

José María Gorordo*

Consejero

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

El Tribunal de Cuentas del Estado español y los órganos autonómicos de control externo en las previsiones constitucionales, estatutarias y/o legales de las Comunidades Autónomas

El autor defiende que el modelo actual de competencias y relaciones entre el Tribunal de Cuentas del Estado y los demás órganos de control de las Comunidades Autónomas debe revisarse desde el respeto al modelo foral de los territorios históricos (Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra), reconocido y amparado por la propia Constitución en la DA 1.^a y desde la toma en consideración del actual proceso de reformas estatutarias, lo que debe conducir a una revisión o, en todo caso, a una relectura o nueva interpretación del art. 136 y del art. 153 d), ambos de la Constitución y a una ineludible modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para adecuar la obsoleta regulación a la compleja y asimétrica nueva realidad jurídico-política.

1. CONSIDERACIONES DE TIPO GENERAL

Las Comunidades Autónomas disponen de la atribución constitucional genérica, en el sentido de que podrán asumir competencias en la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.^a de la Constitución) dentro de lo cual encaja la materia relativa al control de sus presupuestos.

Algunos de los Estatutos y leyes especiales recogieron, con distintas redacciones y con diversa configuración jurídica y competencial, la posibilidad de crear, mediante leyes específicas, sus propios órganos de control externo, sus propios tribunales de cuentas.

Ya desde ahora interesa destacar este hecho y ceñirlo a los tiempos cronológicos en que se vivieron. En ningún momento del debate constitucional aparece la

* José María Gorordo es consejero del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Herri Kontuen Euskal Epaitegia.

Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea.
Licenciado en Ciencias Económicas y Derecho por la Universidad de Deusto.

previsión de una futura creación de tribunales de cuentas u órganos de fiscalización externa en las Comunidades Autónomas. De dicho debate, si algo se puede desprender es que iba a existir un único Tribunal de Cuentas con competencias sobre todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la disposición adicional primera de la Constitución, que luego se verá.

Nada más lejos de la realidad.

Poco después de la entrada en vigor de la Constitución, se aprobaron los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, Ley Orgánica 3/1979 y Ley Orgánica 4/1979, respectivamente, ambas de 18 de diciembre.

El Estatuto de Cataluña lo previó expresamente.

En el País Vasco, la referencia aparece recogida en base a la disposición adicional primera de la Constitución y la regulación específica foral de su régimen económico y presupuestario, a la que sí se hace mención en el Estatuto, en las Leyes del Concierto Económico y, sobre todo, en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, conocida por las siglas, Ley de Territorios Históricos, LTH, que luego se desarrollará.

Poco después, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en su art. 22, en base al precepto constitucional del art. 153 d) CE, reitera que el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas

corresponde realizar al Tribunal de Cuentas, además de los diferentes sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos¹.

Es decir, la legislación estatal no estatutaria reconoce y admite en 1980 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran adoptar diferentes sistemas e instituciones propias de control, aunque reiterando que al Tribunal de Cuentas corresponde realizar también el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

A partir de esta habilitación, parte de los Estatutos², aunque no todos, expresaron sus previsiones en relación con el control externo de las cuentas de las Comunidades Autónomas, aunque de manera diferente y con reconocimiento competencial distinto.

A efectos de sistematización, se pueden agrupar en cuatro los distintos modelos según las diversas habilitaciones legales para la creación de los órganos autonómicos de control externo:

1.º En base al amparo y respeto a la existencia de una Hacienda propia tanto en lo que se refiere a gastos como a ingresos (disposición adicional primera de la Constitución y Leyes de Concierto o Convenio económicos): Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma del País Vasco, y, por consiguiente, a lo previsto en disposiciones estatutarias (Ley de Amejoramiento, en Navarra, y para el caso del País Vasco, Estatuto de Gernika y Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones

¹ Art. 22 Ley Orgánica 7/1980: “Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al art. 150.2 de la Constitución”.

² - Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril.

- Andalucía, Asturias y Cantabria, Leyes Orgánicas 6/7/8/1981, de 30 de diciembre, respectivamente.

- La Rioja y Murcia, Leyes Orgánicas 3/ y 4/1982, de 9 de junio.

- Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 de julio.

- Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra (de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral), Leyes Orgánicas 8/9/10/y 13/1982, de 10 de agosto.

