VI

El concepto de independencia en la fase más embrionaria del control sobre el gasto público, en la que los órganos de control externo eran configurados más

bien como meros contadores públicos (puesto que tenían como principal misión el control de la regularidad y la legalidad contable), era bastante débil. Aunque originariamente fueron concebidos como órganos auxiliares del poder ejecutivo para realizar la contabilidad pública estatal (tanto sobre los ingresos como sobre los gastos), también es cierto que aquella función (la interpretación contable del gasto) difícilmente podía ser ejercida de un modo subjetivo. Es decir, el gasto y los asientos contables, serán correctos o incorrectos, legales o ilegales, pero difícilmente pueden ser apreciados con criterios valorativos o subjetivos. La independencia de los órganos de control del gasto público es irrelevante, puesto que los números no pueden ser interpretados. Sí, podrían ser alterados, pero entonces estaríamos en el ámbito penal, incurriendo, la autoridad contable, en un delito de prevaricación.

Sin embargo, en una fase posterior del Estado constitucional, en la que los órganos de control externo comienzan a estar facultados para pronunciarse sobre aspectos de oportunidad y de racionalidad económica en la gestión del gasto público (es decir, para realizar controles de eficacia, de eficiencia y de economía), más allá de los de estricta legalidad contable, el ordenamiento jurídico debe esforzarse en regular el alcance y el impacto de sus actuaciones, esto es, debe delimitar el valor y la eficacia jurídica de sus informes de fiscalización y de las recomendaciones que formule, pues éstas pueden ser de carácter subjetivo y ello puede afectar a la estabilidad del órgano en el sistema democrático. Es decir, el ordenamiento jurídico debería potenciar la garantía del carácter independiente del ejercicio del control externo ya que, cuánto más amplia sea su capacidad de actuación, la posibilidad de extralimitación funcional también va a ser superior, y con ello también puede aumentar el riesgo de invasión de ámbitos competenciales que no le corresponden.

Por ello, el encaje armónico del control externo en el Estado constitucional depende del grado de especialización técnica alcanzado y no de su oportunidad política. Sólo así tiene cabida en el actual sistema constitucional de separación de poderes y puede ser respetado democráticamente. La especialización y la objetividad técnica se consiguen en gran medida, asegurando su independencia. Una independencia orgánica, respecto de los

poderes del Estado, y en especial del Ejecutivo. Pero también, una independencia funcional en el ejercicio de las competencias que le han sido concedidas. La característica de independencia, no es un fin en si mismo, sino un medio y una garantía para dotar de mayores cotas de objetividad a las actuaciones y a los resultados del control externo, y con ello, poder aumentar el grado de conocimiento parlamentario de la ejecución presupuestaria y la calidad técnica de la fundamentación del control político sobre el gasto público.

VII

El hecho que una gran mayoría de ordenamientos jurídicos hayan optado por la creación de órganos de control externo del gasto público, no significa, necesariamente que éstos sean esenciales para la existencia del Estado. Esto es, su previsión constitucional (expresa o tácita) cómo órganos auxiliares del poder legislativo en el control de la gestión de los fondos públicos, no les otorga automáticamente la condición de órganos constitucionales y con ello consubstanciales al concepto de Estado.

Mayoritariamente los órganos de control externo del gasto público han sido considerados como instituciones auxiliares, en la medida que el resultado de sus actuaciones debe remitirse al Parlamento para que éste pueda ejercer el control político sobre el gasto público que constitucionalmente le corresponde, y ello ha llevado a incluirlos en la categoría de órganos de relevancia constitucional. Pero esta definición es, cuanto menos, dudosa, y por ello ha sido objeto de matizaciones por la doctrina (principalmente alemana, francesa, italiana y española), que se muestra incómoda a la hora de justificar este encuadramiento constitucional. Los órganos de control externo tienen unas características singulares que les permiten ser diferenciados de aquellos que se definen como de relevancia constitucional: por un lado dependen orgánicamente del Parlamento, pero de otro ostentan una independencia funcional para que su actuación fiscalizadora pueda tener alguna virtualidad.

La opción por la dependencia orgánica del Parlamento (la característica que les concede la condición de “auxiliares”), se debe más a circunstancias histórico-políticas que a necesidades reales, ya que el propio ordenamiento jurídico que crea los órganos de control externo, además de intentar alejarlos de la órbita del Ejecutivo, les asigna a la vez, un alto grado de independencia funcional y de autoorganización interna. En algunos casos, los textos constitucionales definen estos órganos como supremos en el ámbito de la fiscalización (*in suo ordine*). Y, además, la función que éstos órganos realizan es indispensable para un buen funcionamiento del Estado constitucional ya que permite entender y dar significado real al equilibrio entre los distintos poderes del Estado en relación a la institución presupuestaria. Por ello, no deberíamos calificar apresuradamente a los órganos de control externo simplemente como órganos auxiliares, como pueden serlo por ejemplo, las comisiones parlamentarias de investigación.

Difícilmente se puede concebir al Estado constitucional actual sin la presencia de un sistema de fiscalización de la actividad y la gestión económica financiera y contable de las Administraciones públicas. Y, aunque acertadamente se pueda argumentar que estas funciones pueden ser asumidas por otros órganos o instituciones públicas (y hasta privadas), es cierto que los órganos de control externo ejercen una función necesaria desde el punto de vista constitucional que permite definirlos como órganos materialmente constitucionales.

Sin la existencia de un órgano de estas características el Estado constitucional podría funcionar. Pero es evidente también, que la labor que éstos desempeñan, es esencial para un funcionamiento armónico del Estado democrático; y aunque el órgano que tradicionalmente ha sido el encargado de realizar estas funciones no exista, éstas deberán realizarlas otros órganos, instituciones, empresas o personas. Por ejemplo, el Estado español podría existir y funcionar como tal, sin la existencia del Tribunal de Cuentas. No obstante las Cortes Generales precisarían de los recursos técnicos, materiales, económicos y humanos, para comprobar que la gestión de la Administración pública se ha efectuado de acuerdo a la habilitación prevista en la ley anual de

presupuestos. En caso contrario se estaría desestructurando el equilibrio constitucional de competencias en relación a la institución presupuestaria.

La dificultad para determinar la naturaleza jurídica de los órganos de control externo radica en el hecho de que en muchos casos éstos órganos reciben sus competencias mediante una atribución directa de la norma fundamental, y ello puede comportar su inclusión apresurada en la categoría de órganos constitucionales. Sin embargo, si lo que se tiene en cuenta para determinar su caracterización es la procedencia constitucional de la función que realizan, la clasificación inicial puede perder consistencia, puesto que es ésta la relevante, y esencial, para el funcionamiento del Estado, y no el órgano que la realiza, en la medida que lo hace por delegación constitucional.

En consecuencia, lo importante para el Estado constitucional no es la existencia del órgano de control externo en sí mismo; ni la concurrencia de unas determinadas características más o menos uniformes; ni su estructura, ni su composición. Lo relevante es la garantía constitucional de que, primero, alguien va a realizar la función de control de la ejecución presupuestaria de forma que permita al Parlamento, ejercer el control político que constitucional y democráticamente le corresponde; y, segundo, que esta actividad se realizará de una forma objetiva, técnica e independiente. En otras palabras: lo esencial es la garantía constitucional del ejercicio independiente de la función de control de los fondos y la gestión pública que realiza la Administración, y no tanto la previsión constitucional del órgano que la vaya a realizar, ni de las atribuciones que se le concedan para llevarla a cabo. El agente del control puede variar pero la función constitucional debe necesariamente existir.

Ello explica que muchos textos constitucionales no hayan contemplado expresamente, la creación de órganos de control externo del gasto público, pero sí reconocen aunque sea tácitamente, la necesidad constitucional de realizar un control parlamentario sobre la actividad económica que desarrolla la Administración. Como quiera que la mayoría de los Estados contemporáneos han optado por delegar la función fiscalizadora del gasto público y la gestión económico-financiera de la Administración, que constitucionalmente pertenece

al Parlamento, a un órgano de fiscalización específico, ello nos permite hacer una distinción dogmática entre los conceptos de “*función*” parlamentaria y democrática de control externo del gasto público, que debe deducirse expresa o tácitamente de la Constitución en tanto en cuanto determina el equilibrio de competencias de los poderes del Estado en relación a la institución presupuestaria; y “*atribuciones*”, del órgano de control externo, que éste ostenta por delegación constitucional. A éste se le delega el control técnico y especializado de la actividad económica y financiera desempeñada por la Administración; el Parlamento, retiene la función constitucional de control político.

VIII

El fundamento democrático de la función constitucional de control externo del gasto público es indiscutible, en tanto en cuanto constituye un auxilio técnico, objetivo, independiente y necesario para el ejercicio parlamentario del control político del gasto público. Esto implica que el control externo adquiere relevancia y entidad propia, y por lo tanto debe ser diferenciado de otras actividades, controles y órganos del Estado con los cuales puede ser confundido; en especial, del control interno ejercido por la Administración pública actuante; del control político, ejercido en sede parlamentaria; y del control social, ejercido por el cuerpo electoral. Pero aunque el control externo se caracteriza por ser un control independiente del control interno, del control político y del control social, difícilmente puede ser entendido si no existe una conexión, una coordinación y una complementariedad de ejercicio entre todos ellos.

En una parte muy importante el control externo del gasto público debe basarse en los resultados obtenidos por el control interno (una vez asegurada su independencia y los mecanismos de colaboración entre ambos). Es cierto que con la evolución del Estado constitucional, la caracterización funcional del control externo del gasto público, ha experimentado un cambio significativo en su recorrido hasta su actual configuración. Con ello no pretendemos afirmar

que la función original para la cual estos órganos fueron concebidos haya desaparecido. El control de regularidad contable, esto es, la comprobación de la legalidad del control financiero interno y de la actividad económica y financiera de la Administración, se mantiene y se refuerza en la estructura básica del Estado constitucional. Sin embargo, para evitar que la función de control externo quede reducida a una función declarativa, cuya única consecuencia (salvo el descubrimiento de infracciones que denoten responsabilidad contable) sea una resolución eminentemente política del Parlamento sobre la legalidad del proceso de ejecución presupuestario, paulatinamente se ha ido delegando a los órganos de control externo la competencia para pronunciarse sobre aspectos de operatividad y de racionalidad en la gestión de los fondos públicos.

El control externo es un control eminentemente técnico, basado en elementos objetivos. Tiende tanto a analizar la gestión de los fondos públicos efectuada por la Administración en consonancia con la habilitación presupuestaria, como a sugerir las recomendaciones que estime oportunas para mejorar su eficacia, eficiencia y economía. Esto implica que el ejercicio del control externo debe efectuarse con posterioridad a la ejecución presupuestaria, para estar en una posición más adecuada para analizar la gestión del gasto público. Por tanto, el control externo realiza una comprobación *a posteriori* de las actuaciones con repercusiones financieras efectuadas por la Administración a partir del fundamento documental de carácter contable suministrado por el control interno. Fiscalizar consiste en proceder a una comparación entre el *ser* y el *deber ser*, con el subsiguiente juicio respecto a las dos situaciones contrapuestas. Sin embargo, si toda comprobación consiste en una comparación entre el *ser* y el *deber ser*, y entendemos las cuentas públicas como los justificantes, éstos sólo constituyen una parte del *ser* que debe fiscalizarse. Algo parecido sucede con el *deber ser*, que desde un punto de vista conceptual se sitúa fuera y al margen de las cuentas. Tan importantes como los ingresos y gastos, son los objetivos y programas que hay detrás de las partidas presupuestarias, es decir, la previsión de cumplimiento de unas determinadas funciones y expectativas. De esta forma, una fiscalización completa exige no sólo la comprobación de que las cuentas son ajustadas a

derecho (lo que comporta buscar mecanismos que impidan la duplicidad de actuaciones entre el control interno y el externo), sino también, y sobre todo, que los objetivos previstos se hayan conseguido.

