



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

El Consejo de Cuentas de Castilla y León ante el vigésimo aniversario de su ley reguladora



(La Ley 2/2002, de 9 de abril, Reguladora
del Consejo de Cuentas de Castilla y León)

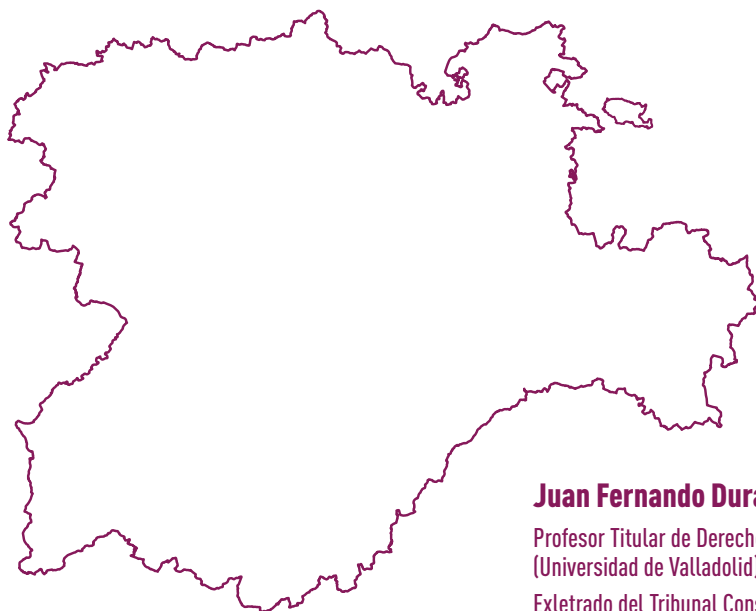
Juan Fernando Durán Alba



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

El Consejo de Cuentas de Castilla y León ante el vigésimo aniversario de su ley reguladora

(La Ley 2/2002, de 9 de abril,
Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León)



Juan Fernando Durán Alba

Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad de Valladolid)

Exletrado del Tribunal Constitucional



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

Junio de 2022

www.consejodecuentas.es

Documento divulgativo del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Mapa de portada: IDECYL. Infraestructura de datos espaciales de Castilla y León.



Sede del Consejo de Cuentas de Castilla y León. Palencia.

PRÓLOGO

La conmemoración del vigésimo aniversario de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, constituye una excelente oportunidad para poner en valor la importancia de esta institución propia de la Comunidad, a la que el Estatuto de Autonomía atribuye las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

La trayectoria acreditada por el Consejo de Cuentas como órgano de control externo autonómico en las dos décadas transcurridas desde su creación han consolidado su gran aportación como instrumento de calidad democrática y transparencia al servicio de los ciudadanos de la Comunidad.

En su condición de institución dependiente de las Cortes, todo el trabajo de fiscalización que realiza sobre el gasto público de la Administración autonómica y de las entidades locales, desarrollado desde la independencia, el rigor y la objetividad técnica, es objeto de presentación sistemática y debate en la cámara representativa de todos los castellanos y leoneses.

La relevancia del papel que ejerce en la arquitectura institucional de la Comunidad radica también en las dimensiones del ámbito de su actuación, que alcanza aproximadamente un volumen económico de 15.000 millones de euros entre la Administración autonómica y las cerca de 5.000 entidades que conforman el sector público local.

Desde que en 2005 publicase su primera fiscalización, el Consejo de Cuentas suma un total de 238 informes aprobados, de los cuales 116 corresponden al sector público autonómico, 114 al sector público local, y otros ocho al seguimiento de las recomendaciones que se efectúan como consecuencia del resultado de los trabajos.

Esta incesante actividad de auditoría se ha traducido en cerca de 2.200 recomendaciones, cuya consecuencia directa es la mejora en la gestión de los recursos públicos que administran tanto la Comunidad como los entes locales. Resulta especialmente relevante el creciente grado de aceptación de las recomendaciones por parte de los entes fiscalizados, que en la actualidad supera el 80%, lo cual es, sin duda, expresión de la *auctoritas* de la institución.

Así, la presentación ante las Cortes del informe anual sobre el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones completa el ciclo parlamentario del control externo que se realiza sobre la gestión económica y financiera de las Administraciones autonómica y local, desarrollando en la práctica un procedimiento de evaluación continua de las políticas públicas.

Todo este ingente trabajo ha quedado documentado en los dos compendios de auditorías que acompañan esta publicación con ocasión de la conmemoración del vigésimo aniversario de la creación de este órgano de control externo, un nuevo formato divulgativo que agrupa en series temporales y temáticas la producción fiscalizadora de los

tres departamentos que configuran funcionalmente sus equipos.

Al inicio del presente mandato, el Consejo de Cuentas se dotó por primera vez de un plan estratégico para el periodo 2019-2022, en el que se fijó un programa de actuación cuyo horizonte culmina coincidiendo con la celebración de sus dos primeras décadas de existencia.

La aplicación de las medidas contenidas en esta planificación ha otorgado un nuevo impulso a la actividad de la institución que se ha traducido en un incremento muy notable en el número anual de auditorías, una mayor actualidad en la presentación de los informes y un esfuerzo creciente en la divulgación de su contenido.

En relación al trabajo de fiscalización, además de cumplir puntualmente con los informes establecidos por la normativa, se ha potenciado una nueva orientación hacia las auditorías operativas, que sirven para analizar, desde una óptica constructiva, la eficiencia de la gestión poniendo en relación el cumplimiento de los objetivos con los recursos disponibles.

Esta línea de actuación en la evaluación de las políticas públicas se está proyectando además hacia aquellas materias que ocupan las prioridades de la ciudadanía, como es la garantía de los servicios públicos esenciales, centrados en la sanidad, la educación y las prestaciones sociales.

Al mismo tiempo, se está atendiendo de forma pionera en el ámbito de los órganos de control externo otra serie de asuntos de máxima relevancia para la Comunidad como son el desafío demográfico, la ordenación territorial, el medio ambiente o la transformación digital. De igual forma, las fiscalizaciones directamente relacionadas con el impacto de la pandemia de la COVID-19 ocupan de forma destacada la actual programación de auditorías.

El impulso experimentado durante el actual mandato en la actuación fiscalizadora debe ir, no obstante, acompañado de una serie de reformas normativas que el Consejo de Cuentas considera inaplazable.

En primer lugar, la conveniencia de reforzar la independencia y garantizar la autonomía funcional en términos equiparables al resto de los órganos de control externo autonómicos de España. Por ello, se insiste en la aprobación por el Consejo de Cuentas de su Plan Anual de Fiscalizaciones, perfectamente compatible con la incorporación de auditorías por mandato del Parlamento autonómico.

Además, se pretende favorecer un nuevo impulso a la rendición de cuentas de las entidades locales. En el cumplimiento de esta obligación Castilla y León se encuentra por encima de la media nacional, solo superada por las comunidades que llevan años condicionando ayudas y subvenciones a la rendición de cuentas, un buen indicador de transparencia teniendo en cuenta además que su estructura territorial representa el 28% de los ayuntamientos y el 60% de las entidades locales menores de España.

La Administración autonómica dio un importante paso en 2021 al introducir las modificaciones oportunas en las ayudas de la Cooperación Económica Local General, que determinan que para que una entidad local pueda ser beneficiaria de una subvención,

es preciso haber cumplido la obligada rendición de cuentas ante los órganos de fiscalización. Esta medida atiende la reclamación histórica del Consejo de Cuentas, si bien debería elevarse su rango normativo para hacerse extensiva a todas las ayudas y subvenciones.

Igualmente importante es la conveniencia de mejorar las condiciones laborales para garantizar el mantenimiento de la plantilla y la cobertura de plazas con la incorporación de profesionales debidamente cualificados, bien tratando el régimen del personal en coherencia con la dependencia orgánica de las Cortes de Castilla y León, bien mediante la reversión a la situación anterior a Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad.

Junto a este paquete de reformas, el Consejo de Cuentas ha expresado igualmente su disposición favorable a la ampliación de competencias sobre evaluación de políticas públicas, en consonancia con lo propuesto en el estudio elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) por encargo de la Junta de Castilla y León.

Esta voluntad inequívoca de seguir prestando el mejor servicio posible a los castellanos y leoneses, acorde con las exigencias que demanda la sociedad, requiere revisar la vigencia de la citada Ley de reforma de las instituciones propias, una vez superados los objetivos que la motivaron en una coyuntura específica, y asimismo modificar la Ley reguladora del Consejo de Cuentas.

En este marco de reflexión sobre su proyección futura, la institución ha querido también aprovechar la conmemoración del vigésimo aniversario para abrir un espacio de colaboración con el ámbito académico que permita compartir análisis y experiencia en el estudio del papel que desempeña la fiscalización externa de las Administraciones públicas.

En este propósito, es una satisfacción presentar este excelente estudio realizado por Juan Fernando Durán, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid y exletrado del Tribunal Constitucional, quien generosamente ha aceptado la invitación del Consejo de Cuentas.

El análisis del modelo constitucional de control externo de las cuentas públicas desde una perspectiva histórica y jurídica, así como su ámbito de aplicación autonómica en la andadura del Consejo de Cuentas desde su incorporación como institución propia de la Comunidad en la reforma de 1999 del Estatuto de Autonomía, constituye una aportación de indudable interés.

Al respecto, resulta oportuno subrayar una vez más la coordinación y complementariedad existente entre el Tribunal de Cuentas, con competencia en exclusiva de la función jurisdiccional, y los órganos de control externo autonómicos, que en la práctica asumen la función fiscalizadora en sus respectivas comunidades sin ningún tipo de duplicidad.

En este sentido, conviene recordar que la actividad desarrollada por el Consejo de Cuentas en sus veinte años de existencia ha permitido multiplicar por seis la capacidad de auditar la gestión de las Administraciones autonómica y local de Castilla y León ejercida con anterioridad.

Es importante tener siempre presente que la legitimación de una institución no se fundamenta únicamente en su respaldo normativo, en este caso fruto de un consenso parlamentario prácticamente unánime, sino en la constatación permanente de su utilidad para el conjunto de la ciudadanía.

Un compromiso de servicio público consolidado a lo largo los veinte años cumplidos desde la independencia y la cercanía, que merece el reconocimiento de los presidentes que me han antecedido, y de todos los consejeros, por una responsabilidad ejercida con solvencia, lealtad, prudencia y discreción. Igualmente quiero expresar mi agradecimiento a todo el personal del Consejo de Cuentas, cuya cualificada y permanente dedicación es consustancial al prestigio adquirido por la institución.

En suma, celebramos el vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas con el estímulo necesario para seguir evolucionando en sintonía con las necesidades e inquietudes de los castellanos y leoneses, contribuyendo con eficacia y espíritu constructivo al correcto funcionamiento y transparencia de las Administraciones públicas.



Mario Amilivia González
Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León

SUMARIO

I	
PARTE INTRODUCTORIA	
EL MODELO CONSTITUCIONAL DE CONTROL EXTERNO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS	11
1. Breves antecedentes históricos	
2. Notas acerca del modelo de control externo de las cuentas públicas en el actual Estado español	
3. La articulación del control externo de las cuentas públicas por parte del Tribunal Constitucional	
4. ¿Es posible la eventual solución contenciosa ante litigios territoriales en materia de fiscalización de las cuentas públicas?	
II	
EL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN	23
1. El Consejo de Cuentas en el Estatuto de Castilla y León	
2. El régimen jurídico del Consejo de Cuentas de Castilla y León	
a. Las leyes reguladoras de la institución	
b. Otras normas reguladoras	
3. Conformación del Consejo de Cuentas	
a. La posición institucional del Consejo de Cuentas	
b. La composición del Consejo de Cuentas	
c. El marco funcional del Consejo de Cuentas	
4. El Consejo de Cuentas ante la fiscalización de los gastos electorales	
a. El control interno por parte de la Administración electoral	
b. El control externo a cargo del Consejo de Cuentas	
III	
ENCARANDO EL FUTURO	43
IV	
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CITADA	49
V	
BIBLIOGRAFÍA CITADA	53

ABREVIATURAS USADAS EN EL TEXTO

AJEC:

Acuerdo de la Junta Electoral Central

ATC:

Auto del Tribunal Constitucional

BOCYL:

Boletín Oficial de Castilla y León

BOE:

Boletín Oficial del Estado

CE:

Constitución Española

EACYL:

Estatuto de Autonomía de Castilla y León

FJ:

Fundamento Jurídico

LCCCYL:

Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León

LFTCu:

Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

LHSPCYL:

Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León

LOFPP:

Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos

LOREG:

Ley Orgánica del Régimen Electoral General

LOTIC:

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LOTCu:

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas



CAPÍTULO

1

PARTE INTRODUCTORIA:
EL MODELO
CONSTITUCIONAL DE
CONTROL EXTERNO DE
LAS CUENTAS PÚBLICAS

I. PARTE INTRODUCTORIA: EL MODELO CONSTITUCIONAL DE CONTROL EXTERNO DE LAS CUENTAS PUBLICAS

1. Breves antecedentes históricos

Un sucinto recorrido histórico lleva a ubicar algunos precedentes en esta materia en los órganos de fiscalización de las cuentas públicas que existieron en los reinos peninsulares del medievo¹. Antes de que aquéllos se disolvieran progresivamente a partir del s. XVI, en el seno de la estructura polisindial de forma pareja a la progresiva anquilosis de nuestras viejas Cortes con las que les ligaban ciertos vínculos², puede señalarse que las funciones que desempeñaron servían de alguna manera a la vieja aspiración de contrapesar el creciente poder financiero del Monarca. Conviene retener esta idea con el objeto de comprender adecuadamente las relaciones entre los órganos de control externo y los órganos representativos en el seno del Estado constitucional. Una vez quebrada la lógica del contrapeso al poder del Rey por parte de las Cortes y, por lo tanto, interrumpida la tradición de fiscalización parlamentaria, la reanudación del control sobre la actividad financiera pública obedecerá, ya en nuestra experiencia histórica, a otros parámetros diferentes.