- Extremadura, Islas Baleares, Madrid, Castilla y León, Leyes Orgánicas 1/2/3/4/1983, de 25 de febrero.

- Ceuta y Melilla, LO 1/2/1995, de 13 de marzo.

entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, también denominada como Ley de Territorios Históricos (LTH).

2.º Previsión estatutaria específica (Cataluña, Galicia, Valencia).

3.º En base al art. 22, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

4.º Los que en sus respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen al Tribunal de Cuentas del Estado la fiscalización de sus sectores públicos autonómicos, aún cuando, con posterioridad, varios de ellos optaran por crear sus propios órganos de fiscalización externa.

2. EL CASO PECULIAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

A) *El régimen foral y la disposición adicional primera de la Constitución*

La Comunidad Autónoma del País Vasco, junto con Navarra, presenta la especificidad de su régi-

men foral –sus derechos históricos– que la Constitución ampara y respeta y cuya actualización general se lleva a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con la disposición adicional primera.

En el caso del País Vasco, el Estatuto recoge la peculiaridad de la permanencia de los Territorios Históricos, que conservan y organizan sus propias instituciones forales (art. 24.2)³, determina que “lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico” (art. 37.2) y subraya que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico (art. 44.1) dedicando un largo apartado 2.º a establecer los principios y bases de dicho Concierto.

Precisamente debido a la especificidad foral, el Estatuto se complementa, ineludiblemente, con la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (LTH)⁴ y con la Ley del Concierto Económico⁵, en base a la disposi-

³ El amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales está garantizado por la disposición adicional primera de la Constitución, cuya actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Véase también el art. 39 y la disposición adicional segunda de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley del Concierto Económico, entre otras muchas.

⁴ En la Exposición de Motivos se afirma que “por una parte, el Estatuto de Autonomía ha dotado a Euskadi de un sistema institucional nuevo al establecer unos órganos de autogobierno comunes entre los que destaca, particularmente, el Parlamento cuya supremacía política e institucional expresa la supremacía que en todo Estado de Derecho representa la Ley, y políticamente, la voluntad del pueblo vasco. Por otro lado, organizar el presente, garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó el Primer Concierto Económico de 1878. El respeto a la Historia y el compromiso de asumirla deben enmarcarse y actualizarse en la propia historia. La revolución industrial, el proceso de urbanización, la complejidad de la vida política, la necesidad de racionalizar los procesos económicos, entrañan cambios evidentes dando lugar a una situación nueva que, a su vez, debe conjugarse con los regímenes jurídicos privativos de los Territorios Históricos. Armonizar y equilibrar ambas exigencias es el objetivo de la presente Ley”.

Tras hacer referencia al contenido de la Ley (regulación de las competencias de los Territorios Históricos, ordenación de la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos y la distribución de recursos entre ambas, creación del Consejo Vasco de Finanzas, órgano también singular de la autonomía vasca cuya función es la distribución de recursos y aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General), finaliza con la previsión de la creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

La anterior explicación entiendo que justifica y aclara la no especificación literal del Tribunal de Cuentas ni de otros aspectos de la Hacienda General del País Vasco en el Estatuto, cuestiones diferidas a esta Ley 27/1983, conocida como ya se ha dicho por sus siglas, LTH.

⁵ El Concierto Económico es el sistema tradicional de regulación de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco y constituye una de las bases fundamentales de autogobierno del País Vasco. Como botón de muestra de la continuidad histórica del

ción adicional primera de la Constitución, por lo que forman parte del bloque de constitucionalidad de la autonomía vasca, leyes vertebradoras de los poderes económico-financieros, de la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, así como de su control y fiscalización.

B) *El Concierto Económico*

La Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su art. 2.2 decía textualmente:

“La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el Sistema Tributario de los Territorios Históricos

corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales”.

En la actualidad, está en vigor la LO 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, al que se confiere un carácter indefinido.