Así pues, en la configuración actual del control externo se mantienen los controles financiero y de legalidad contable, y al mismo tiempo se potencian los sistemas de control interno de la Administración, así como los mecanismos de colaboración y coordinación entre ambos. Ello permite que la actividad del control externo se oriente hacia otros ámbitos de la gestión pública más acordes con las demandas del Estado constitucional contemporáneo, centrando su interés y sus recursos hacia la comprobación del grado de observación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión del gasto público.

En la medida que la magnitud e intensidad de la Administración va más allá de la tradicional acepción de servicio público, el sistema político precisa de un control (externo) que advierta al gestor de su vinculación al interés público y general. De este modo el control de eficacia analiza el grado de cumplimiento de los objetivos explícitos o tácitos contenidos en los programas de actuación; el de eficiencia examina la relación entre los recursos humanos, materiales y financieros utilizados y los bienes adquiridos o los servicios prestados; y el de economía estudia las condiciones en las que un organismo adquiere los recursos humanos y materiales. En otras palabras los tres controles están íntimamente relacionados entre sí: el control de economía se refiere a la producción de bienes al mejor coste; el de eficiencia, comprueba que con el mismo coste se consiguen el mayor número de bienes y de la máxima calidad posible; y el de eficacia determina el grado o el resultado que se ha conseguido.

Esta es la acepción del control externo que tiene sentido en la actualidad: sólo a partir de un control interno fuerte se puede asegurar un control externo de gestión y de resultados bien fundamentado, que permita al Parlamento realizar el control político sobre la ejecución presupuestaria con el mayor rigor técnico.

En efecto, el resultado del control externo sirve de fundamento para que pueda ejercerse el control político en sede parlamentaria con mayor eficacia.

Pero el resultado del control externo no se dirige únicamente hacia el Parlamento. El destino y la gestión de los fondos públicos se configura como el máximo exponente de la preocupación ciudadana y, en consecuencia, es uno de los elementos más importantes que influyen en la opinión que se forme el cuerpo electoral sobre la actuación gubernamental. Si se garantizan los mecanismos de publicidad necesarios, el resultado del control externo puede contribuir a la formación de una opinión pública libre. De este modo el control externo se configura como un medio para conseguir un fin (no, el único) que consiste en permitir el legítimo ejercicio del control social.

IX

Ahora bien, aunque el control de racionalidad económica en el gasto público es esencial en la definición actual del control externo, de su ejercicio se derivan dos problemas dogmáticos que dificultan su correcta configuración en el Estado constitucional: 1) en primer lugar, el ejercicio de un control de racionalidad económica conlleva un riesgo de extralimitación funcional, esto es, contribuye a la posibilidad de que el control externo realice unas determinadas competencias, normalmente de tipo político, que constitucionalmente no tiene atribuidas; y 2) en segundo lugar, el carácter disponible del control político provoca que los resultados del control externo puedan ser ignorados, con lo cual éste puede orientarse hacia otras finalidades que superen el estricto auxilio parlamentario de carácter técnico y objetivo en el control de la actividad económica, financiera y contable de la Administración.

1) la extralimitación funcional puede producirse tanto en relación a la esfera de competencias reservada al Legislativo como a la del Ejecutivo: a) en relación al Legislativo, el riesgo a la extralimitación funcional del control externo se pone de manifiesto en la medida que los límites entre el control externo y el control político se reducen de una forma significativa cuando aquél tiene la potestad de

realizar juicios e informes de racionalidad económica en la gestión administrativa de los fondos públicos. Ello puede entrañar el abandono de la característica de objetividad debida en el ejercicio del control externo. *A priori* las diferencias entre ambos controles parece muy nítida. Mientras el control externo realiza una actividad fiscalizadora de carácter técnico, objetivo e independiente, el control político es esencialmente un control subjetivo y valorativo. El resultado del control externo es el fundamento técnico para que pueda realizarse el control político (aunque no sea vinculante para éste último). Mientras uno es necesario, el otro es disponible. Sin embargo, esta distinción teórica se debilita con el aumento de la independencia funcional que se conceda al órgano de control externo y con la atribución de la potestad para pronunciarse sobre aspectos que permiten una interpretación subjetiva de la gestión de los recursos públicos. La independencia funcional concede al órgano de control externo la potestad para determinar qué cuestiones merecen tanto la atención parlamentaria, como la suya propia y por lo tanto la capacidad de confeccionar el programa anual de fiscalizaciones. Sin duda esta potestad de priorización en la actividad fiscalizadora puede comportar algún riesgo de extralimitación. Si el conocimiento o la información es poder, también lo es la habilidad de controlar el proceso mediante el cual esta información es seleccionada, certificada, remitida al Parlamento y, finalmente, publicada. Por su parte, la utilización de técnicas de control que permitan la interpretación subjetiva del gasto también puede ser problemática, porque la libertad en la redacción de los informes de fiscalización comporta una subjetividad inherente al lenguaje, que aumenta sustancialmente, por la falta de concreción conceptual y de homologación de los parámetros del control externo, de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

b) La extralimitación funcional también puede afectar al ámbito competencial reservado al Ejecutivo. Así, en la medida en que el control externo sobre el gasto público orienta cada vez más sus actuaciones hacia la realización de una fiscalización sobre resultados, programas y objetivos, ello puede habilitarle, indebidamente, para indagar en los entresijos de la Administración, en los procesos de toma de decisiones y en su funcionamiento interno. Sin embargo, la actividad de los órganos de control externo no debe sustituir en ningún caso

la potestad discrecional que ostenta la Administración para elegir sus prioridades y ámbitos de actuación, que por su propia naturaleza siempre deberá permanecer en manos de los miembros del Gobierno; y de la que, en cualquier caso, sólo son responsables, ante el Parlamento, y en última instancia ante el electorado.

2) En segundo lugar, la caracterización constitucional del control externo, puede comportar algún problema en relación a la eficacia jurídica de sus informes y recomendaciones. Al no poder tener eficacia hacia el pasado, los resultados obtenidos por el control externo, solo pueden desplegar eficacia hacia el presente y el futuro mediante: a) la formulación de recomendaciones para corregir (y/o sancionar) las irregularidades contables observadas; y b) la propuesta de las medidas que estime necesarias para mejorar la gestión de los fondos públicos en el futuro. El problema reside en que estas recomendaciones no son vinculantes para sus destinatarios (ni para la Administración, ni mucho menos para el Parlamento). Si bien el resultado del control externo goza de plena validez y de presunción de veracidad (que aumenta en la misma proporción que el carácter independiente, técnico y objetivo de su ejercicio), sin embargo no tiene eficacia jurídica vinculante. Solamente adquieren esta característica por voluntad expresa del legislativo, una vez superado el debido trámite de examen parlamentario del resultado del control externo que comporta el ejercicio del control político. Por ello, si el control externo toma consciencia de que sus resultados y recomendaciones pueden ser ignoradas tanto por la Administración a la que fiscaliza, como por el Parlamento, a quién van dirigidos; o son utilizados para fines estrictamente políticos o partidistas, el funcionamiento del órgano de control externo puede verse afectado muy directamente y puede modificar tanto el contenido de sus informes, como la orientación de su actividad, dirigiéndose hacia ámbitos no previstos, o no deseados por el Estado democrático.

Sin embargo a pesar de que estos riesgos existan, no podemos olvidar que el control externo del gasto público es un control esencialmente encaminado a fundamentar el ejercicio del control político del Parlamento. Por lo tanto la solución jurídica y política a este problema, pasa por que el establecimiento de

unos mecanismos y garantías adecuados que impidan o dificulten que alguien pueda situar al control externo en una posición en la que necesariamente tenga que actuar bajo parámetros o móviles políticos.

Sin embargo decimos que el control externo del gasto público en el Estado constitucional debe ser un control encaminado esencialmente, al ejercicio del control político, pero no exclusivamente. Si el control externo se configura únicamente como fundamento del control político, la consecuencia es evidente: el control político puede, por su carácter subjetivo y por el carácter disponible de su parámetro de control, ignorar el resultado obtenido por el control externo. Por ello, la virtualidad del control externo depende, en gran medida, de que su resultado sea tenido en cuenta por el Parlamento en el ejercicio del control político de la ejecución presupuestaria realizada por la Administración; y que de su examen se deriven medidas y actuaciones concretas dirigidas a su mejora.

Esto es imposible de conseguir por ninguna técnica jurídica, puesto que por su propia razón de ser, el control político es y debe ser subjetivo. Vincular su ejercicio a los resultados y a las recomendaciones elaboradas por el control externo desvirtuaría la esencia misma del control político. Con lo cual, la única posibilidad del control externo para desplegar alguna eficacia sobre el control político, tiene que alcanzarse por métodos indirectos, basados en su capacidad de influencia y en su *autoritas*. Y ello sólo es posible si el ordenamiento jurídico garantiza aquellos mecanismos e instrumentos que favorezcan y aumenten el carácter independiente, objetivo, técnico y políticamente neutro del control externo del gasto público.

Sin embargo no podemos olvidar que la independencia funcional no presupone una libertad absoluta de actuación. Se trata de una independencia estrictamente condicionada por la necesidad de conseguir unas finalidades previamente establecidas, y por la utilidad que supone para la obtención de un servicio de interés colectivo. La independencia funcional 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.

X

Sólo mediante el ejercicio independiente del control externo se puede aumentar el carácter técnico y objetivo de sus resultados, y con ello su calidad, respeto y observancia. Pero la independencia no debe predicarse exclusivamente de su ejercicio. La apuesta por un funcionamiento independiente del gasto público debe completarse con la de otros elementos y aspectos que rodean y permiten el ejercicio del control externo, de una forma tal que la garantía de su carácter independiente determine la independencia de su ejercicio. Esto es, el contexto político y constitucional no debe permitir que se sitúe el ejercicio del control externo en una situación tal, que pueda comprometer la independencia de su funcionamiento, o peor aún, que la incite a abusar de ella. Por lo tanto el carácter independiente debe predicarse también tanto del agente que realiza el control, como del proceso y las técnicas utilizadas para ello, del parámetro que debe aplicar, del proceso de examen parlamentario de su actuación y de sus resultados. O lo que es lo mismo, de la composición, la organización y el funcionamiento ordinario del agente que vaya a realizarlo; de la procedencia y el contenido de las demandas de fiscalización externas que se le puedan formular; de la determinación y concreción de los conceptos de eficacia, eficiencia y economía que integran el ejercicio del control operativo de la gestión de los fondos públicos; del contenido de los resultados y recomendaciones que pueda formular; y de la composición y funcionamiento de la Comisión parlamentaria de cuentas públicas en el proceso de análisis del resultado del control externo, así como de las relaciones entre uno y otro órgano.