La aparición, en 1828, del Tribunal Mayor de Cuentas se ha explicado en función de distintas circunstancias: la insostenible situación de las finanzas públicas del Antiguo Régimen o, incluso, motivos políticos, en favor de la introducción de algún elemento racionalizador, propio del pensamiento económico liberal³. Pero con un Estado constitucional aún incipiente el sistema de control financiero público no se va a poder explicar desde la lógica de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Lo que surgió entonces fue un órgano de naturaleza dual –fiscalizadora y jurisdiccional– con una fuerte dependencia respecto del Gobierno.

¹ En general, puede encontrarse una aproximación sobre el conjunto de estos órganos históricos en De Mendizábal Allende, Rafael: "La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas", *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, en especial pp. 2177 y ss.

² *Ibidem*, p. 2182. No siempre es posible afirmar la existencia de dichos vínculos, así en el caso de la Cámara de Comptos de Navarra sus funciones más importantes fueron: recaudadoras, jurisdiccionales y consultivas, pero en favor del propio Monarca (Vid. Ordoqui Urdaci, Luis: *La Cámara de Comptos de Navarra: su restablecimiento y consolidación en la Comunidad Foral 1978-1988*, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona, 1988, pp. 22 y ss.).

³ Vid. Velardes Fuertes, Juan: "El control externo del gasto público", *Presupuesto y Gasto Público, monográfico: El control de la actividad económico-financiera*, núm. 18/1996, p. 39.

El inicio de la andadura constitucional del Tribunal de Cuentas ha de situarse en la Constitución de 1869, que coincide con un brevísimo intento de configurarlo como un órgano externo de control⁴. Si bien la naturaleza de este órgano se apareció ante los autores contemporáneos, como una jurisdicción privativa encaminada a fiscalizar las cuentas públicas con la intención de: “examinarlas, revisarlas, aprobarlas y fenecerlas”⁵, es significativo que la escueta mención constitucional fuera para residenciar en el Poder legislativo la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros (Ministros) del Tribunal de Cuentas (art. 58.5). Sin embargo, ni la Constitución ni la correspondiente ley de desarrollo del órgano otorgaban al Poder legislativo otra facultad que la de sustraer al Rey el tradicional nombramiento y cese de los magistrados y, por ello, la eventual dependencia de las Cortes quedaba huérfana de los mecanismos de relaciones propios de ambos órganos⁶.

El Tribunal de Cuentas aparecería, otra vez, constitucionalizado en nuestra segunda República. Llamó la atención a nuestros comentaristas, precisamente, la aparente marginación de la que, sobre la decisión del resultado del control de la cuenta pública, adolecía la Cámara, toda vez que el régimen salido del Texto Fundamental de 1931 se tenía como parlamentario⁷. Y ello con independencia de que este órgano significara el retorno –si es que la experiencia de la Constitución de 1869 puede ser calificada efectivamente de un comienzo– a un modelo de control externo frente al inmediatamente anterior período de la Restauración o, como se ha escrito, “un retorno de los pesos y contrapesos”⁸. En lo que a este trabajo interesa, también se ha hecho notar la desaparición, en la inicial redacción del artículo 120.1 de la Constitución republicana, de la referencia a un eventual control de la actividad financiera pública de los entes regionales⁹.

⁴ En los momentos iniciales de nuestra historia constitucional, aparecen algunas referencias a ciertos órganos de control de la actividad financiera en el sector público: art. 122 de la Carta de Bayona; art. 350 de la exhaustiva Constitución de 1812. Son, sin embargo, órganos internos de control (Contadurías) sin relación alguna con las Cortes y que en, todo caso, recogían las nacientes aspiraciones de racionalizar (más que de efectivamente controlar desde la lógica de la división de poderes) el entonces caótico sector financiero público (Vid. Velardes Fuertes, Juan, *op. cit.*, en especial pp. 38 y ss.).

⁵ Vid. Colmeiro, Manuel: *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Impr. de F. Martínez García, Madrid, 1870 (3ª edic.), p. 397. La naturaleza privativa de la jurisdicción del Tribunal encontraba su manifestación más fehaciente en la existencia de un Recurso de Casación ante el propio órgano.

⁶ Antonio Carro Martínez ha enjuiciado desfavorablemente el sistema recogido en la norma constitucional de 1869 por cuanto, según sostiene el autor, la Norma Fundamental sólo cambiaba –en favor de las Cortes– la tradicional dependencia del órgano de control de cuentas (*La Constitución española de 1869*, Eds. Cultura Hispánica, Madrid, 1952, p. 300 y s.).

⁷ Vid. Nicolás Pérez Serrano, que se ha referido expresamente a “una sustracción al Parlamento del juicio sobre la cuenta del Estado” (*La Constitución española [9 de diciembre de 1931]*. Antecedentes, texto, comentarios, EDERSA, Madrid, 1932, p. 312).

⁸ Así, Velardes Fuertes, Juan, *op. cit.*, p. 41.

⁹ “Las Regiones, porfiadamente, han conseguido su objetivo (...): el Estado no sabrá siquiera cómo se administran los impuestos que haya cedido” (vid. Pérez Serrano, Nicolás., *op. cit.*, p. 323). Aunque la mención al Tribunal de Cuentas no aparecía en el Proyecto de Constitución, el citado precepto se elaboró en sede de Comisión; sería allí donde, a instancia del Diputado de la minoría catalana Sr. Coromina, se suprimió la referencia a las Regiones (Jiménez de Asúa, Luis: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, p. 470-71).

2. Notas acerca del modelo de control externo de las cuentas públicas en el actual Estado español

En el desarrollo del entramado institucional de las Comunidades Autónomas no siempre ha resultado sencillo conciliar, por un lado, la reproducción casi mimética de los órganos estatales existentes con, por otro lado, el viejo anhelo de que pueda expresarse de forma patente, a través de las instituciones autonómicas, la propia peculiaridad territorial¹⁰. En este contexto concurre, sin embargo, un cierto complejo de la autonomía institucional interorgánico por parte de los distintos entes que se van creando paulatinamente y que pretende resolverse, cuando no disolverse, distinguiendo entre dependencia orgánica y dependencia funcional. Más estrictamente, en materia de órganos de fiscalización externa, proclamando la primera y negando la segunda.

A pesar de lo expuesto, el mero examen de los elementos normativos que determinan la relación de dependencia entre las Cortes castellano y leonesas y el Consejo de Cuentas, conduciría a configurar la posición institucional de éste de una forma seguramente demasiado abstracta. Y ello porque hay que tener presente que la posición del Consejo de Cuentas no sólo se establece a partir de su relación con los demás órganos de la Comunidad Autónoma, sino que el ámbito material sobre el que ejerce sus funciones es un ámbito compartido con el Tribunal de Cuentas de Estado. En efecto, mientras que, a diferencia de lo que sucede con otros órganos autonómicos, cuya existencia provoca el desplazamiento funcional del correspondiente ente estatal¹¹, la condición de superior órgano fiscalizador –y por lo tanto no único– que ostenta el Tribunal de Cuentas, hace que en materia de control de las cuentas públicas quepa hablar más bien de una «doctrina de la cofuncionalidad» o de la «conurrencia funcional»¹².

Hoy sabemos la dificultad de cerrar el modelo de Estado autonómico. Lo que para el constituyente de 1978 se configuró como una mera posibilidad –informada, además, por el voluntarismo como expresión del principio dispositivo– se ha generalizado por la práctica institucional, práctica impelida no infrecuentemente por exigencias políticas. El proceso de descentralización política, dirigido durante un tiempo a la creación y funcionamiento de las Comunidades Autónomas, reclama periódicamente su extensión a los entes locales, a los que la Norma fundamental ha reconocido igualmente “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 CE). Sin embargo, las Comunidades creadas al amparo de la Constitución han reproducido unas estructuras administrativas que recuerdan vivamente a la del Estado, con unos órganos

¹⁰ Vid. Cabezas de Herrera, Miguel Ángel, que emplea el término “mimetismo institucional”, en relación con los órganos autonómicos de fiscalización externa: “La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997, pp. 175 y ss.

¹¹ Por citar un caso cercano, así sucede en materia consultiva con el Consejo de Estado en nuestra Comunidad Autónoma, tras la creación del Consejo Consultivo de Castilla y León; dicho desplazamiento funcional ha sido expresamente admitido –allí donde es posible– por el Tribunal Constitucional (STC 204/1992, de 26 de noviembre, en materia de Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas).

¹² Vid. SSTC 18/1991, de 31 de enero, FJ 2, 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.h, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 8.k.

periféricos claramente capitidisminuidos en favor de los correspondientes servicios centrales y, además, con una escasa vocación de prolongar la descentralización de la que fueron beneficiarias en favor de los Municipios y Provincias¹³.

Por otro lado, la fiscalización de las cuentas públicas supone un complejo proceso en el que convergen, ya sea en el nivel estatal o en el autonómico, instituciones y técnicas diferentes. Así, la fiscalización interna caería en el dominio del Poder ejecutivo a través de la labor de la Intervención General, mientras que la fiscalización externa es competencia del Tribunal de Cuentas; pero la fiscalización técnica puede servir como base para el control político que, sobre la ejecución del gasto público realizada por la Administración y el Ejecutivo, corresponde a las Cortes Generales. Ni qué decir tiene que el resultado de la fiscalización puede dar lugar a la depuración de responsabilidades que corresponde ventilar ante los órganos que forman parte del Poder judicial sin olvidar, en su caso, la función tuitiva subsidiaria que tiene atribuida el Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales¹⁴. Siendo lo que se acaba de describir un esbozo de articulación de los instrumentos de fiscalización y control marcadamente horizontal (en un mismo nivel territorial: el estatal), sustancialmente se reproduce en el nivel autonómico.

Pero el entramado de técnicas y órganos que conforman el proceso de fiscalización y de control al que se acaba de aludir no se comprende sin la consideración de que este proceso no se conforma únicamente de forma horizontal, siempre dentro de un mismo nivel territorial, sino también verticalmente (si bien siempre en dirección descendente), pues las Comunidades Autónomas –sin excepción– son sector público a los efectos de la fiscalización del Tribunal de Cuentas¹⁵. En la cúspide de esta pirámide de la fiscalización (sin que esta expresión gráfica del proceso implique, *hic et nunc*, por cierto, una aplicación del principio de jerarquía) se encuentra, por fin, el Tribunal de Cuentas Europeo.

La existencia de un sistema de fiscalización tan complejo como el descrito no se encuentra exenta de problemas. El principal de ellos el de la multiplicidad del sistema de controles, que ha de ponerse en relación, en un ámbito de concurrencia funcional como el descrito, con la necesaria coordinación de las funciones entre los distintos órganos de fiscalización, toda vez que el precepto de referencia en la materia (el artículo 29.1 LFTCu)¹⁶ aparece como una norma de escasa virtualidad sin el correspondiente desarrollo de la misma.

¹³ Sin que pueda obviarse la enorme heterogeneidad de las entidades locales en circunstancias poblacionales, de desarrollo económico, de envejecimiento o de dispersión geográfica, entre muchas otras.

¹⁴ Correspondiendo al mismo, no sustituir la decisión del Tribunal de Cuentas sino, si procede, apreciar la vulneración del derecho fundamental por parte de éste (*vid.* ATC 195/2000, de 24 de julio, FJ 3).

¹⁵ Cfr. artículo 4.1, letra b), LOTCu.

¹⁶ “Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad de las actuaciones fiscalizadoras”.

3. La articulación del control externo de las cuentas públicas por parte del Tribunal Constitucional

A juicio del Tribunal Constitucional, la falta de previsión constitucional no ha sido mayor inconveniente para un ulterior encaje estatutario de los órganos de fiscalización de las cuentas públicas, mediante el mero expediente de acudir a la “cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas”¹⁷. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha debido articular adecuadamente el sistema de fiscalización externa de las cuentas públicas. Una articulación en la que no ha sido tarea menor cohonestar adecuadamente la concurrencia del Tribunal de Cuentas del Estado [artículo 153, letra d), CE] con la existencia de los órganos propios que paulatinamente han ido creando distintas Comunidades Autónomas. En este sentido, el precepto constitucional aludido preserva las facultades fiscalizadoras económicas y presupuestarias del órgano nacional sobre el sector público autonómico sin que quepa invocar la lesión de la autonomía constitucionalmente garantizada. La situación es distinta, sin embargo, si el Estado introdujera controles administrativos internos sobre la justificación del gasto de las Comunidades Autónomas pues entonces, además de lesionar la autonomía de éstas, estaría invadiendo, precisamente, la reserva funcional del Tribunal de Cuentas en el ámbito autonómico en los términos del referido precepto constitucional¹⁸.