Por lo que se refiere a las relaciones financieras, se establecen como principios (art. 48. Primero): la autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias; la solidaridad y la coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria, así como la contribución del

sistema, el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, aprobaba el concierto económico celebrado entre los representantes de las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y la Comisión del Gobierno nombrada por Real Orden de 7 de octubre de 1893. Dicho Real Decreto se apoyaba en el art. 41 de la entonces vigente Ley de Presupuestos que “impuso al Gobierno el deber de revisar los conciertos económicos de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que estableció la Ley de 29 de junio de 1887 y modificaron los Reales Decretos de 16 de julio de 1888, 24 de septiembre de 1889 y 16 de febrero de 1893”. En la Exposición de Motivos del Real Decreto se establecía una duración de 12 años, “pedida por las provincias y aceptada por el Gobierno”. En aquel nuevo concierto se exigían mayores sacrificios a las provincias concertadas y se reconocía expresamente que “ha debido el Gobierno reconocer una vez más la independencia económica y administrativa de que las diputaciones de las tres provincias gozaron casi constantemente y que las leyes de 29 de agosto de 1882 y 29 de junio de 1887 han reconocido y consagrado”. Y concluía: “Aparte de que éste era el Estado de Derecho cuando la vigente ley de presupuestos fue aprobada por las Cámaras, y que jamás tuvo el Gobierno la intención de modificarle, sería ciertamente inexplicable que al imponer obligaciones más amplias se restringieran los medios de hacerlas efectivas” (*Boletín Jurídico-Administrativo* Alcubilla, *Apéndice al Diccionario de la Administración Española* de 1894 (Legislación), págs. 44 y 45).

En la actualidad, se parte del Acuerdo, de 29 de diciembre de 1980, de aprobación del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco en la que, en representación del Estado presidía el ministro de Hacienda, Jaime García de Añoveros y en representación del País Vasco, el consejero de Economía y Hacienda, Pedro Luis Uriarte Santamarina, fruto del cual se aprobó la Ley 12/1981, de 13 de mayo, del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el procedimiento de artículo único (en base al art. 41 del Estatuto de Autonomía). Posteriormente, Acuerdo de la Comisión Mixta Estado-País Vasco, de 27 de septiembre de 1985 y su traslación a las instituciones por Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido.

El Concierto duraría hasta el 31 de diciembre de 2001 (después se renovaría de forma indefinida).

Se trata de un sistema jurídico-político privativo que incluye la permanencia de la competencia de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular dentro de su Territorio el régimen tributario, que incluye la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos, con diversas normas de armonización. La disposición adicional segunda establecía que cualquier modificación del Convenio se había de hacer por el mismo procedimiento seguido para su implantación y, además, para la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados, las instituciones competentes de los Territorios Históricos ostentan “las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocidas la Hacienda Pública del Estado” (disposición adicional quinta), lo que blinda la competencia de las instituciones vascas en la medida en que dicho Convenio se había elevado a Ley por el procedimiento de artículo único.

La disposición adicional única de la LO 4/2002, de 23 de mayo, da una nueva redacción a la disposición final quinta de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que queda redactada como sigue: “en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico”.

País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma (sistema del cupo), mientras que, en relación con las entidades locales:

“Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común” (art. 48.quinto⁶).

Es decir, la tutela financiera de las entidades locales queda en manos exclusivas de las instituciones competentes del País Vasco con la única condición de que su autonomía no tenga un nivel inferior al de las de régimen común.

C) *La Ley de Territorios Históricos*

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos⁷ delimita las competencias entre las Instituciones Comunes del País Vasco (Parlamento y Gobierno vascos) y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales).

Se parte de un complejo sistema institucional en el que son las Instituciones Forales las titulares de las competencias históricas, mientras que en la

Comunidad Autónoma del País Vasco, al mismo tiempo, surgen instituciones comunes de vertebración, el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco.

Consecuencia también de la gran capacidad histórica de las Diputaciones Forales como gestoras de poderes públicos forales, el Parlamento Vasco se compone de un mismo número de representantes de cada uno de los Territorios Históricos⁸, sistema de representación de tipo confederal, más propio de segundas Cámaras o Senados de los pueblos, lo que obliga a mantener un equilibrio con el importante poder público que continúan manteniendo dichas Diputaciones Forales.