XI

En primer lugar, la independencia funcional se complementa con una independencia del propio agente que realiza el control. En relación a la

composición, la estructura y el funcionamiento interno del órgano de control externo, el análisis del derecho comparado nos muestra como la independencia funcional puede conseguirse si la previsión constitucional y legislativa garantiza entre otras, las siguientes características:

a) que el proceso de elección de los miembros del órgano de control externo (sea éste unipersonal o colegiado), no responda a intereses partidistas, sino a la búsqueda de la idoneidad personal para el ejercicio del cargo. El órgano de control externo más independiente, por lo menos teóricamente, es aquél cuyos miembros (o miembro) han sido elegidos atendiendo a las características de profesionalidad, capacidad, aptitud e idoneidad para el ejercicio del cargo, para cuyo nombramiento se precisa de un amplio consenso político. Con ello se puede conseguir una independencia de origen en la composición del órgano, aunque no asegura la de su ejercicio; que sin embargo puede completarse mediante la garantía, entre otros, de los siguientes elementos: irrevocabilidad en el cargo de los miembros que componen el órgano de control externo; duración limitada del mandato e imposibilidad de reelección. Esto es, el ordenamiento jurídico debe asegurar que el mandato es irrevocable, realizado para un único periodo de tiempo, previamente determinado (preferiblemente largo, para poder llevar a cabo un programa plurianual coherente de fiscalizaciones), y sin que exista capacidad de reelección. Los peores sistemas posibles, en tanto que aumentan el riesgo de politización, son aquellos que prevén, bien la posibilidad de reelección para el cargo (puesto que ante tal situación los miembros del órgano de control externo pueden ser más benévulos en sus críticas y sus informes de fiscalización dirigidos a la Administración); bien el carácter ilimitado del cargo (puesto que su condición va a estar garantizada con independencia de su actitud al frente del órgano).

b) que exista una independencia en la dirección, organización y funcionamiento interno de la institución. Esta puede conseguirse mediante 1) la atribución de una potestad de autoorganización interna, 2) una autonomía administrativa y de gobierno, 3) una independencia en la selección y remoción de su personal (que también deberá ser independiente), 4) una independencia de sus miembros asegurada por la previsión de los requisitos para su elección y de las causas de

incompatibilidad, abstención y recusación en el ejercicio del cargo, 5) una participación activa en la determinación de sus necesidades presupuestarias, lo que implica que el órgano de control externo pueda formular su proyecto de presupuestos, y la garantía de que su dotación final no va a depender de las circunstancias políticas existentes ni del carácter de sus informes de fiscalización (algunos ordenamientos jurídicos contemplan la posibilidad de completar esta independencia presupuestaria mediante mecanismos de autofinanciación, como la posibilidad de facturar a los entes y sujetos públicos por los informes de fiscalización realizados), y finalmente 6) garantizando que la finalidad de sus informes pueda ser orientada hacia la consecución de una Administración pública más eficaz, eficiente y saneada, que evite la malversación del gasto público, ofreciendo medidas para una mejor gestión de los fondos públicos (esto es, obviando otras funciones como las estrictamente jurisdiccionales, la lucha contra el fraude, e impidiendo que sus actuaciones sean motivadas por criterios subjetivos o políticos), es decir, que su actuación no esté dirigida a satisfacer los intereses ni de la mayoría, ni de la minoría parlamentaria sino de la comunidad en general.

XII

La independencia en el proceso y en las técnicas utilizadas para la realización del control externo pretende asegurar que el control externo ostenta la iniciativa en la procedencia de las solicitudes y demandas de fiscalización. Esto puede conseguirse garantizando la posibilidad de que el órgano de control externo elabore su propio programa anual de trabajo sin influencias ni interferencias externas. Ello se traduce en un alto grado de disponibilidad en la voluntariedad del ejercicio del control externo. De acuerdo con esta premisa, el sistema más independiente sería aquél en el cual no existieran demandas de fiscalización procedentes del exterior (principalmente del Parlamento), que interfiriesen en la discrecionalidad del control externo para confeccionar el plan anual de fiscalizaciones. Además, por la magnitud del objeto sobre el que recae, el plan anual de fiscalizaciones que elabore el control externo no puede ser exhaustivo y por ello acostumbra a utilizar técnicas de muestreo en la selección de los ámbitos del sector público en los que va a centrar su actividad fiscalizadora. De

ahí que la objetividad en la potestad de libre apreciación de los criterios con que debe tomarse esta decisión (tales como la urgencia y la necesidad de una determinada fiscalización o el volumen de gasto público afectado), también pueda ser cuestionada. Sin embargo, la independencia y la objetividad en la confección interna del programa anual de fiscalizaciones queda garantizada, en tanto en cuanto el órgano de control externo queda obligado a centrar sus actuaciones fiscalizadoras hacia los ejercicios económicos más recientes, evitando así que mediante una utilización arbitraria pueda dirigir la mayor parte de su atención y recursos hacia la comprobación de posibles irregularidades e infracciones contables cometidas en el pasado, y cuyo único resultado consista en buscar algún tipo de rentabilidad política mediante su publicidad.

Con ello se erradica la posibilidad de que la iniciativa fiscalizadora se fundamente en móviles políticos que sitúen al órgano de control externo en la obligación de satisfacer aquellos intereses particulares. Sin embargo la realidad no ha impedido que se acabe permitiendo la presentación de demandas singulares de fiscalización procedentes de otros órganos, poderes o agentes del Estado (como el Parlamento, los jueces y fiscales, el órgano central de control externo de un Estado descentralizado, e incluso, en algún caso, demandas formuladas por particulares, mediante la interposición de denuncias ante aquellos órganos con potestades jurisdiccionales). Los posibles riesgos que ello pudiera suponer para la independencia del control externo quedan reducidos en la medida que la potestad de confección de su propio programa anual (o plurianual) de fiscalizaciones asegura por un lado, que ninguna parcela de la Administración va a quedar inmune al control externo como consecuencia del bloqueo que el juego de las mayorías parlamentarias que apoyan al Gobierno cuya actividad económica debe ser fiscalizada, pudieran provocar; y por otro, que las demandas de fiscalización procedentes del exterior deben observar los cauces procesales, formales y materiales establecidos, lo que obliga a resaltar el carácter técnico e independiente del objeto y del contenido de la solicitud, y ello aumenta la necesidad de conseguir un determinado consenso político necesario para poderlas presentar.

XIII

La indeterminación conceptual del parámetro del control externo, esto es, la indefinición de los conceptos de eficacia, eficiencia y economía en los que se basan los informes de fiscalización sobre el gasto público realizados por el control externo, provoca como consecuencia, el aumento de la subjetividad y la discrecionalidad en el ejercicio y en el resultado del propio control externo. De ahí que el examen parlamentario que de ellos se haga y, sobre todo, el énfasis que puedan tener las medidas y recomendaciones propuestas tanto por el propio órgano de control como por los miembros de la Comisión de cuentas públicas puede ser menor, precisamente por el alto grado de interpretación subjetiva que puedan contener. Por lo tanto, a mayor subjetividad en los parámetros del control externo y en su capacidad de interpretación, menor posibilidad de consenso parlamentario, y en consecuencia, menor probabilidad de adopción de resoluciones parlamentarias dirigidas a la Administración para la reforma de sus sistemas de gestión contable y del gasto público. El riesgo en la utilización subjetiva de estas técnicas de control puede contrarestarse por un lado, impidiendo que el contenido de las demandas de fiscalización procedentes de agentes externos, sitúen al órgano de control en una posición que le obligue a abusar de esta potestad; y de otro, por la propia característica de subjetividad y disponibilidad del control político. El carácter no vinculante de sus resultados diluye el riesgo de utilización excesiva de estas técnicas en tanto en cuanto no condicionan el ejercicio del control político. Sin embargo, el principio de publicidad comporta que los informes de fiscalización trasciendan a la opinión pública, y en consecuencia, influyan en el ejercicio del control social.

Por lo tanto, cuántas menos posibilidades existan de que el resultado del control externo sea subjetivo, y de que el examen parlamentario de sus resultados actúe bajo parámetros estrictamente partidistas, mayor va a ser la utilidad del control externo (tanto para el Parlamento, como para la Administración, como para la sociedad en general), lo que permite aumentar el grado de consenso parlamentario para aprobar resoluciones dirigidas a la Administración.

XIV

Igualmente necesario es el establecimiento de un sistema de relaciones orgánicas e institucionales fluido y estable entre el agente del control y el poder legislativo. En este sentido la regulación del control externo en el Estado constitucional, presta especial atención a los procedimientos, los mecanismos y los plazos para la remisión parlamentaria de los informes de fiscalización elaborados por el control externo y a todos aquellos elementos que pueden facilitar una aproximación políticamente neutra del Parlamento al análisis de los resultados del control externo. Entre éstos se encuentran:

a) La creación de una Comisión parlamentaria específica, competente para el examen de las cuentas públicas. Sin duda ésta se convierte en un elemento canalizador y catalizador de las relaciones entre ambos órganos, que suele potenciarse y dinamizarse en muchos casos mediante la “cesión” de su Presidencia a un miembro de la oposición (en España esta práctica se ha venido respetando a lo largo de la historia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a excepción de la presente legislatura). El establecimiento de un sistema ágil de relaciones de colaboración y coordinación entre ambos órganos permite aumentar la profundidad en el conocimiento y el examen parlamentario de los resultados del control externo, así como reducir el desfase temporal existente entre la gestión presupuestaria y el análisis parlamentario. El tiempo es un claro condicionante de la eficacia del resultado del control externo. Por ello, si se diluye la capacidad de intervención y de reparación sobre hechos pasados (que no impliquen responsabilidad contable), el resultado del control externo pierde interés (tanto político como social), y lo que es peor, pierde posibilidades de eficacia. De este modo la activación parte de la Comisión de cuentas públicas, de mecanismos para reducir el desfase temporal existente entre la gestión administrativa y su posterior control, permite, no únicamente la posibilidad de intervención y reparación legislativa en los sistemas y procedimientos de contabilidad y de la gestión pública utilizados por la Administración, sino que además aumenta el carácter objetivo y técnico en el análisis parlamentario de los resultados y recomendaciones elaborados por el control externo. Es decir,

la proximidad temporal y la especialización material de los parlamentarios, reduce el riesgo de politización excesiva en el funcionamiento de la Comisión de cuentas públicas y permite que sus miembros se centren en el carácter técnico de los resultados de fiscalización remitidos por el control externo, en la medida en que la capacidad de incidencia real y de eficacia es probable y posible.

b) La delimitación y concreción de las funciones que específicamente se atribuyan a la Comisión parlamentaria de cuentas públicas, reduce también el riesgo de que su actuación (coherente con la composición política de la Cámara), se traduzca en un funcionamiento orientado por intereses estrictamente partidistas: la Comisión no es la responsable, ni la competente para determinar las razones y las finalidades del gasto público (esto corresponde al Parlamento en su conjunto). Tampoco es la competente para detectar, depurar y exigir las responsabilidades contables, a que hubiere lugar en el manejo de los fondos públicos (para ello puede proponer la creación de una comisión de investigación). Su misión principal consiste en evaluar la ejecución presupuestaria que ha realizado la Administración mediante el auxilio de un órgano de control especializado de carácter técnico. Si el órgano de control externo es independiente y el grado de interferencias externas es limitado, también podrán serlo sus resultados, y con ello la Comisión parlamentaria de cuentas públicas puede evaluarlos bajo una óptica políticamente neutra.