La doctrina apuntada tiene una orientación horizontal, pues trata de garantizar la posición del Tribunal de Cuentas frente a la eventual intervención de otros órganos estatales en la materia. Sin embargo, con una perspectiva vertical, esto es, desde la existencia de un órgano nacional y de órganos autonómicos, el Tribunal Constitucional ha sentado una doctrina de concurrencia funcional, es decir, que sobre un mismo sector público es lícita la coexistencia del control estatal y del control autonómico. La doctrina delimita la concurrencia a partir de dos circunstancias: el incontestable carácter supremo del Tribunal de Cuentas y la obligación constitucional de introducir técnicas de reducción a la unidad de los controles para evitar duplicidades innecesarias, derivada del artículo 31.2 CE¹⁹.

Los estatutos de autonomía, aun recogidos formalmente en leyes orgánicas, no son la sede normativa adecuada para introducir obligaciones al Tribunal de Cuentas del Estado; por ello mismo, las indicaciones que pudieran entenderse en tal sentido únicamente obligan al órgano autonómico de fiscalización, que en puridad es a quien se dirige la regulación estatutaria. Mediante este razonamiento, el Tribunal ha salvado el precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña que contiene la previsión de que el órgano estatal y el autonómico “deben establecer relaciones de cooperación mediante convenio”²⁰.

¹⁷ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12.

¹⁸ SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5, y 9237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9.

¹⁹ SSTC 187/1988, de 17 de octubre FJ 11, 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28, y STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 5.

²⁰ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 34.

Así, de un lado, que una norma estatal atribuya el control de un determinado sector de la actividad económica de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Cuentas del Estado no puede entenderse que lesione la autonomía de las mismas, porque esa disposición no tiene por qué ser excluyente (salvo que así lo estableciera expresamente) del control autonómico²¹. Tampoco fijar, con carácter básico, los umbrales de control (en materia de contratos), cuando la comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias puede modificarlos “dentro del resto a la norma básica estatal”²². De otro lado, desde la perspectiva autonómica, que una norma autonómica atribuya la fiscalización de las corporaciones locales a su propio órgano no puede entenderse por sí misma contraria a la Constitución, pues no es una norma hábil para negar la intervención del órgano nacional en la materia, en materia fiscalizadora, al igual que en otras, “el silencio de una ley autonómica sobre la aplicación del bloque de la constitucionalidad no merece tacha, puesto que el mismo rige por su propia primacía, con independencia de su mención expresa en la legislación estatal o autonómica”²³. Como conclusión, lo que pretende aseverar el Tribunal Constitucional es que la recta lectura del artículo 136 CE desvela que la fiscalización del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público con preferencia del estatal²⁴ y que el Tribunal de Cuentas es supremo pero no tiene que ser único órgano fiscalizador; es por ello, compatible con la Constitución, la existencia de otros órganos fiscalizadores de las corporaciones locales y, en fin, que la competencia de esos otros órganos no niega la del Tribunal de Cuentas en la materia²⁵. Sentado lo anterior, a la inversa, sería inconstitucional, por invadir el espacio competencial autonómico, que el Estado reservara al Tribunal de Cuentas controles sobre la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas si los mismos, allí donde existe un órgano propio de fiscalización de las cuentas públicas, negaran la posibilidad de intervención del órgano autonómico. Es decir, que, con respecto de la función fiscalizadora (otra cosa es, como sabemos, la función de enjuiciamiento), desapareciera la citada concurrencia funcional²⁶.

²¹ STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.h (en idéntico sentido, SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8.k, y 206/2001, de 22 de octubre, FJ 13). El criterio parece matizarse más adelante, cuando el tribunal reprocha al acto impugnado que establezca obligaciones de comprobación en favor de órganos estatales (incluido el Tribunal de Cuentas) “obviando los órganos de control propios de que dispone la Comunidad Autónoma de Cataluña” (STC 89/2012, de 7 de mayo, FJ 9.e).

²² STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 8.B.

²³ STC 13/2020, de 28 de enero, FJ 3.

²⁴ Puede surgir algún interrogante de tal afirmación, pues si, tras asegurar la supremacía fiscalizadora del órgano nacional se declara, a continuación, que “el ámbito principal y preferente del ejercicio de su función fiscalizadora es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 34), la duda es si se trata de una llamada a la autocontención del Tribunal de Cuentas con respecto del sector público autonómico, que fuera, en su caso, controlable en el caso de no seguirse.

²⁵ SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 9 (en el mismo sentido STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 3).

²⁶ De lo que se trataba, era que las normas estatales impugnadas atribuían ciertos controles al Tribunal de Cuentas, omitiendo la fiscalización autonómica; sin embargo, el Máximo intérprete de la Constitución ha entendido que ese silencio de la norma estatal no puede interpretarse en el sentido de que se haya excluido la propia función fiscalizadora de las Comunidades Autónomas, sino que el legislador estatal atribuye funciones de control al Tribunal de Cuentas en su condición de supremo órganos de fiscalización de las cuentas públicas (SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.h, 98/2001, de 5 de abril, JJ 8.k, y 206/2001, de 22 de octubre, FJ 13).

A la hora de resolver a favor del Tribunal de Cuentas el ejercicio exclusivo de la función de enjuiciamiento, el Tribunal Constitucional parece haber dejado, siquiera de pasada, un resquicio para la intervención de los órganos autonómicos en la materia (además de la eventual participación de éstos en la fase instructora de este tipo de procedimientos). Así, a la hora de negar la competencia del órgano autonómico en la materia, el Tribunal Constitucional señala que la norma autonómica carece de cobertura constitucional y estatutaria en la materia²⁷. La duda surge casi inevitablemente: ¿si el correspondiente Estatuto de Autonomía atribuyera funciones de enjuiciamiento al órgano autonómico sería constitucionalmente admisible? No creo que pueda llegarse a esa conclusión, por más que quisiera forzarse el aparente resquicio de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, pues éste ha dejado rotundamente señalado el carácter exclusivo y único del orden jurisdiccional en materia de enjuiciamiento contable, con la excepción, reiteradamente apuntada, de la participación de los órganos autonómicos en la fase instructora de los procedimientos de responsabilidad contable, siempre previa delegación del propio Tribunal de Cuentas en los términos previstos en su ley orgánica.

El silencio estatutario no opera de la misma forma en materia de fiscalización. Y así se ha reconocido con ocasión de atribuirse al órgano autonómico la fiscalización de las Corporaciones locales existentes en la correspondiente Comunidad Autónoma. *A priori*, el Tribunal Constitucional procede a constatar que se trata de una función que la Constitución no atribuye en exclusiva al Tribunal de Cuentas y por ello opera la doctrina de la concurrencia funcional²⁸. Sentado lo anterior, la cuestión se sitúa en el reconocimiento *ex lege* al órgano autonómico de la facultad de fiscalizar a las corporaciones locales sin previa atribución estatutaria. Para el Tribunal Constitucional, el silencio estatutario no excluye la competencia autonómica en la materia, puesto la Norma institucional de la Comunidad sí encomienda en abstracto la función fiscalizadora al órgano de fiscalización de la Comunidad Autónoma²⁹. Pero, llegados a este punto, el tribunal se ve obligado a perfilar el control autonómico con el objeto de que no se vulnere la autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales (artículo 137 CE): en primer lugar, se justifica porque las haciendas locales también se nutren de ingresos que provienen de la Comunidad Autónoma; en segundo lugar, se trata de un control concreto que no coloca a la corporación local en situación de dependencia jerárquica con respecto de la Comunidad Autónoma; en tercer lugar, a los propios órganos de las corporaciones locales les compete debatir y valorar esos informes, sin perjuicio de su traslado al Parlamento autonómico; y en cuarto lugar, la fiscalización autonómica nunca puede obstar la que pudiera realizar el Supremo órgano fiscalizador de las cuentas públicas³⁰. La misma doctrina se aplica con respecto de la atribución mediante ley de la facultad fiscalizadora a otras corporaciones de derecho público inicialmente no contemplada en el correspondiente estatuto³¹.

²⁷ STC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 3 y 5.

²⁸ SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 9, y STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 5.

²⁹ *Ibidem*, FJ 10.

³⁰ *Ibidem*, FFJJ 10 y 11 y STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28.

³¹ STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 6.

4. ¿Es posible la eventual solución contenciosa ante litigios territoriales en materia de fiscalización de las cuentas públicas?

Como ha quedado expuesto, el modelo de concurrencia funcional en la fiscalización de las cuentas públicas no se compadece bien con la existencia de sistemas de control estrictamente separados y es por ello que se viene apelando a lo largo de estas líneas a la necesaria articulación: el modelo constitucional de fiscalización de las cuentas públicas, en combinación con el progresivo desarrollo institucional del Estado autonómico, no es un modelo de separación, ni siquiera de cooperación en el sentido de reparto funcional –me refiero, aquí, a la hipótesis de un eventual reparto de sectores fiscalizados entre el órgano estatal y los órganos autonómicos–, sino de superposición en el que el órgano nacional se encuentra, además, en una posición de supremacía (art. 136 CE). Es por ello que el Tribunal Constitucional, al plantear la necesidad de la articulación, haya invocado la necesaria reducción a la unidad al referirse a la actuación del órgano nacional y los órganos autonómicos. Esta expresión, vertida en un sistema de superposición de controles, posibilita la existencia de técnicas de coordinación, y no sólo cooperación, que supongan, como ha declarado el Tribunal Constitucional, un cierto poder de dirección³².

La hipótesis del conflicto, sin embargo, no puede quedar descartada. No se trata, ahora, de las eventuales querellas competenciales de naturaleza territorial, que emergen de la ley correspondiente ley reguladora y que se ventilan ante el Tribunal Constitucional, instadas por los sujetos legitimados (artículos 60-72 LOTC). Lo que se plantea es la posible existencia contenciosa de fiscalizaciones contradictorias, precisamente por el carácter funcionalmente concurrente del modelo. Contradicción que puede derivar de una interpretación divergente del ordenamiento jurídico por parte del órgano nacional y de los órganos autonómicos, con menoscabo de los principios de unidad del ordenamiento jurídico y de seguridad jurídica³³. Pues bien, se ha propuesto que la eventual antinomia interpretativa pueda superarse mediante el recurso al conflicto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (conflictos territoriales), que se plantearía a través de los correspondientes órganos legislativos³⁴, cabe entender para quien ello patrocina, que debido a los vínculos entre los órganos fiscalizadores y las correspondientes Asambleas legislativas, léanse, en nuestro caso, las Cortes de Castilla y León.

Ahora bien, desde mi punto de vista, la posibilidad de una resolución contenciosa de estas características ante el Tribunal Constitucional en los términos que se acaban de exponer plantea óbices procesales indudables. El primero de ellos tiene que ver la legitimación para postular la acción. Si ya existe disenso doctrinal –en ausencia de praxis procesal en este sentido– a la hora de admitir la legitimación del Tribunal de

³² Vid. Biglino Campos, Paloma y Durán Alba, Juan F. (Dir.): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2008, en particular, pp. 43-64.

³³ Porras Gómez, Antonio M., *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, p. 234 y sg.

³⁴ *Íd.*

Cuentas en los conflictos “horizontales” de competencias entre órganos constitucionales a partir de la poco precisa redacción del artículo 8.1 LOTCu³⁵, parece imposible enervar el obstáculo que supone que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional únicamente confiera legitimación activa en los conflictos territoriales de competencias al Gobierno y a los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas (artículo 60 LOTC), sin que de la lectura del resto de normas aplicables a estas impugnaciones –o con carácter general a todos los procesos constitucionales, artículos 80 a 95 LOTC– pueda concluirse que existe la posibilidad de ampliar la legitimación establecida por la ley.

En cuanto a la determinación del objeto del conflicto, es cierto que el Tribunal Constitucional maneja un cierto criterio de amplitud pues cabe, además de la estricta invocación de la *vindicatio potestatis* en los supuestos en los que el recurrente reacciona ante lo que considera el despojo o invasión de la competencia que le corresponde, reivindicar “la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto”³⁶. Ahora bien, aún con la apuntada amplitud de criterio: es inevitable interrogarse acerca de si, en rigor, cabe sustentar las alegaciones, de un conflicto constitucional de competencias, en la existencia de interpretaciones divergentes de las normas fiscalizadoras o en la existencia de solapamientos en la materia.