Además, su configuración parlamentaria le impide aprobar o rechazar los informes de fiscalización recibidos. Su facultad se limita sólo a pedir, de forma adicional, toda aquella documentación técnica y contable que precise, y a solicitar la comparecencia de aquellos testigos y expertos (tanto del órgano de control externo, como de los sujetos responsables de la Administración afectada) que estime oportunos, con el fin de que sus miembros puedan formarse una opinión más ajustada del proceso administrativo de gestión del gasto público. Por ello su máxima preocupación consiste en comprobar que los resultados que se querían conseguir mediante un determinado gasto público, efectivamente se han conseguido; y en caso contrario, conocer las causas y

proponer las actuaciones necesarias para su corrección, dirigidas tanto a la Administración, como a la propia Cámara, para que sea ésta la que adopte las medidas legislativas necesarias para poder reparar las irregularidades detectadas y conseguir los objetivos políticos previstos. Con ello se consigue una mayor identificación de los miembros de la Comisión con las resoluciones aprobadas, lo que conlleva el deseo expreso de comprobar su grado de observación por parte de la Administración a la cual van dirigidas, y es un señal inequívoco de que el Parlamento está muy interesado en comprobar la efectiva aplicación de las resoluciones aprobadas y en conocer los resultados que con ellas se han conseguido.

XV

La herramienta básica que permite la realización del control político sobre el gasto público es la emisión por parte del control externo de informes técnicos de fiscalización. Ello incluye la elaboración de un examen respecto de los estados financieros y contables de los distintos ámbitos de la Administración pública y de los organismos que dependen de ella, referentes a la liquidación presupuestaria y financiera de cada ejercicio, proponiendo las recomendaciones para corregir aquellas irregularidades observadas. El ordenamiento jurídico prevé que determinados informes se elaboren como consecuencia de la iniciativa del propio órgano de control externo y, en su caso, de aquellos que sean solicitados por el Parlamento. Pero también establece la realización de determinados informes de carácter necesario, entre los que destaca el informe anual sobre la liquidación del presupuesto.

En cualquier caso, la independencia en todos los aspectos del control externo que acabamos de examinar, contribuye a que también lo puedan ser sus resultados. Si el control externo actúa sin influencias externas ni presiones políticas que lo incomoden, puede ser mucho más objetivo en su ejercicio y centrar su análisis en razonamientos de carácter técnico, lo que inevitablemente se va a traducir en un aumento de su capacidad de influencia tanto sobre el control político, como sobre la propia Administración controlada.

Si a pesar de eso, el control político ignora el resultado del control externo, a éste solo le queda como virtualidad, la publicidad de sus resultados y la capacidad (aún más difusa) de incidir en el ejercicio del control social, y ello puede comportar la desaparición de las características anteriores de independencia y objetividad. Si el órgano de control externo es consciente de la utilización política (o partidista) de su posición y prestigio institucional, de sus funciones, de su actividad y, en consecuencia, también de sus resultados, éstos pueden ser reorientados hacia otras finalidades distintas para las que éste órgano ha sido creado en el Estado constitucional, bien intentando contentar a determinados intereses políticos; bien aumentando su capacidad de influencia sobre otros poderes, órganos o instancias del Estado, olvidando así, su posición institucional de órgano de asesoramiento técnico del Parlamento.

XVI

El elemento esencial y común a todos los modelos de control externo de la gestión económico-financiera del gasto público consiste, precisamente, en asegurar el ejercicio independiente y eficaz de esta función, más que en garantizar una determinada forma orgánica. Con ello se intenta conseguir el equilibrio más adecuado entre la necesidad democrática de asegurar un control efectivo de la actividad administrativa en sede parlamentaria, que persiga la gestión eficaz de los recursos públicos, por un lado; y la preservación de los principios de flexibilidad, agilidad, y eficiencia administrativa por otro. Del análisis que hemos efectuado se desprende que la caracterización funcional y orgánica es independiente de la forma política de gobierno adoptada, pero inseparable de la noción de Estado. Por este motivo la función de control externo del gasto público ocupa un espacio clave en el Estado constitucional, sin el cual hoy en día difícilmente podríamos hablar de la existencia de Estados completamente democráticos.

Las condiciones de independencia que hemos mencionado permiten el establecimiento de un sistema eficaz de fiscalización de la gestión pública,

coherente con el principio de separación de poderes e indispensable para dotar de verdadero contenido material al control político. Esto es, un control externo independiente del órgano encargado de gestionar los fondos públicos; realizado con posterioridad a la ejecución presupuestaria; encaminado principalmente a la detección de irregularidades contables y a la comprobación de la gestión de los fondos públicos realizada por la Administración; que formule propuestas y recomendaciones para subsanarlas y mejorarlas en el futuro atendiendo a principios de eficacia, eficiencia, economía; que tenga como principal destinatario al Parlamento, en expresión de su carácter auxiliar; y con posibilidades reales de que sus observaciones puedan ser tenidas en cuenta, tanto por el poder legislativo (lo que se traducirá en actuaciones legislativas dirigidas a la Administración, acordes con las observaciones realizadas por el órgano de control externo); como por la propia Administración fiscalizada (lo que se conseguirá potenciando el carácter especializado, objetivo y técnico del órgano de control).

En definitiva, el control externo independiente y especializado de la gestión del gasto público es un elemento estructural del Estado constitucional porque permite:

1) fortalecer el ejercicio del control político de la ejecución presupuestaria mediante la presentación al poder legislativo, de informes de fiscalización técnicos y objetivos indispensables, tanto por la naturaleza del sector público en el que debe centrar su interés (cuya complejidad de origen ha ido aumentando por los nuevos ámbitos de actuación hacia donde el control externo se dirige -el llamado *new public management*), como por la dificultad de realizar un control operativo y de racionalidad económica que observe los principios de eficacia, eficiencia y economía (y en menor intensidad de equidad y de ecología) en la gestión pública, en coherencia con las demandas de la sociedad. Pero además su ejercicio es necesario desde el punto de vista jurídico porque primero, garantiza un equilibrio constitucional entre los poderes del Estado en relación al Presupuesto; y segundo, porque constituye una garantía intrínseca al control político en la medida en que con él, el Parlamento

puede aprobar la Cuenta general del Estado y con ello poner fin a un determinado ejercicio presupuestario, con mayor fundamentación técnica;

2) fortalecer y perfeccionar la gestión interna de los fondos y servicios públicos que realiza la Administración, mediante la aportación de soluciones y recomendaciones que atiendan a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, sin descuidar la observación de la legalidad; esto es, procurar por una gestión de los recursos públicos que observe el principio redistributivo y orientada fundamentalmente, a la consecución de un equilibrio financiero estable; a la calidad y a la eficiencia en los servicios públicos; y a la transparencia en su gestión; y finalmente,

3) ilustrar adecuadamente a la opinión pública mediante la publicidad de sus resultados y hallazgos, para que ésta pueda ejercer el control social que le corresponde en el Estado constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

A continuación se relaciona toda aquella bibliografía especializada sobre el control externo del gasto público, utilizada para la elaboración de este trabajo, con independencia de la de carácter general que pueda aparecer citada expresamente a lo largo del trabajo.

AAVV: “Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias” en *Cuadernos y Debates*, núm. 52. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994

AAVV: “Los Tribunales de Cuentas y Contralorías en el derecho comparado” en *Crónica 1987*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1988; págs. 186-329

AAVV: *Control del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981

AAVV: *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. (Encuentro Internacional. Sevilla, 1986)*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1986

AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. I y II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982

AAVV: *Hacia un sector público moderno: sistemas de control*. Price Waterhouse. Madrid, 1995

AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática. Encuentro Internacional 1984*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985

AAVV: *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992

ABIKOFF, Kevin T.: “The Role of the Comptroller General in Light of *Bowsher v. Synar*” en *Columbia Law Review*, Vol. 87, 1987; págs. 1539-1563

ALABAU OLIVERAS, M. Mercè: *El control externo por los Tribunales de Cuentas de la Europa Comunitaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1990

ALBI IBÁÑEZ, Emilio: "Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia en el sector público)" en *Hacienda Pública Española*, núm. 120/121, 1993, pág.

ALBI IBÁÑEZ, Emilio: "Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasi-competitivos y de mercado, y privatizaciones)" en *Revista Española de Control Externo*, Vol. I Núm. 1, Enero de 1999; págs. 89-99

ALBIÑANA, César: "Función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas" a *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 61 y sig.

ALBIÑANA, César: *El control de la Hacienda Pública*. Rialp. Madrid, 1971

ÁLVAREZ, José Ramón: "Comunicación y control" en *Auditoría Pública*, núm. 5, 1996; págs. 75-77

AMATO, Giuliano e BARBERA, Augusto: *Manuale di diritto pubblico*. Il Mulino. Quinta edición. Bologna, 1997

AMATO, Giuliano: *L'ispezione politica del Parlamento*. Giuffrè. Milano, 1968

AMUNTANEGUI RODRÍGUEZ, Juan Angel: "La Cuenta General del Estado hoy: contenido estructura y tramitación" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 11, 1993; págs. 211-222

ARAGÓN REYES, Manuel: "El control parlamentario como control político" en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; págs. 9-39

ARAGÓN REYES, Manuel: "Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado" en PAU i VALL, Francesc Coord.: *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi. Pamplona, 1998; págs. 29-45

ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y control del poder*. Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1995

ARAGÓN REYES, Manuel: *Libertades económicas y estado social*. Ed. McGraw-Hill. Madrid, 1995

ARAGÓN SANCHEZ, Cristóbal: "El Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado en el control de la gestión económica del sector público" en AAVV: *Control del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982, págs. 413-425.