Es verdad que la superposición de controles puede ser *a priori* ventajosa: se incrementa el grado de control y se conjura uno de los riesgos que pueden derivarse de una aplicación estricta del principio de competencia, la eventual existencia de zonas exentas de fiscalización al considerar cada una de las instituciones fiscalizadoras que carece de atribuciones sobre las mismas. Como ha sido puesto de manifiesto la “dualidad no tiene mayores inconvenientes, siempre que las funciones que corresponden a cada una de las instituciones estén bien delimitadas”³⁷. Los inconvenientes, en cambio, también existen y tienen que ver con eventuales duplicidades y la falta de responsabilidad³⁸. Pero, toda vez que el propio Tribunal Constitucional ha extendido las exigencias constitucionales de la economía y eficiencia que se derivan del artículo 31.2 CE, desde el ámbito de la programación y ejecución del gasto público hasta el propio ámbito de su control³⁹, la eventual solución de las duplicidades y contradicciones ha de resolverse desde las técnicas más propias del federalismo cooperativo que desde fórmulas contenciosas. No es extraña, pues, la apelación al refuerzo de los instrumentos de colaboración y de coordinación propios de un “sistema, complejo, dinámico y multinivel”⁴⁰ de rendición de cuentas como sin duda es el modelo español.

³⁵ “Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional”.

³⁶ ATC 886/1988, de 5 de julio, FJ 1.

³⁷ Biglino Campos, Paloma: “El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado social, del Estado democrático y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, p. 97.

³⁸ *Idem*.

³⁹ STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 11.

⁴⁰ Abellán López, M.ª Á: “El sistema de control externo multinivel español: rendición de cuentas, desafíos y oportunidades”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2007, p. 63.



CAPÍTULO

2

**EL CONSEJO DE
CUENTAS DE CASTILLA
Y LEÓN**

II. EL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

1. El Consejo de Cuentas en el Estatuto de Castilla y León

El Consejo de Cuentas tiene su origen normativo en la redacción del Estatuto de Autonomía dada por la reforma de 1999, de marcado carácter institucional (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León)⁴¹. Se introdujo, entonces, un artículo 51, cuya redacción permanece inalterada en la actualidad, sin perjuicio de que, el Consejo de Cuentas podía entenderse implícitamente recogido, con carácter previo, en el tenor del artículo 9.2 (que añadía un nuevo apartado al antiguo artículo 8), según el cual: “Tendrán el carácter de instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León”.

La redacción estatutaria vigente presenta alguna novedad⁴², el previo reconocimiento “implícito” del Consejo de Cuentas como institución propia es ahora explícito, pues el artículo 19.2 EACYL reconoce como “instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, *el Consejo de Cuentas*, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León” (la cursiva es mía). El precepto no ha merecido una gran acogida en términos técnicos; las razones estriban en que no se justifica la inclusión de las instituciones descritas, mientras se omiten otras contempladas por el propio estatuto, como el Consejo del Diálogo Social (artículo 16) o el Consejo de Justicia de Castilla y León (artículo 43) y, sobre todo, en que dado que las instituciones que sí recoge el artículo 19.2 EACYL son reguladas por el propio estatuto en sus correspondientes preceptos “su incorporación [...] es perfectamente superflua y carente de toda eficacia jurídica”⁴³.

Esta norma evoca, una cierta traslación al ámbito de nuestra comunidad autónoma, de la distinción doctrinal que, en el ámbito estatal, se suele realizar con marcado carácter pedagógico entre, por un lado, los órganos constitucionales, que son los que expresan la vieja división trifuncional del ejercicio del poder (las Cortes Generales, como encarnación del Poder legislativo, el Gobierno, como encarnación del Poder ejecutivo, no así en el caso del Poder judicial, cuyo carácter difuso impide su concreción en un órgano) y aquellos a los que se encomiendan el resto de las más relevantes funciones del Estado (la Jefatura del Estado, encarnada en la Corona, la jurisdicción constitucional, en el Tribunal Constitucional, y el gobierno del Poder judicial, en el

⁴¹ Publicada en el BOE de 9 de enero de 1999 y que entró en vigor, de acuerdo con su Disposición final única, el mismo día de su publicación en dicho boletín.

⁴² Que deriva de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, publicada en el BOE, de 1 de diciembre de 2007 y con entrada en vigor, igualmente, en la fecha de publicación en dicho boletín.

⁴³ Vid. Matía Portilla, Edmundo: “Artículo 19. Instituciones autonómicas”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Dir. I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez), Junta de Castilla y León y Civitas Thomson Reuters, Cizu Menor, 2011, p. 228.

Consejo General del Poder Judicial) y, por otro lado, los órganos de relevancia constitucional que, contemplados por la propia norma constitucional, cuentan con una regulación menos intensa (Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, Ministerio Fiscal y Tribunal de Cuentas).

Trasladada la distinción al ámbito de nuestra comunidad autónoma, las instituciones básicas (artículo 19.1 EACYL) entroncarían con el contenido del artículo 147.2 CE, que impone la determinación estatutaria de las instituciones de autogobierno de la comunidad autónomas, formando parte así de lo que viene siendo conocido como contenido esencial o mínimo de los estatutos de autonomía, mientras que las instituciones propias son manifestación de la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma, no siendo preceptiva su cobertura estatutaria⁴⁴. La falta de carácter preceptivo no impide, en cualquier caso, la presencia de este tipo de instituciones en el seno del estatuto que así “garantiza su existencia, que deja de depender del legislador autonómico”⁴⁵.

El antiguo artículo 51 EACYL, ubicado en el seno del Título III (Economía y Hacienda) ha pasado a ser el artículo 90, emplazado en el Capítulo II (Hacienda), del Título VI (Economía y Hacienda), con la siguiente redacción:

“1. El Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución.

“2. Una ley de Cortes regulará sus competencias, organización y funcionamiento.”

La regulación estatutaria, aun resultando parca, esboza perfectamente las líneas maestras de la institución:

En primer lugar y, posiblemente la más notable, destaca su dependencia orgánica con respecto de las Cortes de Castilla y León, si bien la Ley reguladora de la institución establece que, en el ejercicio de sus funciones, actúa con “plena independencia de los entes sometidos a fiscalización”, entre los que se encuentra, precisamente, la propia administración parlamentaria de Castilla y León [artículo 1.3, en conexión con el artículo 2.1, letra a), LCCCYL]

⁴⁴ STC 204/1992, de 26 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5.

⁴⁵ Vid. Matía Portilla, Edmundo: “Artículo 19. Instituciones autonómicas”, *op. cit.*, p. 229. Nada ilustra mejor esta afirmación que la suerte de la desventurada Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha; creada al amparo de la discrecionalidad del legislador y, cuya falta de amparo estatutario, la hizo víctima de dicha discrecionalidad, justificada en la necesidad de “continuar el proceso iniciado de racionalización de la Administración Regional, con criterios de eficiencia y eficacia en el gasto” [Exposición de motivos de la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la sindicatura de Castilla-La Mancha]. Efectivamente, si de conjurar riesgos se trata, el rango estatutario garantiza la existencia de la institución, una vez creada, existencia “que resulta amparada por la fuerza pasiva del Estatuto, sustrayéndose de la voluntad del legislador la posible supresión de la institución o de algunos aspectos de la misma” [Delgado del Rincón, Luis E.: “Artículo 90. Consejo de Cuentas”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León op. cit.*, p. 1431].

En segundo lugar, establece que su función es la fiscalización externa de las cuentas públicas de la Comunidad. Esta actividad, usualmente denominada por la doctrina como control externo de las cuentas públicas, indica que el Consejo de Cuentas actúa con independencia del control interno que la ley reserva, en esta materia, a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma⁴⁶.

Por último, en tercer lugar, el precepto estatutario desvela que la creación del Consejo de Cuentas castellano y leonés no provoca el desplazamiento funcional del Tribunal de Cuentas del Estado en el ámbito territorial de la Comunidad, pues la propia Constitución le encomienda determinadas funciones en relación con las Comunidades Autónomas derivadas de su condición de supremo órgano de fiscalización de las cuentas públicas [artículo. 136.1, en conexión con el artículo 153, letra d), CE].

La fiscalización que el estatuto encomienda al Consejo de Cuentas es de carácter estrictamente técnico sin perjuicio del control político que, sobre la ejecución presupuestaria, han de llevar a cabo las Cortes de Castilla y León. En este sentido, el Estatuto atribuye a las Cortes castellano y leonesas la aprobación de la rendición anual del Presupuesto de la Comunidad (art. 24, atribución 3.ª, *in fine*, EACYL) y, más estrictamente, el propio control del Presupuesto (art. 89.2 EACYL)⁴⁷. Es decir, mientras el órgano técnico –Consejo de Cuentas– realiza un control de legalidad que se sustenta sobre criterios objetivos, el órgano político –las Cortes– ejerce un control discrecional basado en criterios de mera oportunidad. La naturaleza externa del control que ahora se estudia proviene de que el sujeto controlante –Consejo de Cuentas– y los sujetos controlados –los órganos integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma– no están sujetos por ningún vínculo orgánico o funcional (afirmación que, no obstante, ha de matizarse en el caso de las especiales relaciones que ligan a las Cortes y al Consejo).

⁴⁶ “La gestión económico financiera del sector público autonómico está sometida al control interno ejercido por la Intervención General de la Administración de la Comunidad, con plena autonomía respecto de las autoridades, órganos y entidades cuya gestión controle, con la finalidad de procurar el mejor cumplimiento de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, en los términos previstos en esta Ley, para asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso” (art. 9 LHSPCYL).

⁴⁷ “Corresponderá a la Junta de Castilla y León la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control”.

2. El régimen jurídico del Consejo de Cuentas de Castilla y León

a. Las leyes reguladoras de la institución

Mediante la Ley 2/2002, de 9 de abril, se desarrollaron las prescripciones del entonces artículo 51 EACYL y que llegó a ser calificada como una norma “absolutamente de última generación en relación a todas las [leyes] que hay aprobadas en el ámbito nacional”⁴⁸, por más que su contenido no aportara novedades realmente significativas en el ámbito de la fiscalización de las cuentas públicas. El texto constaba de treinta preceptos, anteceditos por una escueta Exposición de motivos y que se estructuraban en cuatro títulos con un contenido dispar: naturaleza y posición institucional, ejercicio de la función fiscalizadora; función consultiva y organización del Consejo de Cuentas. La norma culminaba con sendas disposiciones adicionales y dos finales.

La primera de las tres reformas que ha experimentado la norma se operó mediante la Ley 6/2008 de 15 de octubre, y se justificaba, según su Exposición de motivos, en “la conveniencia de modificar la forma en que los informes de fiscalización elaborados por el Consejo son remitidos a las Cortes de Castilla y León para su tramitación y debate, con el fin de posibilitar un conocimiento por la Cámara más próximo a su fecha de emisión y un estudio más apropiado y singularizado de los mismos”, si bien, como se verá, afectó también a la memoria anual de actividades que la institución debe remitir a las Cortes.

Artículo 14.5 LCCCYL

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 6/2008, de 15 de octubre)
5. Las alegaciones formuladas previamente a la redacción del informe definitivo, así como las resoluciones recaídas sobre las mismas, se incorporarán al informe de fiscalización correspondiente y serán publicadas conjuntamente con este.	5. Las alegaciones formuladas previamente a la redacción del informe definitivo, así como las resoluciones recaídas sobre las mismas, se incorporarán al informe de fiscalización correspondiente.

⁴⁸ Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León, Pleno*, V Legislatura, núm. 46, año 2002, p. 2184.

Incorporación de un apartado sexto al artículo 14 LCCCYL

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 6/2008, de 15 de octubre)
	6. Los informes de fiscalización aprobados definitivamente por el Consejo de Cuentas serán remitidos a las Cortes de Castilla y León para su tramitación y debate de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la Cámara.

Incorporación de un apartado séptimo al artículo 14 LCCCYL

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 6/2008, de 15 de octubre)
	7. Los informes de fiscalización y las resoluciones que sobre los mismos adopten las Cortes de Castilla y León se publicarán en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Modificación del artículo 15 LCCCYL

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 6/2008, de 15 de octubre)
1. Los resultados de las actuaciones del Consejo de Cuentas incluidas en el Plan anual de fiscalización, y los informes derivados de las mismas, se recogerán en una Memoria que el Consejo deberá remitir a las Cortes de Castilla y León antes del 31 de diciembre de cada ejercicio, para su tramitación y debate de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la Cámara. 2. La Memoria anual y las resoluciones que sobre la misma adopten las Cortes de Castilla y León se publicarán en el «Boletín Oficial de Castilla y León».	Dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada ejercicio económico, el Consejo de Cuentas elaborará una Memoria anual descriptiva del conjunto de su actividad durante el año precedente. Esta Memoria será remitida a las Cortes de Castilla y León, por conducto de la Mesa de la Cámara.

(La Ley 2/2002, de 9 de abril,
Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León)

Mucho más drástica fue la reforma que llegó de la mano de la Ley 5/2011, de 19 de septiembre, en la que, invocando la situación de crisis económica, se justificaba la necesidad de la reducción en la composición del órgano: “En aras de esa mayor austeridad, el Presidente de la Junta de Castilla y León, en su pasado discurso de investidura, se comprometió, entre otras medidas, a impulsar con el mayor consenso posible una modificación de las leyes reguladoras del Consejo Consultivo, del Consejo de Cuentas y del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Castilla y León. Mediante esta Ley se introducen las medidas anunciadas, reduciendo el número de Consejeros de aquellas instituciones, sin resultar menoscabado, por ello, el papel de las Cortes”. El número de consejeros pasó, significativamente de cinco a tres (artículos 19.1 y 22.1 LCCCYL). Con carácter técnico se disponía igualmente la publicación electrónica de los informes del consejo, mediante la modificación del artículo 14.7 LCCCYL).

La última y más sustanciosa de las modificaciones ha venido de la mano de la Ley 4/2013, de 19 de julio. En esta ocasión, además de apoyarse en la situación de crisis económica, el legislador hacía una pública apelación a la eficiencia con el objeto de alterar la posición institucional del Consejo de Cuentas. Destaca, en este sentido, la creación de una secretaría de apoyo común a todas las instituciones propias de la comunidad autónoma. Sin embargo, la nueva norma modificaba muchos otros aspectos de la ley: los sujetos fiscalizados, el alcance de la función fiscalizadora, la fiscalización de las entidades locales, el procedimiento de fiscalización, el presidente de la institución, la duración del mandato de los consejeros, que se reduce de seis a cuatro años con lo que pasa a coincidir con el mandato parlamentario⁴⁹, así como otras cuestiones relativas a su estatus personal (régimen de incompatibilidades, retribuciones, causas de abstención y recusación, pérdida de la condición de miembros de la institución); en fin, algunas disposiciones relativas al personal y medios materiales de la institución.

b. Otras normas reguladoras

Qué duda cabe de que el marco normativo del Consejo de Cuentas va mucho más allá de las disposiciones estatutarias y de la ley que, en desarrollo de las mismas, constituye la principal norma reguladora de la institución. La complejidad de la realidad social hace que pretender referenciar el marco de normas jurídicas que disciplinan las distintas facetas de la realidad jurídica del consejo sea una tarea prácticamente imposible; es por ello que a continuación se van a exponer las normas jurídicas que delimitan institucionalmente al Consejo de Cuentas.

⁴⁹ Se acaba, de esta manera, con lo que se ha venido considerando como una de las garantías que reforzaban el estatus personal y la independencia de los miembros de este tipo de órganos [vid. Durán Alba, Juan Fernando: “El Consejo de Cuentas”, en: *Derecho Público de Castilla y León* (Dir. I. Sáez Hidalgo), Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 594].

La Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León prevé la existencia de un reglamento de organización y funcionamiento del órgano con las siguientes peculiaridades:

- a) Es elaborado por el Pleno del Consejo, que lo remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla y León a los efectos de su aprobación, así como sus ulteriores reformas [artículo 20, atribución f), LCCCYL]⁵⁰.
- b) El proyecto de reglamento debía elaborarse dentro de los seis meses posteriores a la constitución del órgano y remitirse a las Cortes para su aprobación [Disposición adicional primera LCCCYL].
- c) La profunda modificación de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas, operada por la Ley 4/2013, llevaba aparejada que las instituciones propias debían presentar, en el plazo de los dos meses posteriores al cumplimiento del plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor de la reforma, los reglamentos a la Mesa de las Cortes [Disposiciones finales tercera y cuarta Ley 4/2013].

A la luz de lo expuesto, la norma reglamentaria vigente es el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, aprobado por Resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, el 5 de febrero de 2014, y publicado en el BOCYL de 21 de febrero de 2014.

Dadas las intensas relaciones entre el Consejo y las Cortes, existen distintas normas parlamentarias que regulan algunos aspectos relativos a las funciones del órgano fiscalizador:

- a) Artículo 165 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, relativo al examen de la memoria anual de actividades que el Consejo debe elevar a las mismas. La norma regula su tramitación parlamentaria de acuerdo con el siguiente procedimiento: presentación ante la Comisión de Hacienda por parte del Presidente del Consejo, turno de intervenciones de los representantes de cada grupo parlamentario, contestación del presidente y réplica; concluido el debate se apertura un plazo de presentación de propuestas de resolución; turno de defensa de las propuestas presentadas; votación de las propuestas.
- b) Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 7 de abril de 2009, por la que se aprueban las Normas sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de los informes de fiscalización aprobados por el Consejo de Cuentas y remitidos a las Cortes de Castilla y León (modificada por Resolución de la Presidencia, de 9 de agosto de 2012).
- c) Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 21 de abril de 2009, por la que aprueban las Normas sobre aprobación del proyecto de Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León y de los proyectos de reforma del mismo.

⁵⁰ La redacción inicial de la norma se refería genéricamente a su remisión a las Cortes de Castilla y León (la redacción vigente proviene de la Ley 4/2013).

- d) Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 6 de noviembre de 2014, por la que se dictan normas para la tramitación parlamentaria de los Proyectos del Plan Anual de Fiscalizaciones del Consejo de Cuentas de Castilla y León y de sus propuestas de modificación.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, contiene distintas disposiciones relativas al procedimiento de rendición de cuentas ante el Consejo de Cuentas y ante el Tribunal de Cuentas.

Cierro este breve marco normativo con el artículo 502.2 del Código Penal, que tipifica como delito de desobediencia no atender los requerimientos de colaboración del Consejo de Cuentas⁵¹; la norma tiene un carácter limitado, pues únicamente se dirige a autoridades y funcionarios.

3. Conformación del Consejo de Cuentas de Castilla y León

a. La posición institucional del Consejo de Cuentas

El contenido del artículo 1 LCCCyL no matiza siquiera la dependencia del Consejo de Cuentas con respecto de las Cortes de Castilla y León⁵². El tenor de esta norma es, y así debe reconocerse, una reproducción prácticamente literal de lo que ya ha anticipado el propio Estatuto de Autonomía que, en su artículo 90, no distingue entre la dicotomía dependencia orgánica e independencia funcional que sí aparece en las normas de otros órganos similares; sí proclama, sin embargo, la independencia del órgano de fiscalización externa con respecto de los entes sometidos a su supervisión económico-financiera. Esta disposición, interpretada en conexión con el apartado 3 del precepto, parecería asegurar una posición funcional independiente *erga omnes* –en lo que a las instituciones de la Comunidad se refiere– para el órgano castellano y leonés de fiscalización de las cuentas públicas, similar a la del resto sus homólogos autonómicos.

⁵¹ “En las mismas penas [pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años] incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”.

⁵² “El Consejo de Cuentas de Castilla y León es la institución dependiente de las Cortes de Castilla y León que realiza las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León”. Por su parte, las normas estatutarias de otras Comunidades Autónomas siguen, sobre el particular, dos criterios: o bien prevén la existencia del órgano de fiscalización externa sin señalar adscripción alguna del mismo o bien, de igual forma que la norma institucional castellano y leonesa, se proclama la dependencia parlamentaria.

Ahora bien, aunque el artículo 2.1, letra a), LCCCYL incluye a la administración de las Cortes regionales entre los entes sometidos a la fiscalización del Consejo, me parece difícil sostener la independencia funcional del Consejo de Cuentas, en su caso la autonomía, con el órgano con el que existe una dependencia orgánica (no así con el resto de los entes sometidos a la fiscalización de aquél), toda vez que la norma proporciona mecanismos para que el Parlamento autonómico incida de una forma directa en el ámbito funcional del órgano fiscalizador:

- a) La aprobación del marco normativo que desarrolla la ley, y mediante el cual ha de regularse la organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas (esto es, el correspondiente Reglamento del órgano), corresponde a las Cortes regionales (Disposición Final 1ª de la Ley 2/2002).
- b) Las Cortes aprueban, y en su caso modifican, el plan anual de trabajo del órgano de fiscalización, al que además pueden proponer fiscalizaciones especiales en uso de la facultad parlamentaria de iniciativa fiscalizadora [art. 3, *in toto*, en relación con el 4, letra g), que opera, además, como una cláusula remisoria abierta, LCCCYL].
- c) Los resultados de la actividad de fiscalización del Consejo, que se contienen en la memoria que se elabora anualmente, son debatidos por la Cámara que puede adoptar resoluciones sobre la misma (art. 15 de la LCCCYL).

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 6/2008, de 15 de octubre)
1. Los resultados de las actuaciones del Consejo de Cuentas incluidas en el Plan anual de fiscalización, y los informes derivados de las mismas, se recogerán en una Memoria que el Consejo deberá remitir a las Cortes de Castilla y León antes del 31 de diciembre de cada ejercicio, para su tramitación y debate de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la Cámara. 2. La Memoria anual y las resoluciones que sobre la misma adopten las Cortes de Castilla y León se publicarán en el «Boletín Oficial de Castilla y León».	Dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada ejercicio económico, el Consejo de Cuentas elaborará una Memoria anual descriptiva del conjunto de su actividad durante el año precedente. Esta Memoria será remitida a las Cortes de Castilla y León, por conducto de la Mesa de la Cámara.

(La Ley 2/2002, de 9 de abril,
Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León)

Ni que decir tiene que la relación de dependencia interorgánica no se manifiesta sólo en el ámbito funcional, sino que incide en aspectos como la composición del órgano o sobre la dotación presupuestaria del mismo⁵³.

En el examen de la posición institucional del Consejo de Cuentas cobra especial relieve el ámbito sobre el que, según la ley reguladora, se van a proyectar las funciones de aquél. Así, la Ley, al fijar los órganos sometidos a la fiscalización del Consejo, se refiere a: la administración de las Cortes regionales y de los órganos dependientes de las mismas (piénsese, p. ej., en el Procurador del Común), la administración autonómica y demás entidades del sector público, en los términos que defina le correspondiente ley, las entidades locales que radiquen en el territorio de la comunidad autónoma, sociedades mercantiles y fundaciones participadas en más del cincuenta por ciento por las entes sujetos a fiscalización y los consorcios en determinadas circunstancias (artículo 2 LCCCYL).

En algunas normas autonómicas similares ha existido una cierta resistencia a incluir al órgano legislativo de la comunidad autónoma entre los sujetos sometidos a fiscalización. A pesar de las objeciones teóricas de quienes se oponen a que el Parlamento sea fiscalizado, en lógica consecuencia con el debido respeto al principio de autonomía financiera de las cámaras, hay que recordar que ésta no implica que la ejecución presupuestaria no deba realizarse con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico (como así lo dispone la Constitución, con carácter general, para todos los poderes públicos, artículo 9.1 CE). Por eso, allí donde la fiscalización del Parlamento regional no está prevista, ello no se deriva de que el legislativo regional sea un ámbito inmune al control, sino tan sólo un ámbito exento del mismo por la discrecionalidad del legislador; opción legítima, pues, pero no ontológicamente necesaria como erróneamente se quiere hacer creer. En nuestro caso, la Ley 2/2002 parece delimitar como sujeto sometido a la fiscalización del Consejo “la administración de las Cortes de Castilla y León”.

b. La composición del Consejo de Cuentas

En los trabajos parlamentarios que alumbraron la Ley 2/2002, la opción de los proponentes por un órgano colegiado, no fue especialmente polémica, como así ha quedado reflejado finalmente y como, por otra parte, ha sido el modelo generalizado. De hecho, con respecto a la composición del órgano, sólo se suscitó el problema de ampliar el número de miembros a siete, a los efectos de garantizar una suerte de *ius*

⁵³ “Anualmente, el Pleno del Consejo elaborará un anteproyecto de Presupuesto, que será remitido a la Mesa de las Cortes de Castilla y León para su aprobación, si procede, e incorporación a la sección de las Cortes de Castilla y León de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma” (art. 30.2 LCCCYL). La redacción vigente proviene de la Ley 4/2013, inicialmente únicamente se disponía la presentación de la propuesta de presupuesto, por parte del presidente de la institución.

proponendi a todos los grupos parlamentarios de las Cortes castellano y leonesas⁵⁴. Algún autor ha sistematizado las ventajas y desventajas que pueden predicarse de uno u otro sistema; así, del modelo unipersonal se sigue su carácter monocrático, mayor eficacia, mayor subjetividad y mayor economía. Por su lado, del modelo colegiado se predica un carácter democrático, menor eficacia, mayor objetividad y mayor coste⁵⁵. En cualquier caso, ya a la hora de decidirse por uno u otro modelo, surge sistemáticamente una de las cuestiones que, en el análisis político del órgano, resultan ser más reiterativas: su eventual carácter democrático o representativo, que como hemos de ver a continuación se proyecta sobre cualquier fase del debate acerca de la composición de los órganos de fiscalización de las cuentas públicas.

El artículo 22 de la Ley 2/2002, establece el número de miembros del Consejo de Cuentas, reducido ostentosamente por la Ley 4/2013 de cinco a tres miembros, así como la propuesta y mayoría parlamentaria precisas para su designación; en segundo lugar, la Disposición adicional primera de la Ley se remite en todo lo compatible con la misma, en cuanto al procedimiento parlamentario de designación, a la Ley de la Comunidad reguladora del procedimiento de designación de los senadores comunitarios⁵⁶.

A pesar de que, como ha quedado referido anteriormente, la enmienda del Grupo Mixto relativa a garantizar que cada Grupo parlamentario con un mínimo de tres Procuradores pudiera proponer un Consejero no prosperó, el texto final de la Ley 2/2002 ha consagrado el sistema de la propuesta según criterios proporcionales, al modo, en cierto sentido, de la Ley andaluza⁵⁷. Con estas disposiciones, nuestra norma proporciona cobertura legal a lo que, en la praxis, viene ocurriendo en los sistemas donde la ley no recoge el supuesto: lo que se conoce como sistema de cuotas⁵⁸.