ARAGÓN, Cristóbal: *El Control externo de la gestión económico-financiera de los entes locales: el Tribunal de Cuentas y los OCEX*. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Madrid, 1999

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio: "El control financiero de la Universidad Pública" en *Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 1995; págs. 25-31

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "La empresa pública" a GARRIDO FALLA, Fernando, Coord.: *El modelo económico en la Constitución Española*. Vol. II. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1981; págs. 12-23

ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel Ángel: "La funciones, competencias y obligaciones del Tribunal de Cuentas del Estado con relación a las Comunidades Autónomas" en *Revista Española de Control Externo*, núm. 1, 1999

ARNEDO ORBAÑANOS; Miguel: "La fiscalización de las actuaciones públicas en beneficio del medio ambiente" en *Tribunal de Economía*, 1994

ARREGUI MINCHERO, Blanca: "La Comisión mixta congreso-senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" en *Auditoría Pública*, núm. 20, marzo de 2000; págs. 71-78

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: *Instituciones administrativas*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1992

BALLART, Xavier: "Anàlisi organitzativa de la Sindicatura de Comptes" en *Autonomies*, núm 18, julio de 1994; págs. 270-271

BALLS, Herbert R.: "The Public Accounts Committee" en *Canadian Public Administration*, Vol. 6, 1963; págs. 15-28

BARILE, Paolo: *Istituzione di Diritto Pubblico*. Cedam. Padova, 1978

BARTHÉLEMY, J y DUEZ, P.: *Traité de Droit Constitutionnel*. Economica. París, 1985

BAYÓN MARINÉ, Ignacio: *Aprobación y control de los gastos públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972

BENITO LÓPEZ, Bernardino y HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Joaquín: "Los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la legislación de los órganos de control externo" en *Auditoría Pública*, núm. 7, octubre de 1996; págs. 61-65

BENTIVENGA, Calogero: *Elementi di contabilità pubblica*. 6 ed. Riveduta. Dott. A. Giuffrè Ed. Milano, 1975

BERETTONI ARLERI, A.: *L'ordinamento ed il controllo della spesa pubblica in Francia*. Giuffrè. Milano, 1967

BHASIN, Bernardette: "La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques" en *Revue Française des Finances Publiques*, núm. 58, 1997; págs. 45-56

BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La posición institucional de los Consejos de Cuentas" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999, págs. 31-65

BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas en Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, 1996; págs. 10-42

BINNEY, J.E.D.: *British Public Finance and Administration 1774-92*. Oxford, 1959

BISBAL AROZTEGUI, Pedro: "El Tribunal Constitucional y los OCEX autonómicos" en *Auditoría Pública*, núm. 2, julio de 1995; págs. 52-61

BLASCO GANG, J.J.: "La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 21, 1984; pág. 23-32

BOURN, John: "Les relations avec les médias" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; págs. 261-269

BOUTIN, Anne; CORMIER, Nancy: "Les pouvoirs du vérificateur général: une étude comparée de la situation juridique du Vérificateur général du Canada et du Vérificateur général du Québec" en *Revue Juridique des étudiants de l'Université Laval*. Québec, avril, 1987

BOWSHER, Charles A.: "Meeting the New American Management Challenge in a Federal Agency: Lessons from the General Accounting Office" en *Public Administration Review*, enero-febrero, 1992, Vol. 52, núm. 1; pág. 3-7

BROADBENT, J.; GUTHRIE, J.: "Changes in the Public Sector: A review of recent "Alternative" Accounting research" en *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol 4, núm. 2, 1995

BROWN, Richard E.: *The GAO. Untapped Source of Congressional Power*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1970

BRUSCA ALIJARDE, Isabel: "El sistema de información contable en la administración local" en *Auditoría Pública*, núm. 7, octubre de 1996, págs. 48-53

BURDEAU, Georges: *Traité de Science Politique, vol. XI, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 2^a Ed. Paris, 1976

BURNS, James M.; CRONIN, Thomas E.; MAGLEBY, David B.; PELTASON, J.W.: *State ans Local Politics*. Prentice Hall. New Jersey,

BYRD, Robert C.: "The Control of the Purse and the Item Veto Act" en *Harvard Journal on Legislation*. Vol. 35, núm. 2, 1998; pág. 297-333

CABEZA DEL SALVADOR, Ignacio: "Problemática de la auditoría operativa sobre programas presupuestarios" en *Auditoría Pública*, núm. 5, abril de 1996

CABEZAS DE HERRERA PEREZ, M. A.: "Formación: creer en el capital humano" en *Auditoría Pública*, núm. 22, diciembre 2000; págs. 8-10

CABEZAS DE HERRERA PEREZ, M. A.: "Los OCEX: modelo unipersonal o colegiado?" en *Auditoría Pública*, núm. 2; págs. 50 -51

CABRERA BAZÁN, José: "La fiscalización de la contratación administrativa" en *Auditoría Pública*, núm. 1; abril de 1995; págs. 62-66

CACHO FRAGO, Antonio del y VACAS GARCÍA-ALOS, Luis: "Introducción al orden jurisdiccional contable" en *La Ley*. Año XV, número 3445, viernes 28 de enero de 1994; págs. 1-5

CALLEJA XIFRÉ, Carlos: "La institución presupuestaria de la Generalitat de Cataluña" en *Revista de Economía y Hacienda Local* Vol. XI, núm. 31, 1981, págs. 43-58

CANSINO MUÑOZ-REPISO, José Manuel: *La eficiencia del sector Público: Métodos de evaluación y organismos responsables. El caso de España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2000

CAPDEVILA SALVÀ, Juan: "La fiscalización externa del sector público en la autonomía. La Sindicatura de Comptes de Catalunya" en *Revista de Hacienda Autonómica y Local* Vol. XVI, núm. 48, 1986, págs. 409-437

CARBONE, G.: "Gli organi ausiliari" en *Commentario della Costituzione*. T. 1. Zanichelli. Bologna, 1994

CARDEÑA COMA, Manuel: " La financiación de las Universidades: un futuro previsible" en *Auditoría Pública*, núm. 5 abril de 1996; págs. 60-63

CARMAN, Robert D.: "Accountability of senior public servants to Parliament and its committees" en *Canadian Public Administration*, Vol. 27 núm. 4 1984; págs. 542-555

CARRÉ de MALBERG, R.: *Contribution à la Théorie générale de l'État*. Recueil Sirey. París, 1922

CARRERAS PUIGDENGOLAS, Josep M^a: "Indicadores de gestión de los servicios públicos locales" *Auditoría Pública*, núms. 13 y 14, junio de 1998; págs. 7-14

CARRETERO, Adolfo: "La declaración definitiva de la Cuenta General (II)" en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, mayo-junio 1990; págs. 541-603

CARRETERO, Adolfo: "La declaración definitiva de la Cuenta General (III)" en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, julio-agosto 1990; págs. 787-841

CARRETERO, Adolfo: "Los Presupuestos Generales, la declaración definitiva sobre la Cuenta General y el Informe ante el Tribunal de Cuentas" en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, marzo-abril 1990; págs. 283-327

CARRIL BERMÚDEZ, Roberto: "Relaciones interadministrativas entre órganos de control interno y externo" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero 1997; págs. 49-52

CASAMORT COMAS, Elisenda: "Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas" en *Autonomies*, núm. 10, 1989, págs. 89-110

CASTRO DE CON, José Guillermo: "Transparencia y publicidad de la actividad económico-financiera de los partidos políticos" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, febrero de 2000, número 6; págs. 39-46

CAZORLA PRIETO, Luis M^a: "El control financiero externo del gasto público en la Constitución" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979; págs. 81-101

CAZORLA PRIETO, Luis M^a: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, 1982; págs. 59-74

CAZORLA PRIETO, Luis M^a en GARRIDO FALLA, Coord.: *Comentarios a la Constitución*. 2^a Ed. ampliada. Ed. Civitas. Madrid, 1985; págs. 2058 y sig;

CERULLI IRELLI, Vincenzo e VILLONE, Massimo: *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*. Il Mulino. Bologna, 1994

CLEMENTE G.: "La Cour des comptes italienne: les competences actuelles et les perspectives futures. Les rapports avec la Cour des comptes europeenne" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones.* (Encuentro Internacional. Sevilla, 1986). Tribunal de Cuentas Ed. Madrid, 1986; págs. 135-151

CLEMENTE, G. y RUCIRETA, M.A.: "La Cour des comptes italienne: réalité et perspectives" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 36, 1991

COBOS RUIZ DE ADANA, Pilar: "Las relaciones del Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo y sus principios informadores" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, marzo-agosto 1999, núm. 2 y 3; págs. 19-29

COEN F.: "Declino del Parlamento ed organizzazione di nuovi centri di potere" en *Democrazia e diritto*, enero-marzo, 1963

COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: *The Roles, Mission and Operation of the U.S. General Accounting Office. Report prepared for the Committee on Governmental Affairs United State Senate by the National Academy of Public Administration.* U.S. Government Printing Office. Washington, 1994

COOMBES, David; Coord.: *El poder financiero del Parlamento.* Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981

CORTELL GINER, Roberto: "La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales" en *Revista Española de Control Externo.* Vol. II. Enero 2000, núm. 4; págs. 105-125

CORTELL GINER, Roberto: "OAC y responsabilidad contable" en *Auditoría Pública*, núm. 4, enero de 1996; págs. 50-55

CORTELL GINER, Roberto: "Problemática del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos" en *Auditoría Pública*, núm. 21, septiembre de 2000; págs. 58-65

CORTELL, Roberto y SERRANO, Francisco: "Fiscalización de las Corporaciones Locales por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas" en *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública* núm. 6 de 1988, págs. 194-196

CORTÈS FLEIXAS, Josep Lluís: "El ciudadano como usuario de la información contable" en *Auditoría Pública*, núm. 19, diciembre de 1999; págs. 17-24

CORTES GENERALES: *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Trabajos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1984

CRICK, Bernard: *The reform of Parliament*. Weidenfeld and Nicholson. London, 1968

CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos: "Un estatuto para los funcionarios de los OCEX" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero de 1997; págs. 58-61

CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Comares. Granada, 1999

CULLERS, Romney B.: "The Appointment of the Comptroller General: Formal and Functional Perspectives" en *The Administrative Law Journal of the American University*, vol. 6, 1992; págs. 235-259

CUÑADO AUSÍN, Gregorio: "La aproximación temporal de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas" a *Boletín del Tribunal de Cuentas*, abril 1999, número 1

CUÑADO AUSÍN, Gregorio: "La financiación de los partidos políticos" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, febrero de 2000, número 6; págs. 11-30

CHANDERNAGOR, André: *Un parlement pour quoi faire?* Gallimard. París, 1967

CHANDERNAGOR, André: "El Tribunal de Cuentas en Francia" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 221-229

CHECA GONZÁLEZ, Clemente: "El control económico-financiero del gasto público regional: especial análisis de los órganos de control propios de las Comunidades Autónomas como fiscalizadores del mismo" en *El sistema económico en la Constitución Española*. Vol II. Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado. Madrid, 1994

CHIMENTI, Carlo: *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*. Giuffrè. Milán, 1956

CHUB, Basil: *The Control of Public Expenditure*. Oxford University Press, 1952

DAVIS, Dwight F.: "Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation?" en *Public Administration Review*, Jan-Feb, 1990; págs. 35-41

DELGADO DEL RINCÓN, Luís E.: "La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las comunidades autónomas" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, sept.-dic. 1999; págs. 103-132

DELGADO DEL RINCÓN, Luís E.: "Los órganos de control externo autonómicos como elemento asimétrico competencial. Su pretendida función jurisdiccional" a *Debates Constitucionales* (Revista electrónica editada por DERECONS), núm. 2

DEVOLVE, Pierre et LESGULLONS, Henry: *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*. Presses Universitaires de France. Paris, 1964

DÍEZ-PICAZO, Luis María: "Actos de los procedimientos de control, impulso e información" en *Los actos del Parlamento*. Parlamento Vasco. Vitoria, 1999; 137-167

DOMINGUE, Richard and SALVAIL, Michelle: *La gestion et le Contrôle des Finances Publiques au Canada*. Library of Parliament. Ottawa, 1992. Edición revisada en 1996