⁵⁴ De haber prosperado la enmienda, la norma castellano y leonesa hubiera seguido en cierta medida el modelo de la ley andaluza (el art. 24.1, párrafo 2º, de la norma andaluza dispone que: "todos los grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, con excepción del Grupo Mixto, tienen derecho como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta. En caso de que ello no fuera posible con arreglo a criterios de proporcionalidad pura, cederá un puesto la propuesta que, teniendo ya asegurada la elección de un Consejero, haya obtenido el resto menor en la aplicación de los citados criterios").

En rigor, la enmienda del Grupo Mixto (la núm. 1, de modificación) pretendía que: "todos los grupos parlamentarios integrados por tres o más procuradores designarán, al menos, un Consejero" (Cfr. *Boletín de las Cortes de Castilla y León*, V Legislatura, núm. 179, 7 de diciembre de 2001).

⁵⁵ Vid. Lozano Miralles, Jorge: *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, coedición de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Civitas, Madrid, 1996 pág. 36 y sig.

⁵⁶ Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León.

⁵⁷ Según dispone el artículo 22.1 LCCCYL: "Los tres Consejeros de Cuentas serán elegidos por las Cortes de Castilla y León por un periodo de cuatro años, en votación conjunta de los candidatos que corresponda presentar a los Grupos Parlamentarios en proporción al número de Procuradores integrado en cada uno de ellos. Los candidatos se entenderán designados si alcanzan el voto favorable de los tres quintos de la Cámara en primera votación o de la mayoría absoluta en segunda votación, si fuere necesario" (la cursiva es mía).

⁵⁸ He tratado más extensamente esta cuestión en: "Viejos problemas, sin soluciones nuevas, en materia de fiscalización de las cuentas públicas [a propósito de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León]", *Revista Española de Control Externo*, núm. 19/volumen VII, enero 2005, pp. 75-101.

Al frente del Consejo está un presidente elegido por las Cortes de Castilla y León, por mayoría absoluta, a propuesta del Pleno de la institución fiscalizadora, de entre sus miembros. El Presidente puede ser reelegido para un segundo mandato, siendo la duración de los mandatos la misma que la del de los consejeros⁵⁹.

c. El marco funcional del Consejo de Cuentas de Castilla y León

La Ley 2/2002 se ocupa, con cierto detalle, de la función fiscalizadora (Título II, en los artículos 3 al 15). Junto con el tradicional control de legalidad y contabilidad, la norma prevé la implantación de auditorías operativas o de gestión (art. 5.2 LCCCYL), esto es, un control operativo sobre la economía, eficacia y eficiencia (E3) de la gestión económica de los sujetos sometidos a fiscalización.

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 4/2013, de 19 de junio)
La fiscalización deberá extenderse, asimismo, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a sí tales medios se utilizaron en la forma más adecuada.	Se implantarán progresivamente fiscalizaciones operativas o de gestión para el análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, siguiendo los nuevos modelos de control de las finanzas públicas.

Este tipo de auditorías operativas, en parte ajenas a la tradición fiscalizadora continental (más apegada al control de legalidad) esconden, por lo demás, la vieja sospecha por parte del fiscalizado de que el parámetro de contraste sobre el que se asientan aquellas no sea objetivo⁶⁰, es decir, que los informes se sustenten sobre consideraciones economicistas determinadas que puedan no coincidir con las que, en un determinado momento o coyuntura, informan la política financiera del Ejecutivo. Por lo tanto, esta perspectiva mermada sobre el control de E3 opondría al mismo los controles de legalidad sobre la ejecución del gasto y la contabilidad, pues en ambos casos los parámetros de contraste sí son aparentemente objetivos: la norma jurídica.

⁵⁹ Téngase en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional primera, de la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León: “Las personas que hayan ostentado durante ocho años la presidencia de la Junta de Castilla y León o la presidencia o titularidad de alguna de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León no podrán ser propuestas para su reelección en la misma Institución”.

⁶⁰ Así, puede destacarse que los problemas han surgido incluso en sistemas menos “sospechosos” de hostilidad hacia este tipo de fiscalizaciones. Es el caso del Canadá (pionero en las auditorías medioambientales), donde se ha hecho notar la tendencia expansiva con respecto a las funciones de los órganos de control externo en el sentido, precisamente, de llegarse a cuestionar por éstos la oportunidad de la línea de gastos adoptada por el Ejecutivo o su misma política impositiva; como es fácilmente previsible los argumentos que sustentan esta dialéctica de legitimidades se buscan en la intermediación con respecto al órgano legislativo: el Gobierno opone su legitimidad sustentada en la confianza otorgada por el Parlamento, mientras que el Auditor hace valer su condición de *Officer* del Parlamento [Van Loon, Richard J. y Whittington, Michael S., en *The Canadian Political System. Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987, 4ª edic., p. 584].

Lo que sucede es que, en el sistema español ha de recordarse que nuestra Norma fundamental recoge en el artículo 31.2 que la ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía. Es por ello, podría decirse, que este tipo de controles, anudados a un fin reconocido constitucionalmente, no son un desiderátum de óptima gestión económica sino un imperativo constitucional.

Debe recordarse que la eventual falta de colaboración con el Consejo de Cuentas acarrearía consecuencias que trascienden del ámbito de la fiscalización para proyectarse sobre la responsabilidad penal, por obra de lo dispuesto en el artículo 502 del Código Penal⁶¹.

En cuanto a la función de enjuiciamiento, resulta suficientemente conocido que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional, ésta corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, o lo que es lo mismo, que éste, en materia de enjuiciamiento, sí es único en su orden⁶², lo cual no empece para que, previa delegación del órgano estatal, los correspondientes entes autonómicos de fiscalización externa puedan asumir la instrucción de los procedimientos de responsabilidad contable⁶³. La disposición de delegación contenida en la norma reguladora del Tribunal de Cuentas suele encontrar, por su parte, reflejo en las normas correspondientes de los órganos autonómicos o, en este caso, órganos delegados⁶⁴. En lo que a la Ley castellano y leonesa atañe, la posibilidad de recibir la delegación de la función instructora por parte del Tribunal de Cuentas, hay que extraerla de la cláusula remisoria contenida en el artículo 1.2, *in fine*, en cuya virtud: “las funciones y competencias del Consejo de Cuentas se entienden sin perjuicio de las legalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, correspondiéndole también el ejercicio de las que le sean delegadas por éste, en los términos previstos en su Ley Orgánica”. Puesta esta disposición en relación con la Ley Orgánica del ente nacional, resulta ser precisamente su artículo 26.3 el precepto que directamente se refiere a la delegación de la función instructora, no encontrando por lo demás, en esa norma, habilitación alguna distinta de la aludida que posibilite otro tipo de delegación.

⁶¹ La aplicación del tipo parece requerir: solicitud previa del órgano de fiscalización, notificación fehaciente de la misma al requerido, resistencia o negativa de éste “con el consiguiente menoscabo o desprestigio del órgano requirente y por ende las instituciones del Estado” y, en último lugar, incumplimiento grave y trascendente de los ordenado (*vid.* la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 510/2002, de 21 de octubre de 2002, en el caso «Ayuntamiento de Marbella»).

⁶² Jurisprudencia contenida en la STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2: “El Tribunal de Cuentas aparece, pues, como institución única, y además suprema, en el campo de la fiscalización externa de la actividad económica de las Administraciones públicas. Su carácter judicial asegura la independencia e imparcialidad de su actuación como garantía de todos aquellos que están bajo su jurisdicción”.

⁶³ “En las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan previsto órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos” (art. 26.3 LOTCu).

⁶⁴ Véase, por todos los que recogen la función, el contenido del art. 7.1 LACCan: “la Audiencia de Cuentas de Canarias podrá desarrollar las funciones de instrucción jurisdiccional que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26.3 de su Ley Orgánica”.

Existe en la Ley 2/2002 otra cláusula remisorio de carácter abierto, contenida en el artículo 4, letra g⁶⁵, sin embargo el tenor de la misma hay que situarlo en su debido contexto, que es el de la función de fiscalización (artículo 4. “Contenido de la función fiscalizadora”), es decir, que parece referirse más bien a las funciones en esta materia que le pueda delegar el órgano del Estado de acuerdo con lo previsto, no en su Ley Orgánica, sino en la Ley de Funcionamiento⁶⁶.

Dedica la Ley 2/2002 su Título III a la función consultiva del Consejo de Cuentas y que, asimismo, ha sufrido reformas tras la trascendental Ley 4/2013. El título, está integrado por un único precepto (artículo 16 LCCCYL).

Redacción inicial	Redacción vigente (Ley 4/2013, de 19 de junio)
1. El Consejo de Cuentas asesorará a las Cortes de Castilla y León, cuando sea requerido para ello por la Comisión competente en materia de Presupuestos, emitiendo dictamen respecto de Proyectos y Propositiones de Ley relativos a procedimientos presupuestarios, contabilidad pública, intervención y auditoría. 2. Asimismo, el Consejo de Cuentas emitirá dictamen respecto de anteproyectos de disposiciones de carácter general que le solicite la Junta de Castilla y León, por conducto de las Cortes.	El Consejo de Cuentas emitirá dictamen respecto de anteproyectos de disposiciones de carácter general relativos a procedimientos presupuestarios, contabilidad pública, intervención y auditoría cuando así se lo solicite la Junta de Castilla y León, por conducto de las Cortes.

Resulta llamativa la ablación funcional que sufren las Cortes (teniendo en cuenta quiénes son los sujetos entre los que median relaciones interorgánicas), si bien, una lectura de las distintas memorias anuales del Consejo de Cuentas desvela el nulo aprecio por la experticia técnica del Consejo de Cuentas.

⁶⁵ “En el ejercicio de su función fiscalizadora, el Consejo de Cuentas realizará las siguientes actuaciones: [...] g) Cualquier otra actuación que le encomienden o atribuyan el Tribunal de Cuentas o las Cortes de Castilla y León”.

⁶⁶ Sobre la función de enjuiciamiento, así como sobre la intervención del Ministerio Fiscal en esta función, ambas referidas al Consejo de Cuentas de Castilla y León, véase: Martín Nájera, Santiago A.: *Las instituciones de control, el análisis conductual y el derecho a la buena regulación*, Marcial Pons, Madrid, 2021, en particular pp. 233-238.

4. El Consejo de Cuentas ante la fiscalización de los gastos electorales

La fiscalización de los gastos electorales, en el ámbito de las elecciones autonómicas, resulta ser un proceso complejo que se desdobra en sendas operaciones de verificación⁶⁷: un control interno, entendiendo éste el realizado por los órganos de la administración electoral (las juntas electorales provinciales y a la Junta Electoral Central) y un control externo, que es el encomendado al Tribunal de Cuentas y, en su caso, a los órganos autonómicos de fiscalización de las cuentas públicas.

a. El control interno por parte de la Administración electoral

De acuerdo con lo prevenido en el artículo 132 LOREG el precepto articula tres tipos de funciones en la materia que le corresponden a los órganos de la administración electoral:

- a) Facultades de control: así, la administración electoral podrá recabar, en cualquier momento dentro de plazo habilitado para ejercer el control de las distintas entidades financieras, información relativa a las cuentas electorales de las candidaturas (artículo 131.2 LOREG); la ley contempla expresamente la verificación del estado de las cuentas, la identificación de los impositores y, en general “cuantos extremos estimen precisos para el cumplimiento de su función fiscalizadora”. Esta facultad de recabar información se extiende a los administradores de las candidaturas (artículo 132.3 LOREG).

Mediante estas habilitaciones legales es posible, en su caso, verificar mediante la identificación de los impositores, por un lado, que no se incumplen las prohibiciones legales en cuanto a la procedencia de las aportaciones electorales; por otro lado, a través de la consulta del estado de las cuentas y de la identidad de los impositores puede verificarse que no se exceden los límites a las cuantías de las aportaciones (diez mil euros) establecidos por la LOREG (artículo 129 LOREG) ni de los gastos electorales (artículo 131 LOREG y, concordantes, artículos 175.2, 193.2, 201.10 y 227.2 de la misma norma).

- b) Facultades sancionadoras: la LOREG atribuye a las Juntas electorales potestad sancionadora sobre el incumplimiento de las obligaciones electorales siempre que del mismo no se derive responsabilidad penal (artículo 153.1 LOREG)⁶⁸; más específicamente, en el caso de que la infracción se derive del exceso del límite de los gastos electorales el régimen sancionador aplicable será el previsto por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, y que en lo que ahora ocupa desplaza la competencia sancionadora desde la Administración electoral al Tribunal de Cuentas (artículo 18 LOFPP). En este

⁶⁷ He desarrollado con mayor exhaustividad el problemático control de los gastos electorales en: “Una caracterización problemática del proceso de fiscalización de los gastos electorales. Control interno y control externo”, en: *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XV. Las elecciones limpias: el control del gasto electoral* (Dir. L. E. Ríos Vega e I. Spigno; Coord. Y. Esquivel Alonso), Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2020, pp. 73-98.

⁶⁸ “Si de sus investigaciones resultasen indicios de conductas constitutivas de delitos electorales, lo comunicarán al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas” (artículo 132.4, *in initio*, LOREG).

sentido, y no solo en materia de gastos electorales, la Junta Electoral Central tiene atribuida la “potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales” [artículo 19.1, letra j), LOREG], mientras que en su ámbito territorial la potestad corresponde a las Juntas Electorales Provinciales con el límite en la cuantía de las multas de mil doscientos euros (artículo 19.2 LOREG)⁶⁹.

- c) Facultades consultivas: en la medida en que las distintas juntas electorales deberán resolver por escrito las dudas que les planteen los administradores electorales (artículo 132.3 LOREG).

El ámbito temporal de la fiscalización interna viene delimitado por la propia ley electoral, que lo ubica entre la fecha de la correspondiente convocatoria electoral y el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, momento en el cual, a partir de entonces, comienza el control externo atribuido al Tribunal de Cuentas. No obstante, las Juntas electorales pueden volver a ejercer ulteriormente sus facultades sancionadoras (con excepción de lo expuesto para el exceso de los límites impuestos a los gastos electorales) si, como resultado de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, se advirtiera la posible concurrencia de infracciones electorales.

A pesar de que las disposiciones expuestas, contenidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son aplicables a las elecciones autonómicas, a tenor de lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición adicional primera de esta norma, la Ley Electoral de Castilla y León, en su artículo 48.2, atribuye a la Junta Electoral de Castilla y León velar “por el cumplimiento de las normas sobre gastos y subvenciones electorales establecidos en esta Ley y, en su caso, en la legislación reguladora del Régimen Electoral General”, para cuyo ejercicio, en el apartado siguiente, dispone que la Junta Electoral de Castilla y León “goza, respecto de las elecciones autonómicas, de las mismas facultades establecidas para la Junta Electoral Central y para las juntas electorales provinciales en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General”.

⁶⁹ Existe cierta inconsistencia en la regulación de la norma electoral, pues la remisión a la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos provoca que las disposiciones aplicables sobre la eventual superación de los límites de los gastos electorales aludan exclusivamente a los partidos políticos, dejando fuera a otros sujetos legitimados para presentar candidaturas; tal es el caso de: las federaciones y coaliciones de partidos, así como de las agrupaciones de electores. Pero es que el problema ya se encuentra en el mismo artículo 153.3 LOREG pues, con un contenido que se aparta de los dispuesto en otros preceptos de ese cuerpo normativo, alude expresa y exclusivamente a los partidos políticos y no al resto de sujetos a los que se ha hecho referencia.

En realidad, no sin algunos aparentes vaivenes, la Junta Electoral Central ha venido reconociendo que las normas autonómicas, en favor de la propia administración electoral, no privan al órgano nacional de sus facultades. Es cierto que en alguna ocasión, quizá de forma aparentemente excluyente respecto de sus propias funciones, ha declarado que: “la competencia para la fiscalización de gastos y subvenciones electorales en las elecciones autonómicas corresponde al Órgano que la Ley Electoral propia de la Comunidad Autónoma determine”⁷⁰. Pero, sin perjuicio de lo expuesto, posteriormente ha matizado dichas apreciaciones, al considerar que la fiscalización electoral interna se trata de un ámbito compartido o concurrente, que justifica que las diferentes Juntas electorales puedan supervisar indistintamente los gastos y subvenciones electorales⁷¹. Y, aunque todavía en 2019 la Junta Electoral Central ha parecido retornar a las afirmaciones iniciales en este particular, afirmando las facultades fiscalizadoras de la administración autonómica con aparente menoscabo de las propias⁷², lo cierto es que el acuerdo se motiva siguiendo resoluciones anteriores en los que esta afirmación se realizaba en un ámbito muy específico y, con relación a una comunidad autónoma concreta⁷³, por todo ello, considero que las facultades en esta materia del órgano nacional quedan totalmente preservadas.

b. El control externo a cargo del Consejo de Cuentas

Respecto de la fiscalización electoral puede suscitarse un aparente problema de articulación normativa, derivada de la contradicción que existe entre algunas leyes electorales autonómicas y la correspondiente ley reguladora del órgano propio de control externo, más precisamente que esta segunda norma atribuye el control de los gastos electorales correspondientes a las elecciones autonómicas al órgano autonómico, mientras que la norma electoral, más antigua en el tiempo (y es una circunstancia no menor que ha de tenerse en cuenta), reproduce las indicaciones de la LOREG respecto de la contabilidad electoral de las Elecciones autonómicas, que establece las actuaciones del Tribunal de Cuentas del Estado sobre el proceso electoral⁷⁴. En estas Comunidades Autónomas, sin embargo, más adelante, las correspondientes normas reguladoras de sus órganos de control externo han venido a atribuir de forma expresa a éstos el control de la contabilidad electoral⁷⁵.

⁷⁰ AJEC 73/1987, de 11 de mayo de 1987.

⁷¹ AJEC 53/1991, de 17 de abril de 1991.

⁷² AJEC 84/2019, de 18 de marzo de 2018.

⁷³ “[...] teniendo en cuenta el artículo 132 LOREG en relación con la disposición adicional primera y los artículos 43 a 45 y disposición final primera de la ley 1/1987, Electoral Valenciana” (AJEC 543/1995, de 17 de abril).

⁷⁴ Véanse, sobre este particular: artículo 41 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón; artículos 40-41 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias; artículos 49-50 de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León; artículo 31 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; y artículos 24-25 de la Ley 11/1986, de 16 de noviembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

⁷⁵ Así: artículo. 6.2, letra e), de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón; artículo 6, letra f), de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas; artículo 4, letra f), de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León; artículo 2.2, letra d), de la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears; artículo 5, letra h), de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Para entender adecuadamente el problema ha de tomarse en consideración que el Título I de la LOREG contiene normas de aplicación preceptiva para las elecciones autonómicas, en cuanto el proceso electoral es concreción del ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo (artículo 23 CE), y normas de aplicación supletoria, como expresión del valor supletorio que la Constitución reconoce al Derecho estatal con respecto del ordenamiento autonómico (artículo 149.3 CE), todo ello de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional primera de la LOREG. Pues bien, el valor atribuido a los artículos 133 y 134 LOREG, que disciplinan la intervención del Tribunal de Cuentas en esta materia, es el de mera supletoriedad, de tal forma que, en la medida en que exista norma autonómica específica (o, si se prefiere, inexistencia de laguna normativa) no procede la aplicación supletoria del ordenamiento estatal. Así las cosas, las normas aplicables eventualmente contradictorias, esto es, la norma electoral y la referida al correspondiente órgano de control externo, en virtud del criterio cronológico y, habida cuenta de que el rango normativo de ambas normas autonómicas es el mismo, podríamos entender que procede aplicar el principio según el cual *lex posterior derogat lex anterior* y salvar así, sin mayores problemas, las facultades de fiscalización electoral en favor del órgano autonómico⁷⁶.

Salvadas las facultades del Consejo de Cuentas en materia de fiscalización electoral, cumple recordar que la intervención del Tribunal de Cuentas fiscalizando la contabilidad electoral, integrada a su vez en la contabilidad de los distintos partidos políticos, sigue siendo factible en cualquier caso a partir de las disposiciones de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos⁷⁷.

⁷⁶ Aunque no es el caso de nuestra Comunidad Autónoma, puede apuntarse, como curiosidad que en otros casos el Estatuto de Autonomía cuestiona esta solución. Y ello porque las normas institucionales básicas imponen una ley electoral aprobada por mayoría cualificada, en particular: artículo 36.6 del Estatuto de Autonomía aragonés (mayoría absoluta), artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía asturiano (mayoría absoluta) y artículo 41.1 del Estatuto de Autonomía balear (mayoría de 2/3). Creo que esta disparidad procedimental entre normas –aun con el mismo rango– complica la aplicación automática del criterio cronológico.

⁷⁷ En el marco habitual de la querella territorial, algún autor ha llegado a referirse a esta facultad del órgano nacional como “centralización de la competencia”, preguntándose si tal desplazamiento de los órganos de control autonómico es realmente técnico o político (vid. Segura i San Juan, Óscar: “Algunas reflexiones sobre la financiación de los partidos políticos en España”, en *Auditoría Pública*, núm. 71, 2018, pp. 13-14.)



CAPÍTULO

3

**ENCARANDO
EL FUTURO**

III. ENCARANDO EL FUTURO

Para concluir este breve recorrido por la realidad del Consejo de Cuentas de Castilla y León se van a proponer algunas ideas con las que pertrecharse para encarar el futuro de la institución, ya que la formación de quien esto escribe queda lejos de la pretender convertirse en un augur para desplazar al lector hasta el espacio de la adivinanza.

1. El Consejo de Cuentas es una institución “dependiente” de las Cortes castellano y leonesas, pero no es un órgano parlamentario, como como ocasión del debate de los informes de fiscalización o de los planes de fiscalización, un espectador ajeno pudiera llegar a creer. Ciertamente no se puede ser tan ingenuo para desear que se erradique la lógica partidaria cuando las cámaras parlamentarias están involucradas en un área determinada, como es en este caso la fiscalización de las cuentas públicas. Posiblemente resulte imposible frenar el ímpetu, cuando se publica un informe de fiscalización, de abalanzarse para tratar de obtener munición con la que cargar los cañones para vapulear al adversario político. En este sentido, la solución no pasa por quebrar la dependencia interorgánica entre órgano legislativo y órgano de fiscalización (que nos conduciría, además, al escenario de una reforma estatutaria) para establecer los vínculos de los órganos de fiscalización con el Ejecutivo. No deja de ser un hito, en términos históricos, que el Parlamento lograra sustraer al órgano fiscalizador de su dependencia gubernativa para que desempeñe esa actividad por cuenta de la Cámara: la íntima conexión entre fiscalización técnica y ulterior control parlamentario así lo justifican. Acaso, lo que no se ha asumido rectamente, es que la relación entre la Cámara y el órgano de fiscalización persigue asegurar su posición frente al resto del entramado institucional que, además, está llamado a ser fiscalizado.

Las normas estatutarias, salvo excepciones muy puntuales, no han proclamado la autonomía de órgano fiscalizador. La desaparición de algún órgano de fiscalización en fechas recientes, como la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha⁷⁸, por su efecto dramático, no debe impedirnos ver el bosque: existen otros riesgos además de la extinción, como cuando el legislador ha intervenido para menoscabar la autonomía presupuestaria, reglamentaria y de gobierno que debería corresponder a estos órganos⁷⁹; o cuando el Ejecutivo ha invadido ámbitos propios del Legislativo, como son las retribuciones de los integrantes de la Cámara y de los órganos dependientes de las mismas⁸⁰.

⁷⁸ La Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, vuelve a crear el órgano de control externo autonómico.

⁷⁹ La Ley 4/2013, tantas veces citada a lo largo de este trabajo, es una muestra de ello.

⁸⁰ El Decreto-Ley 1/2012, de 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria establece con absoluto menoscabo hacia las atribuciones parlamentarias, en su artículo 4, relativo a la paga extraordinaria del mes de diciembre o equivalente de 2012: “Igual reducción experimentarán las retribuciones de los vicepresidentes y secretarios de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, los portavoces y demás cargos directivos de los grupos parlamentarios y los consejeros de los Consejos de Cuentas y Consultivo, sin que en ningún caso sus retribuciones puedan superar a las que resulten, tras la reducción, para los vicepresidentes y consejeros de la Junta de Castilla y León”.

Conviene tener en cuenta que la impunidad de este tipo de intervenciones puede terminar por socavar la posición institucional de los órganos de fiscalización.

2. En los sistemas constitucionales contemporáneos, la vieja relación dialéctica entre poderes ha sido sustituida por la querella política entre mayoría y minoría parlamentaria. La querella política, si se desenvuelve sin las necesarias dosis de lealtad institucional, puede comprometer o perturbar el desarrollo de funciones, en principio, de naturaleza técnica. Aquí, emerge el riesgo de que el fiscalizado contemple con desconfianza al fiscalizador, ya que el resultado del control técnico puede llevar aparejadas consecuencias, no sólo en términos políticos para los responsables de los órganos examinados, sino de naturaleza bien distinta para quien maneja fondos públicos, pues del desconocimiento del Derecho cabe deducir, en su caso, responsabilidad contable, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal.

Para conjurar desconfianzas y temores existe la tentación de que los controlados embriden –y aún controlen– a los controladores. No es infrecuente la hostilidad con la que se acogen, en ocasiones, los informes de fiscalización, aun cuando las observaciones que se contengan en los mismos no impliquen reconocer prácticas contrarias al ordenamiento jurídico sino críticas de carácter operativo⁸¹. La hostilidad no es ni mucho menos inocua, pues en no pocas ocasiones se traduce en la deslegitimación pública de la función fiscalizadora por parte de responsables políticos⁸². No hace falta desplegar una imaginación desbordante para presumir lo que puede suceder si, quien recibe con desagrado la fiscalización, se apoya en la mayoría parlamentaria para censurar al controlador. Entonces, el procedimiento parlamentario de examen de los informes y memorias, según viene conformado por los Reglamentos y normas supletorias de las Cámaras, se convierte en lugar propicio para invertir los términos de la relación de control y que quien resulte fiscalizado sea el órgano de control externo (principalmente su Presidente en condición de compareciente en la Cámara).