DREZE, Monique: "Misión y atribución del Tribunal de Cuentas en Bélgica" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 23, 1985; págs. 19-23

DUGUIT, Léon: *Traité de Droit Constitutionnel*. 3ª Edición. Ancienne Librarie Fontemoing & Cie, Éditeurs. París, 1928

DURÁN ALBA, Juan Fernando: "¿Ámbitos inmunes o ámbitos exentos del control financiero externo?" en *Auditoría Pública*, núm. 22, Diciembre de 2000; págs. 72-77

DURÁN ALBA, Juan Fernando: "Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria" en *Parlamento y Control del Gobierno* (Coord. Francesc Pau i Vall), Coed. de Aranzadi y la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, 1996

EASTERBROOK, Frank H.: "The State of Madison's Vision of the State: A Public Choice Perspective" en *Harvard Law Review*, 1994, núm. 107; págs. 1328-1347

ECHEBERRÍA MONTEBERRÍA, Ignacio: "Universidad Pública: autonomía y control" en *Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 1995; págs. 59-62

ENDERSBY, James W; TOWLE, Michael J.: "Effects of Constitutional and Political Controls on State Expenditures" en *Publius*, vol. 27, núm. 1, 1997; págs. 83-98

EMBID IRUJO, Antonio: "El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones" en *Revista de las Cortes Generales* núm. 25, 1992; págs. 7-30

ENGSTROM, John H. and REDING, Kurt F.: "The Single Audit Act of 1984: Perspectives of Local Government Officials and Auditors" en *Government Accountants Journal*, Vol. 41, Winter 1992; págs. 13-22

ENTRENA CUESTA, Ramón: "El principio de libertad de empresa" en GARRIDO FALLA, Fernando: *El modelo económico en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1981; págs. 162-165

ESCLASSAN, Marie-Christine: "Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; págs. 33-49

ESCRIBANO LOPEZ, Francisco: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981

ESPERÓN LÁZARO, José Antonio: "El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos tipos de control externo: Francia y Gran Bretaña" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y*

relaciones. Encuentro Internacional. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1989; págs. 209-215

ESTEBAN, Jorge de: *Las Constituciones de España*. Taurus. Madrid, 1986

ESTRADA GONZÁLEZ, Elena M^a: “El futuro modelo contable local” en *Auditoría Pública*, núm. 2, julio de 1995, págs. 11-14

FABADO I ALFONSO, E.: *Auditoría de Economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Comptos de Navarra. Pamplona, 1991

FANLO FORLAS, A.: “Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985; págs. 329-363

FANLO FORLAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990

FERNÁNDEZ MAROTO, Leoncio: “Control del gasto público en la Administración Federal norteamericana: la General Accounting Office” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979; págs. 53-76

FERNÁNDEZ PIRLA, José María: “El Tribunal de Cuentas en el Estado social de derecho” en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 203-205

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro J.: “Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas” en *Tribunal de Cuentas. Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro José: “La Cuenta General del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento” en AAVV: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ-VICTORIO, Servando: "El Tribunal de Cuentas en las Constituciones Españolas" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3, 1979; págs. 79-107

FIDALGO PÉREZ, Domingo: "Presente y futuro de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre las Corporaciones Locales" en *Revista Española de Control Externo*, Enero de 1999, núm. 1; págs. 101-120

FISHER, Louis: "Congressional-Executive Struggles Over Information: Secrecy Pledges" en *Administrative Law Review*, 42, 1990, págs. 89- 107

FISHER, Louis: *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. University Press of Kansas. 4th Edition, Revised, 1997

FLIZOT, Stéphanie: "La Cour des comptes italiene" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 61, 1996; págs. 87-104

FREY, Bruno S. y SERNA, Angel: "El Tribunal de Cuentas: una perspectiva desde la elección pública" en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. Julio-Agosto. 1991

FRIEDBERG, Asher: "Eliminating a "Watchdog"" en *International Journal of Government Auditing*, Vol. 21, julio 1991; págs. 10-12

FUENTE Y DE LA CALLE, María José de la: "Las políticas medioambientales y la fiscalización de ecología. VI Encuentros Técnicos OCEX: Nuevos Ámbitos de la Fiscalización Pública" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, junio de 2000, número 8; págs. 3-13

FUENTE Y DE LA CALLE, María José de la: "La fiscalización del Sector Público Autonómico. Especial Análisis de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid" en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8, mayo-septiembre de 2000

FUENTES VEGA, Santiago: "El futuro en el control del gasto público" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15, 1995; págs. 199-208

FUENTES VEGA, Santiago: *El gasto público: Ejecución y control*. Instituto de Estudios Fiscales. 2^a Edición. Madrid, 1999

FUENTES VEGA, Santiago: *Realidad y racionalidad en el gasto público*. INAP. Madrid, 1986

GAGNE, R. L.: "Accountability and public administration" en *Canadian Public Administration*, Vol. 39 núm. 2; págs. 213-225

GALÁN GIL, Concepción: "El control externo en Gran Bretaña" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980; págs. 237-244.

GAO: *Continuous Improvement : The Quality Challenge. "Quality Improvement Plan: Early Implementation"*. (GAO/QMG-92-1). Noviembre, 1991

GARCÍA AÑOVEROS, Jaime: "El presupuesto y el gasto público en la Constitución" en AAVV: *El sistema económico en la Constitución Española. XV Jornadas de Estudios*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia. Madrid, 1994

GARCÍA CRESPO, Milagros: "El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Control Externo*, núm. 3, septiembre de 1999; págs. 91-109

GARCÍA CRESPO, Milagros: "La financiación de los partidos políticos" en *Cuadernos y debate*, núm. 47. CEC, 1994

GARCÍA CRESPO, Milagros: "La fiscalización de los ingresos en los órganos de control externo" en Cámara de Cuentas de Andalucía: *Los órganos de control externo y el sector público*. Sevilla, 1992; págs. 91-109

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I Séptima Edición. Ed. Civitas. Madrid, 1995

GARCÍA DE LEANIZ Y DE LA TORRE, Pedro: "El Tribunal de Cuentas y la contratación administrativa del Estado" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 577-594

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994; págs. 31-69

GARCÍA GARCÍA, Moisés: "Una tipología básica de los Tribunales de Cuentas: su aplicación al análisis del Tribunal de Cuentas Federal de la República de

Federal Alemana y una propuesta de organización para el Tribunal de Cuentas del Reino” en *II Encuentros del Tribunal de Cuentas*, I Vol., Crónica 1981; págs. 429 y sig.

GARCÍA MENA, R.: “Novedades de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en materia de fiscalización” en *Crónica 1988-1989*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1990; págs. 217 y sig.

GARCÍA MORILLO, Joaquín: “Aproximación a un concepto del control parlamentario” en *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986; págs. 31-70

GARCÍA MORILLO, Joaquín: “El Parlamentarismo ante las nuevas realidades” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. núm. 4, 1997; págs. 141-162

GARCÍA PELAYO, Manuel: “El status del Tribunal Constitucional” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1; enero-febrero de 1981; págs. 11-34

GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*. 2ª Edición. Ed. Civitas, Madrid, 1985

GÉLINAS, André: “La commission parlementaire: mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes” en *Canadian Public Administration*, Vol. 23 núm. 3, 1984; págs. 372-398

GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda: *El Tribunal de Cuentas. El Control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Marcial Pons. Madrid, 2001

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio: “Una aproximación al tema de la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas” en *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982

GONZÁLEZ MÉNDEZ, Amelia: “El Consello de Contas y la autonomía financiera de Galicia” en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 215, sept-oct. 1991; págs. 949-968

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: "El control de la actuación del Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 32, 1982; págs. 785-817

GREY A., JENKINS, B.: "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?" en *Public Administration*, vol. 73, spring, 1995

GUTIÉRREZ ROBLES, Augusto: *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*. IGAE. Madrid, 1993

HARBY, Sir Frank: "La función del contralor y auditor general en Gran Bretaña" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980; págs. 245-255

HARRIS, Joseph P.: *Congressional Control of Administration*. The Brookings Institution, 1964. Reprinted Greenwood Press, Publishers. Westport, Connecticut, 1980

HAVENS, Harry S.: *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*. GAO-OP-2-HP; enero de 1990

HERENCIA DE GRADO, Carlos: "Valoración crítica de la normativa electoral sobre el control externo de la contabilidad electoral: posibles reformas" en *Boletín del Tribunal de Cuentas*, febrero de 2000, número 6; págs. 47-58

HERRERO SUAZO, Santiago: "El Tribunal de Cuentas y la Intervención General del Estado: concurrencia, competencia e independencia" en *AAVV: El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. I Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 752 y sig.

HETZOG, Robert: "Réflexions sur l'indépendance des organes publics" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; págs. 215-240

HOLMES, John W.: "The Office of the Auditor General and public-service reform: an insider's perspectives" en *Canadian Public Administration*, Vol. 39 núm. 4; págs. 524-534

HOOD, C.: "The new public management in the 1980s: Variation on a theme" en *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, núm. 2/3, 1995

HORDELL, Michael A. and TOPETZES, Stephen G.: "The Discovery Gold Mine at the GAO" en *ABA Journal*, Feb. 1 1988; págs. 72-73

HUNTINGTON, Ron: "The Challenge Facing the Public Accounts Committee" en *CA magazine*, Vol. 11 núm. 12, 1978; págs. 43-44

INDEPENDENT COMMITTEE FOR THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada*. Information Canada. Ottawa, 1975

INSTITUT d'ESTUDIS AUTONÒMICS: *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona, 2000

JELLINEK, Georg: *Teoría General del Estado*. Ed. Albatros. Buenos Aires, 1981

JOXE, Pierre: "La Cour des comptes, de l'assistance à la evaluation" en *La Documentation Française*. Paris, 1993

JOXE, Pierre: "Assister le Parlement" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997

JUAN ASENJO, Oscar de: *La Constitución Económica española*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984

KELLY John J. y HANSON, Hugh R.: *Les Commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs. Une plus grande imputabilité*. Fondation Canadienne pour la vérification intégrée. Ottawa, 1981

KERNAGHAN, Kenneth y SIEGEL, David: *Public Administration in Canada*. Nelson. 3rd Edition. Scarborough, Ontario, 1995

KNIGHTON, Lennis M.: *The Performance Post Audit in State Government*. Graduate School of Business Administration. Michigan State University. East Lansing Michigan, 1967

KOHLER, Eric L. and WRIGHT, Howard W.: *Accounting in the Federal Government*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J., 1956

KROEKER, H.V.: *Accountability and Control. The Government Expenditure Process*. C.D. Howe Research Institute. Montreal, 1978.

LABAND, Paul: *El derecho presupuestario*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979

LAGARÓN COMBA, Manuel: "Auditoría medioambiental" en *Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994

LALUMIÈRE, Pierre "Control parlamentario del presupuesto en Francia" en COOMBES, David: *El poder financiero del Parlamento*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981.

LANGA MORA, Enrique: "El control de eficiencia y economía por el Tribunal de Cuentas: su relación con el presupuesto por programas" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 155-166

LANZNAR, Howard S. and LINDSAY, Michael A.: "The General Accounting Office's Access to Government Contractors' Records" en *The University of Chicago Law Review*, Vol. 49, 1982; págs. 1050-1075

LASHERAS MERINO, M.A. y MARTÍNEZ LAGO, M.A.: "La publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del presupuesto" en *Hacienda Pública Española*; núm. 110/111, 1988; págs. 37-47

LAVILLA RUBIRA, Juan José: "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas. Madrid. 1991. T. III; págs. 2003-2056

LINDE PANIAGUA, Enrique: *Introducción al sistema económico en la Constitución Española*. Ed. Cometa S.A. Valencia, 1987

LÓPEZ ESPAFAADOR, Carlos M^a: "El control presupuestario de la Unión Europea" en *Revista de derecho Financiero y Hacienda Pública*, noviembre-diciembre de 1994; págs. 1179-1196.

LÓPEZ ESPAFAADOR, Carlos María: "Tribunal de Cuentas del Estado y Haciendas Autonómicas" en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 219, 1992; págs. 517-551

LÓPEZ GUERRA, Luis: "El Control Parlamentario como instrumento de las minorías" en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996; págs. 81-104

LÓPEZ LÓPEZ, María Teresa y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: *Introducción al sector público español*. Civitas. Madrid, 4ª Edición revisada y ampliada, 1998

LOWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Colección Delmos. Ed. Ariel. Reimpresión de la segunda edición en abril de 1979. Barcelona

LOZANO MIRALLES, Jorge: "Control, Auditoría y Fiscalización" en *Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 1995; págs. 80-85

LOZANO MIRALLES, Jorge: "Los parámetros de actuación de los órganos de control externo" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1), enero-abril de 1997; págs. 151 y sig.

LOZANO MIRALLES, Jorge: *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*. Ed. Civitas. Madrid, 1996

LUCAS MORILLO DE LA CUEVA, Pablo: "Las comisiones de investigación en las Cortes" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986

LUCAS VERDÚ, Pablo: "Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 837-848

LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard: *La constitution de la république française*. Economica. Paris, 1980

MABILEAU, Albert: "La competencia financiera del Parlamento de la V República" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980; págs. 257-279

MACDONELL, James J.: "Auditing the Government of Canada. A Centennial Conspectus" en *CA magazine*, Vol. 11 núm. 12, 1978; págs. 22-31

MAGNET, Jacques: *La Cour des Comptes et les institutions associées*. Berger-Levrault. Paris, 1971

MAGNET, Jacques: "Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif: aperçu de droit comparé" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; págs. 105-114

MAGNET, Joseph E.: *Constitutional Law of Canada. Cases, Notes and materials*. 5th Edition. Les Editions Yvon Blais Inc. Cowonsville, Quebec, 1993

MALAVÉ VERDEJO, María Victoria: "El sector público en la década de los noventa. Composición y volumen en relación con la rendición de cuentas" en *Seminarios 1994-1995*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1996; págs. 305-327

MANSFIELD, Harvey C.: *The Comptroller General. A Study in the Law and Practice of Financial Administration*. Yale University Press. New Haven, 1939

MANZELLA, Andrea: *I controlli parlamentari*. Giuffrè. Milán, 1979

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Antonio: "Las relaciones de los órganos de control con los parlamentos" en AAVV: *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992; págs. 37-46

MARSHALL, Geoffrey: *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. Clarendon Press. Oxford, 1984. Reprinted with additions, 1986

MARTÍN MARRERO, Miguel Ángel: "Problemática de la contabilidad de las Corporaciones Locales" en *Auditoría Pública*, núm. 2, julio de 1995, págs. 15-21

MARTÍN OAR, Luis: "El control de economía, eficiencia y eficacia por el Tribunal de Cuentas: una nota terminológica" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 145-153

MARTIN QUERALT, J. y LOZANO SERRANO, C.: *Curso de derecho financiero y tributario*. 4ª Edición. Tecnos. Madrid, 1993

MARTÍN SANZ, Mª Luz: "La auditoría ecológica y las Entidades Fiscalizadoras Superiores" en *Crónica 1992-1993*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual de Derecho Presupuestario*. Ed. Colex. Madrid, 1992

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Los límites a la iniciativa legislativa financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1990.

MARTÍNEZ MARTÍ, Gabriel: "La motivación del personal y su repercusión en la calidad del trabajo de auditoría" en *Auditoría Pública*, núm. 15, 1998; págs. 42-47

MARUGÁN MARTÍN, Jesús: "Evaluación del control interno como elemento primordial de los procedimientos fiscalizadores" en *Seminarios 1994-1995*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1996; págs. 465-173

MAS, Jordi y RAMIÓ, Carles: *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*. Marcombo. Barcelona, 1997

MASSÉ-TARDIF, Mrguerite. "Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales" en *Les Cahiers de l'ENAP*, núm. 6, sept. 1982; págs. 3-42

McINNES, Simon: "Improving legislative surveillance of provincial public expenditures: the performance of the Public Accounts Committees and Auditor General" en *Canadian Public Administration*, Vol. 20 núm. 1, 1977; págs. 36-86

McKINNEY, Jerome B. and HOWARD, Lawrence C.: *Public Administration: balancing power and accountability*. Moore Publishing Company, Inc. Oak Park, Illinois,

MEDINA GUIJARO, J.; PAJARES JIMÉNEZ, J.A.: "La jurisdicción contable: contenido y procedimientos" en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 74, 1992; págs. 197-246

MEDINA GUIJARRO, Javier: "Presente y futuro del enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Control Externo*, enero de 1999, núm. 1; págs. 121-142

MENDIOLA EROREKA, Rubén: "Las incompatibilidades de los funcionarios de los OCEX" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero de 1997; págs. 65-71

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: "El Tribunal de Cuentas y la Constitución" en AAVV: *El control del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981, págs. 374-375.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: "Función y esencia del Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*. núm. 46, 1965; págs. 13 y sig.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*. núms. 100-102, vol. II, 1983; págs. 1307-1373

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la administración contemporánea*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2000

MODERNE, Franck: "El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia" en *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, núm. 3, 1983; págs. 121-135

MONREAL, Antoni: *La Nación y los estados en el federalismo norteamericano: la interpretación judicial de las subvenciones federales*. PPU. Barcelona, 1990

MONTERO GIBERT, J.R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Ed. Tecnos, Madrid, 1984

MONTERO, José Ramón: "Les relacions entre el Govern i les Corts Generals: Notes sobre el control parlamentari i la responsabilitat política en la Constitució Espanyola" en AAVV: *El Govern a la Constitució Espanyola i als Estatuts d'Autonomia*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 1985; págs. 193-218

MONTESINOS JULVE, Vicente: "Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas" en *Revista Española de Control Externo*, Vol. II, Enero 2000, núm. 4; págs. 39-77

MORAL MORAL, M.C.: "El control de la financiación de los partidos políticos" en *Revista Española de Control Externo*, vol. 1, núm. 3, 1999

MORALA GÓMEZ, B.: "La medida de la eficiencia en las entidades públicas" en *Actualidad Financiera*, núm. 18, 1992

MORGAN, Thomas D.: "The General Accounting Office: One Hope for Congress to Regain Parity of Power with the President" en *North Carolina Law Review*, vol. 51, 1973; págs. 1279-1368

MORTATA, Vitorio: "El papel del Parlamento italiano en las decisiones sobre el gasto público" en COOMBES, David: *El poder financiero del Parlamento*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981; págs. 418-421

MORTATI, Constantino: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Cedam. Padova, 1969

MOSHER, Frederick C.: *A Tale of Two Agencies. A comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*. Louisiana State University Press. Baton Rouge and London, 1984

MOSHER, Frederick C.: *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*. Westview Press. Boulder, Colorado, 1979

MUÑOZ ÁLVAREZ, Guadalupe: "El recurso de casación contencioso-contable" en *Seminarios 1994-1995*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1996; págs. 133-140

MUÑOZ CALVO, José Luis: "Criterios rectores de la fiscalización externa del gasto público. El llamado control de eficacia" en *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982, págs. 995-1015

MURUZÁBAL LERGA, Jesús: "Autonomía y gestión universitaria" en *Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 1995; págs. 12-15

MURUZÁBAL LERGA, Jesús: "Los Órganos de control externo ¿Sirven para algo?" en *Auditoría Pública*, núm. 19, diciembre de 1999; págs. 6-10

NEUMARK, Fritz: *Tratado de Finanzas*. Vol. I Ed. El Ateneo. Buenos Aires, 1961.

NIETO DE ALBA, Ubaldo: "Control del sector público: perspectivas de futuro" en *Revista Española de Control Externo*, Enero de 1999, núm. 1; págs. 11-33

NODAL LLOBERRA, Isabel: "Eficacia y control" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero de 1997; págs. 53-57

NOFUENTES GARCÍA-MONTORO, Manuel: "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en la Constitución, la doctrina y en la actuación procesal" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 1035-1074

NORMANTON, E.L.: *The Accountability and Audit of Governments. A Comparative Study*. Manchester University Press. Manchester, 1966

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *Auditing for Parliament*. OAG. Ottawa, 1996

ORDOQUI URDACI, Luis: "La independencia de los auditores" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero de 1997; págs. 62-64

ORDOQUI URDACI, Luis: "Tendencias futuras de actuación de las entidades fiscalizadoras de fondos públicos: el sistema del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1992, págs. 211-225

ORON MORATAL, Germán: *La configuración constitucional del gasto público*. Ed. Tecnos. Madrid, 1995

ORTÚN, V.: "Gestión pública: Conceptos y métodos" en *Revista Asturiana de Economía*, núm. 4, 1995; págs. 179-193

OSÉS ABANDO, Josu: "Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación" en *Auditoría Pública*, núm. 11, octubre de 1997, pág. 57-61

OSGOOD, Russell K.: "Governmental Functions and Constitutional Doctrine: The Historical Constitution" en *Cornell Law Review*, núm. 72; págs. 553 y sig.

OTTO, Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. 2ª Edición. Ariel. Barcelona, 1988.

PALAO TABOADA, C.: *Derecho financiero y tributario*. 2ª Ed. Colex. Madrid, 1987

PAREJO ALFONSO, Luciano: "La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública" en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, abril-sept. de 1989

PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen Jurídico del Gasto Público: Presupuestación, Ejecución y Control*. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1999

PELLET, Rémi: "Mise en perspective historique d'un paradoxe politique" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; págs. 137-173

PEÑARANDA RAMOS, José Luís: "Información parlamentaria, poderes públicos y sector público" en *Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 52. Madrid, 1994

PÉREZ DE EULATE GONZÁLEZ, Begoña y MENDIOLA ERKOREKA, Rubén: "La nueva Ley de Contratos" en *Auditoría Pública*, núm. 3, Octubre de 1995; págs. 63-71

PÉREZ ROYO, Fernando: *Derecho financiero y tributario. Parte General*. Editorial Civitas. Madrid, 1991

PÉREZ ROYO, Javier "El proyecto del derecho público como ciencia en el derecho alemán del siglo XIX" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1; págs. 67-97.

PÉREZ ROYO, Javier: "El Tribunal de Cuentas en la Constitución y en el proyecto de ley reguladora del mismo" en *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982, págs. 1145-1148.