Todo lo que se ha apuntado siempre que el órgano técnico actúe con un sometimiento escrupuloso al rigor técnico huyendo de la arbitrariedad, tanto en la determinación de los sujetos objeto de fiscalización –en el caso de los informes específicos– como en contenido de los informes y observaciones realizadas⁸³. En este sentido, resulta

⁸¹ Me he ocupado de este asunto con mayor profundidad en: DURÁN ALBA, J. F.; “*Vae Victis!* La tramitación parlamentaria de los informes de los órganos de control externo de las cuentas públicas”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 20, 2008, págs. 67-89; allí, el lector podrá encontrar numerosos ejemplos.

⁸² “El Ejecutivo tilda el informe de «parcial» porque no incluye sus alegaciones”; [*El Norte de Castilla*, 5 de agosto de 2006]; el titular presenta una noticia en la que se recogen afirmaciones sorprendentes: “la Junta de Castilla y León rechazó ayer, a través de un comunicado, el contenido del Informe de Fiscalización del Consejo de Cuentas, que tildó de «muy parcial e incompleto» y donde hay «conceptos que no se utilizan como debe ser». Al hilo de esto, [...], indicó que «faltan unos documentos preceptivos de acuerdo con la ley, como las alegaciones formuladas por la Junta y la resolución de esas alegaciones». En este sentido, manifestó que «es el Consejo el que debe explicar si tales alegaciones son aceptadas o no» [...]”.

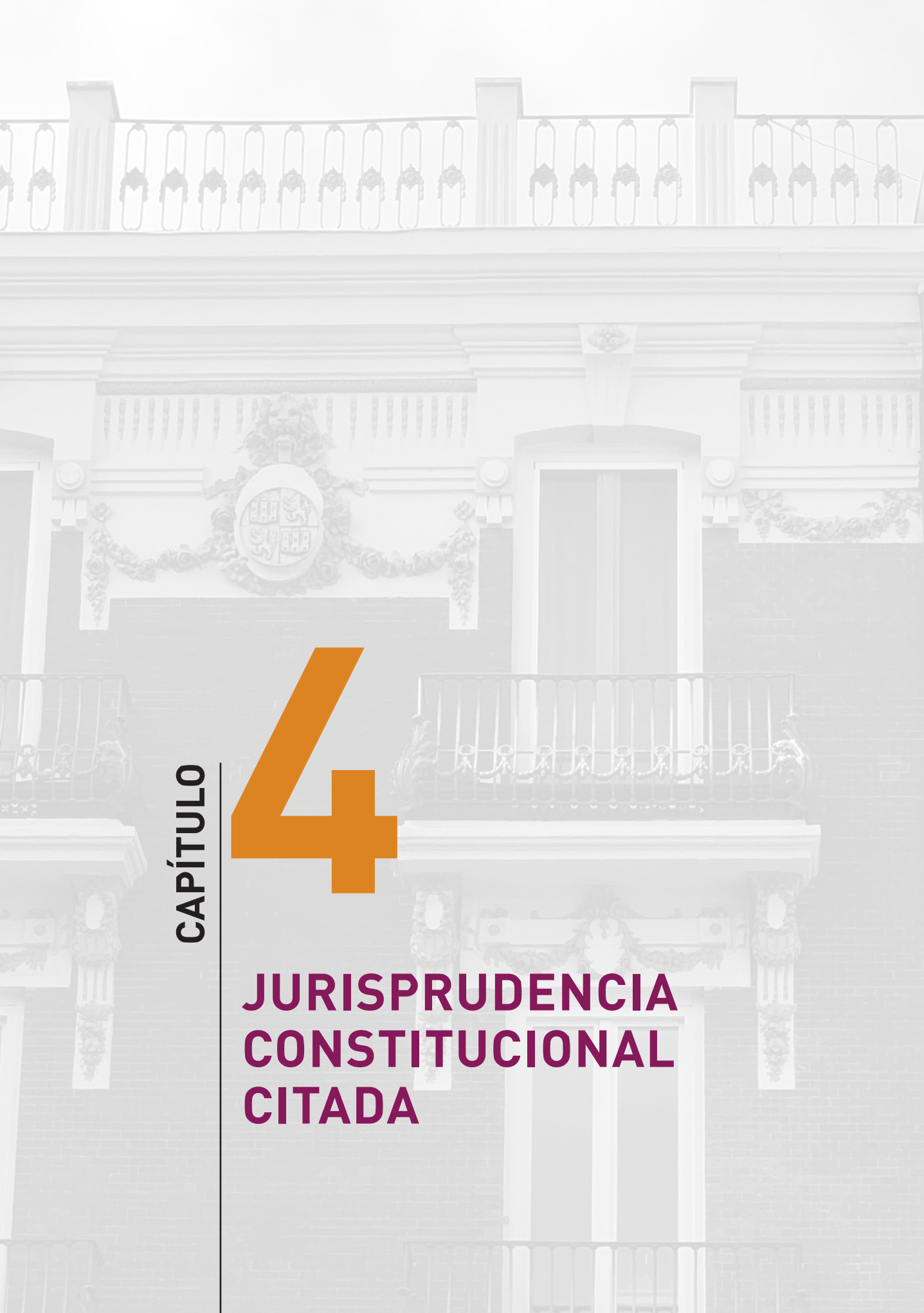
⁸³ Sobre eventuales extralimitaciones funcionales, incluyendo valoraciones en los informes no estrictamente técnicas o sustituyendo a la Administración en la elección de sus prioridades de actuación *vid.* VALLÉS, F.; “La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público”, *Auditoría Pública*, núm. 28, enero 2003, p. 78-79.

esencial no menoscabar la legitimidad de ejercicio como elemento esencial para configurar la naturaleza de estos órganos: un órgano de control externo será un órgano esencialmente técnico, con independencia del procedimiento de designación de sus miembros, si ajusta su actuación a criterios técnicos, objetivos y no de discrecionalidad o de oportunidad. Si bien la norma jurídica ofrece un elevado margen de certeza como elemento de contraste para determinar la adecuación a la misma de determinadas conductas, puede no suceder lo mismo (o no por lo menos con igual intensidad) cuanto se tratan de fiscalizar el cumplimiento de criterios de gestión operativa (la eficacia, eficiencia y economía) u otros criterios en los que el consenso social puede resultar inestable (auditorías medioambientales).

3. Ciertamente, el control externo de las cuentas públicas no es sólo control de legalidad y en las sociedades contemporáneas el control operativo adquiere paulatinamente una mayor importancia junto con criterios de buena gestión y transparencia; no es extraño, pues, que existan propuestas destinadas, en sus versiones más extremas, a reforzar la fiscalización operativa en demérito de la de legalidad, que debería quedar residenciada exclusivamente en el control interno⁸⁴. Considero que sin un cambio de perspectiva en la percepción que del fiscalizador debe tener el fiscalizado, esto es, como un “cooperador necesario” en la consecución de las “buenas prácticas” económicas previamente consensuadas es sumamente difícil conseguir la “conciencia pública de control” a que se refiere la Declaración de Pamplona de 2006, adoptada por la Conferencia de Presidentes de los OCEX. No obstante, creo que un notable refuerzo de la fiscalización operativa lleva el objetivo de la fiscalización un paso más allá⁸⁵: la constatación de la regularidad legal queda complementada con la constatación de que el manejo de los caudales públicos está, además, plenamente comprometido en la consecución de sociedades más decentes en la que se cohonestan adecuadamente el cumplimiento de la norma y las buenas prácticas.

⁸⁴ Para el caso del Tribunal de Cuentas, véase: Ballart, X., “¿Se puede cambiar el Tribunal de Cuentas?”, *El País*, 1 de abril de 2013.

⁸⁵ Decididamente favor de incrementar las auditorías operativas en detrimento de los controles de regularidad formal, Martínez Martí, Gabriel y Muñoz San Román, Eudoro: “Doce propuestas de mejora y una desiderata desesperada sobre la eficacia y eficiencia de los Órganos de Control Externo (OCEX)”, *Auditoría Pública*, núm. 69, 2017, p. 60.



CAPÍTULO

4

**JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL
CITADA**

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CITADA

STC 37/1981, de 16 de noviembre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley vasca sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías)*.

STC 187/1988, de 17 de octubre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley de La Sindicatura de Cuentas de Cataluña)*.

STC 214/1989, de 21 de diciembre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local)*.

STC 18/1991, de 31 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley del Consejo de Cuentas de Galicia)*.

STC 237/1992, de 15 de diciembre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986)*.

STC 190/2000, de 13 de julio, Conflicto Positivo de Competencias *(asunto: Orden sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección)*.

STC 98/2001, de 5 de abril, Conflicto Positivo de Competencias *(asunto: Orden sobre bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética)*.

STC 206/2001, de 22 de octubre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación)*.

STC 247/2007, de 12 de diciembre, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*.

STC 31/2010, de 28 de junio, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)*.

STC 89/2012, de 7 de mayo, conflicto positivo de competencias *(asunto: resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música de 13 de marzo de 2008 por la que se convocan ayudas para el año 2008 dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación)*.

STC 111/2016, de 9 de junio, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local)*.

STC 13/2020, de 28 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón)*.

STC 68/2021, de 18 de marzo, Recurso de Inconstitucionalidad *(asunto: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público)*.



CAPÍTULO

5

**BIBLIOGRAFÍA
CITADA**

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABELLÁN LÓPEZ, María Á: “El sistema de control externo multinivel español: rendición de cuentas, desafíos y oportunidades”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2007, pp. 51-65.

BIGLINO CAMPOS, Paloma y DURÁN ALBA, Juan Fernando (Dir.): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: “El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado social, del Estado democrático y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, pp. 77-100.

CABEZAS DE HERRERA, Miguel Á.: “La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997, pp. 173-188.

CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La Constitución española de 1869*, Eds. Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

COLMEIRO, Manuel: *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Impr. de F. Martínez García, Madrid, 1870 [3ª edic.].

DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: “La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 2169-2222.

DELGADO DEL RINCÓN, Luis E.: “Artículo 90. Consejo de Cuentas”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Dir. I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez), Junta de Castilla y León y Civitas Thomson Reuters, Cizu Menor, 2011, pp. 1436-1451.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: “¿Qué hacer con el control sobre las cuentas públicas?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 319-336.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: “El Consejo de Cuentas”, en: *Derecho Público de Castilla y León* (Dir. I. Sáez Hidalgo), Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 583-603.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: “Una caracterización problemática del proceso de fiscalización de los gastos electorales. Control interno y control externo”, en: *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol XV. Las elecciones limpias: el control del gasto electoral* (Dir. L. E. Ríos Vega e I. Spigno; Coord. Y. Esquivel Alonso), Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2020, pp. 73-98.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: “*Vae victis!* La tramitación parlamentaria de los informes de los órganos de control externo de las cuentas públicas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, 2008, pp. 67-89.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: “Viejos problemas, sin soluciones nuevas, en materia de fiscalización de las cuentas públicas (a propósito de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León)”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 19/volumen VII, enero 2005, pp. 75-101.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932.

LOZANO MIRALLES, Jorge: *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, coedición de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Civitas, Madrid, 1996.

MARTÍN NÁJERA, Santiago A.: *Las instituciones de control, el análisis conductual y el derecho a la buena regulación*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

MARTÍNEZ MARTÍ, Gabriel y MUÑOZ SAN ROMÁN, Eudoro: “Doce propuestas de mejora y una desiderata desesperada sobre la eficacia y eficiencia de los Órganos de Control Externo (OCEX)”, *Auditoría Pública*, núm. 69, 2017, pp. 57-68.

MATÍA PORTILLA, Edmundo: “Artículo 19. Instituciones autonómicas”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Dir. I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez), Junta de Castilla y León y Civitas Thomson Reuters, Cizu Menor, 2011, pp. 225-229.

ORDOQUI URDACI, Luis: *La Cámara de Comptos de Navarra: su restablecimiento y consolidación en la Comunidad Foral 1978-1988*, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona, 1988.

PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, EDESA, Madrid, 1932.

PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martín: *La Gobernanza Multinivel del Gasto Público Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

SEGURA I SAN JUAN, Óscar: “Algunas reflexiones sobre la financiación de los partidos políticos en España”, *Auditoría Pública*, núm. 71, 2018, pp. 9-14.

VALLÈS, Francesc: “La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público”, *Auditoría Pública*, núm. 28, enero 2003, pp. 74-81.

VAN LOON, Richard J. y WHITTINGTON, Michael S., *The Canadian Political System. Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987 (4ª edic.).

VELARDES FUERTES, Juan: “El control externo del gasto público”, *Presupuesto y Gasto Público*, monográfico: El control de la actividad económico-financiera, núm. 18/1996, pp. 37-48.

www.consejodecuentas.es



CONSEJO DE CUENTAS

DE CASTILLA Y LEÓN