PERULLES, Joan Josep: "La Sindicatura de Comptes" en *Comentaris a L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona, 1988; pág. 487-515

PITFIELD, P. M.: "The Office of the Auditor General as a way to parliamentary reform" en *OPTIMUM*, Vol. 15-1, 1984; págs. 22-38

PIZZORUSSO, Alessandro: "Recientes tendencias del parlamentarismo" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 39, 1994; págs. 105-125

POCKLINGTON, T.C.: *Liberal Democracy in Canada and the United States. An introduction to politics and government*. Holt, Rinehart and Winston of Canada, Limited. Toronto, Canada, 1985

POU DÍAZ, J.: "Los costes de los servicios públicos, formas de imputación y su evaluación; la experiencia española" en *Hacia una Administración más eficaz*. Sindicatura de Comptes de Catalunya. Barcelona, 1993

RAKOVE, Jack N.: *The Beginnings of National Politics: An Interpretative History of the Continental Congress*. Knopf. New York, 1979

RAMALLO MASSET, Juan: "El control de la Hacienda no estatal por el Tribunal de Cuentas" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982

RAMÍREZ, Manuel Ed.: *El control Parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Ed. Labor. Barcelona, 1978

RAYNAUD, Jean: *El Tribunal de Cuentas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986

REDONDO GARCÍA, Ana M^a: "Parlamento, representación y nombramiento de los miembros de los órganos de control externo" en *Debates Constitucionales* (Revista electrónica editada por DERECONS), núm. 1, julio 1999

RIST, Ray: *Program Evaluation and the management of the Government*. Transaction Publishers. New Brunswick, 1990.

RIZZO, Franco: *Il controllo del Parlamento sugli enti pubblici*. Giuffrè. Milano, 1967

RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro: "El control parlamentario de la política económica" a *Hacienda Pública Española*, núm. 97, 1985; págs. 127-138

RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro: Introducción a la obra de LABAND, Paul: *El derecho presupuestario*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979

ROMANO, Santi: "Nozione e natura degli organi costituzionale dello Stato" en *Scritti minori*. Milano, 1950

ROONEY, John F.: "Government Contracts and the Comptroller General's Investigatory Power Under the Access-to-Records Statues: *Bristol Laboratories v. Staats*" en *New England Law Review*, Vol. 17:2, 1982; págs. 579-601

ROSIÑOL VIDAL, Carles: *La responsabilidad contable y la gestión de los recursos públicos. Análisis de la doctrina del Tribunal de Cuentas*. Ed. Civitas. Barcelona, 1994

ROVIRA i MOLA, Albert de: *Manual de dret pressupostari*. Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1990

SALA SÁNCHEZ, Pacual: "El enjuiciamiento contable en el nuevo Tribunal de Cuentas de España" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 399-417

SALINAS SÁNCHEZ, F. Javier: *Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*. Tecnos, Madrid, 1993

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Coord.: *Constitución y Economía*. Centro de Estudios y Económicos. Madrid, 1977

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 1292 y sig.

SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J.: "Control parlamentario y minorías" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, Abril-Junio 1995; págs. 223-255

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas" en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, primavera de 1981; págs. 7-20

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "Ante la reforma de las funciones financieras del Tribunal de Cuentas" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 31, octubre-diciembre 1981; págs. 631-646

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: "La función de control y la ciencia del derecho constitucional" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12; págs. 219-241

SCHÄFER, Hans: "Control de la economía financiera pública" en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979; págs. 279-310

SCHNEIDERMAN, David: "Auditor General loses battle against Federal Cabinet. Auditor General vs. Minister of Energy, Mines and Resources" en *Constitutional Forum*, Vol. 1 núm. 1, 1989; pág. 1-2

SERNIA, Francesco: "Les moyens de l'indépendance" *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; pág. 249 a 260

SHANE, Peter M.: "Negotiating for Knowledge: Administrative Responses to Congressional Demands for Information" en *Administrative Law Review*, Vol. 44, 1992; págs. 197-239

SIDAK, Gregory: "The President's Power of the Purse" en *Duke Law Journal*, 1989; págs. 1162-1171

SINCLAIR, Sonja: *Cordial But Not Cosy. A History of the Office of the Auditor General*. McClelland and Stewart. Toronto, 1979

SINDICATURA DE COMPTES: *Què és la Sindicatura de Comptes?* Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1993.

SMITH, Bruce L.R. and CARROLL James D.: *Improving the Accountability and Performance of Government*. The Brookings Institution. Washington, D.C., 1982

SOLA FERNÁNDEZ, Mariano Francisco: "Aproximación al estudio de la compatibilidad entre la jurisdicción contable y la penal" en *Crónica 1987*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1988; págs. 141-184

SOSA WAGNER, Francisco: "Tribunal de Cuentas y Autonomías territoriales" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982; págs. 1367-1386

SOUSA, Alfredo de: "Les relations avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire" en en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90; abril-junio 1999; págs. 241-248

STITH, Kate: "Congress' Power of the Purse" en *The Yale Law Journal*, Vol. 97, 1988; págs. 1343-1398

STRASSER, Daniel: *La Hacienda en Europa: El derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Instituto de Estudios Fiscales. 7ª Ed. 3ª en castellano. Madrid, 1993

STRICK John C.: "Five Financial Practices That Threaten Parliamentary Control" en *CA magazine* Vol. 110 núm. 1 1977; págs. 39-44

SUÁREZ SUÁREZ, Andrés: "El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas" en *Hacienda Pública Española*, núm. 80, 1983; págs. 59-68

SUÁREZ SUÁREZ, Andrés: *El control o fiscalización del sector Público*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1986

SUBIRATS PIÑANA, J.: "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la Comunidades Europeas" en AAVV: *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992

SUBIRATS PIÑANA, J.: "La función fiscalizadora en el nuevo Tribunal de Cuentas de España" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 31-50

SUBIRATS, Joan: "Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común" en *Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca*, núm. 26; págs. 144-149

SUTHERLAND, S.L.: "On the audit trail of the Auditor General: Parliament's servant, 1973-1980" en *Canadian Public Administration*, Vol. 23 núm. 4, 1980 ; págs. 616-644

SUTHERLAND, S.L.: "The Al-Mashat affair: administrative accountability in parliamentary institutions" en *Canadian Public Administration*, Vol. 34 núm. 4; págs. 573-603

SUTHERLAND, S.L.: "The politics of audit: the federal Office of the Auditor General in comparative perspective" en *Canadian Public Administration*, Vol. 29 núm. 1 1986; págs. 118-148

TANIELIAN, Matthew James: "Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions" en *American University Administrative Law Journal*, 1995, núm. 8; págs. 961-1003

TERMES ANGLÈS, Ferran: "El control de performance" en AAVV: *Los órganos de control externo y el sector público*. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla, 1992; págs. 189-242

TERMES ANGLÈS, Ferran: "Auditoría versus fiscalización" en *Auditoría Pública*, núm. 1, abril de 1995; págs. 2 y sig.

TERMES ANGLÈS, Ferran: "La diferencia de expectativas en los informes de fiscalización" en *Auditoría Pública*, núm. 8, enero 1997; págs. 35 y sig.

THOMPSON, Katherine: "Elimination of the Auditor General's Office in California: Are There National Implications?" en *Government Accountants Journal*, Spring 1993; págs. 37-40

TOMASZCZUK, Alex D. and JENSEN John E.: "The Adjudicatory Arm of Congress –The GAO's Sixty-Year Role in Deciding Government Contract Bid Protests Comes Under Rebewed Attack by The Department of Justice" en *Harvard Journal on Legislation*, vol. 29, 1992; págs. 399-428

TOMÉ ROBLA, Baudillo: "Relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales" en AAVV: *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985; págs. 311-319

TORRES BONET, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998

TORRES PRADAS, Lourdes y PINA MARTÍNEZ, Vicente: "El control público local en el contexto del new public management" en *Auditoría Pública*, núm. 19, diciembre de 1999; págs. 53-59

TRASK, Roger R.: *GAO History 1921-1991*. United States General Accounting Office. Washington, D.C., 1991

TRICOT, Bernard y HADAS-LEBEL, Raphaël: *Les institutions politiques françaises*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz. París, 1985

TRILLO-FIGUEROA M. CONDE, Federico: "La función consultiva del Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria" en AAVV: *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol. II. IEF. Madrid, 1982; págs. 1387-1420

VACAS GARCÍA-ALÓS: "El Tribunal de Cuentas. Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional". La Ley-Actualidad. Madrid, 1998

VERA-FAJARDO BELINCHON, Gonzalo: "Una nueva disciplina jurídica para la empresa pública" en *Auditoría Pública*, núm. 5, abril de 1996; págs. 6-9

VERGOTTINI, Giuseppe de: "Gli organi ausiliari" en AMATO, Giuliano e BARBERA, Augusto: *Manuale di diritto pubblico*. Il Mulino. Bologna, 1984; págs. 647-660

VINTRÓ, Joan y TORRES, María: "La Sindicatura de Comptes de Catalunya: trets generals i relacions amb el Parlament" en *Nota d'Economia*, núm. 63, 1999

WALKER, Wallace Earl: *Changing Organizational Culture. Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1986

WARD, Norman: *The Public Purse. A study in Canadian Democracy*. University of Toronto Press, 1951. Reprinted in 1964

WEST, William F.: *Controlling the Bureaucracy. Institutional Constraints in Theory and Practice*. M.E. Sharpe. Armonk, New York, 1995

WHEAT, Edward M.: "The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics" en *Public Administration Review*, Sep-Oct. 1991, Vol. 5, núm. 5; págs. 385-392

WHITTINGTON, Mike and Van LOON, Richard: *Canadian Government and Politics. Institutions and Processes*. McGraw Hill. Toronto, 1996

WIESER, Michael J.: "Beyond Bowsher: A Separation of Powers Approach to the Delegation of Budgetary Authority" en *Brooklyn Law Review*, 1990, núm. 55; págs. 1405-1449.

WILMERDING, Lucius Jr.: *The Spending Power. A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures*. New Haven. Yale University Press, 1943. Second printing, August 1949

WOJCIECHOWSKI, M. Janusz: "La responsabilité des institutions supérieures de contrôle – qui contrôle les contrôleurs?" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90, avril-juin, 1999; págs. 285-192

WOLLMAN, M. Helmut: "La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne – de la divergence historique à la convergence?" en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 90; abril-junio 1999; págs. 305-312

WRIGHT, J. David: "Exposing the chameleon: Response to "Accountability and Public Administration" en *Canadian Public Administration* Vol. 39 núm. 2; págs. 226-234

YEBRA, Perfecto: "Comentarios a la STC. Sindicatura de Cuentas de Cataluña y Ley Reguladora de las Haciendas Locales" en *Revista de hacienda Autonómica y Local*, núm. 57, 1989; págs. 508-516

ZÁRATE Y PERAZA DE AYALA, Baltasar: "El cumplimiento del dictamen y las resoluciones de la Cuenta General" en *Auditoría Pública*, núm. 9, marzo 1997; págs. 68-71

ZELMAN, Maier and BOWIE, Peter: "The auditor and society – maintaining public confidence" en *OPTIMUM*, 1981 Vol. 12-4; págs. 42-50

ZOETHOUT, VAN DER TANG and AKKERMANS: *Control in Constitutional Law*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, Boston, London, 1993