La Ley 27/1983, atribuye la competencia residual a las instituciones comunes, de manera que a ellas corresponde la legislación y ejecución de todas aquellas materias que, incumbiendo a la Comunidad Autónoma, no se atribuyan específicamente a los Órganos Forales (art. 6.1); establece las competencias exclusivas de los Órganos Forales, con detalle minucioso de las potestades atribuidas (arts. 7 y 8), otras que podrán realizar (art. 9) y otras que podrán recibir por delegación de las instituciones comunes (arts. 11 a 13); dedica el título II a regular el modelo específico, reiterando que los Territorios Históricos gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el ejercicio de la potestad normativa reconocida en el

⁶ Cláusula similar figuraba en el art. 45.dos de la Ley de 29 de diciembre de 1980: “Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos (se refiere a los locales), corresponderá a las respectivas Diputaciones forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las de régimen común” (como se ve, atribuía la competencia a las Diputaciones forales, cambiándose ahora por la expresión “Instituciones competentes del País Vasco”, que obliga a conectar esta Ley con la de 25 de noviembre de 1983, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, y ésta Ley el Estatuto de Autonomía, por medio de la ya mencionada disposición adicional primera de la Constitución).

⁷ Conocida también como Ley de Territorios Históricos o LTH, BOPV núm. 182, de 10 de diciembre de 1983.

⁸ Art. 26 del Estatuto: “1. El Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico.....”.

En cada Territorio Histórico la elección, tanto para la composición de sus Cámaras como para alcanzar los escaños del Parlamento, se verifica atendiendo a criterios de representación proporcional.

El resultado es un sistema con cuatro Asambleas legislativas, el Parlamento Vasco y las Juntas Generales de los Territorios Históricos, elegidas por sistemas de representación diferentes, el Parlamento por el sistema confederal, las Juntas Generales por un sistema proporcional, lo que obliga a un complejo equilibrio de poderes e instituciones específicas.



Concierto Económico (art. 14) y se crean dos instituciones específicas del modelo, que conectan y armonizan las especialidades de las Haciendas Forales y la Hacienda General del País Vasco: el Consejo Vasco de Finanzas y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

D) *El Consejo Vasco de Finanzas Públicas*

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas, integrado por seis miembros, uno por cada una de las Diputaciones Forales y tres del Gobierno Vasco, determina la distribución de los recursos entre las instituciones, las aportaciones que deban efectuar las Diputaciones Forales (titulares de la potestad tributaria, recuérdese) a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, bien mediante acuerdo por mayoría o, de no lograrlo, por votación de totalidad, sin enmiendas, en el Parlamento Vasco (arts. 14 a 29).

E) *Previsión para la creación del supremo órgano fiscalizador del sector público vasco, con funciones jurisdiccionales y fiscalizadoras: art. 30 de la LTH*

La otra institución específica como consecuencia del régimen foral privativo es el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (Herri-Kontuen Euskal Epaitegia), que se configura como el “supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público vasco. El Tribunal depende directamente del Parlamento Vasco y ejer-

cerá sus funciones por delegación de éste, con jurisdicción sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma” (art. 30.1 Ley 27/1983).

El apartado 3 define lo que, a los efectos del Tribunal, integra el sector público vasco:

- a) La Administración de la Comunidad Autónoma General e Institucional, incluida, en su caso, la Seguridad Social.
- b) Las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos.
- c) Las Corporaciones Municipales.
- d) Las Sociedades Públicas Vascas.
- e) Cualesquiera otras entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos.

Pero el texto legal va aún más lejos. En efecto, en el art. 30.4, relativo a la exigencia de colaboración a entidades, además de la función fiscalizadora, se cita, textualmente “las (funciones) que le correspondan en el ámbito jurisdiccional”.

Función jurisdiccional que se establece de manera precisa en el apartado 6:

“Art. 30.6: Es función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable”.

Previsión que reitera y ratifica en el apartado 9, cuando se remite a una Ley del Parlamento vasco

para la creación y regulación de la composición, organización y funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, así como “las garantías y procedimiento de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, incluyendo, en este sentido, la regulación de la acción pública para la exigencia de la responsabilidad contable”.

El art. 30 se completa con disposiciones en relación con la independencia e inamovilidad de los miembros del Tribunal (art. 30.2), el informe anual a remitir al Parlamento Vasco y a las correspondientes Juntas Generales (art. 30.5), su propio presupuesto que deberá figurar en sección independiente (art. 30.7) y la accesibilidad de las cuentas examinadas (art. 30.8).

Como se ve, el conjunto normativo en nada difiere de lo que la Constitución y la Ley Orgánica reserva para el Tribunal de Cuentas del Estado.

Es claro y contundente, no deja la mínima duda, en lo referente a la función jurisdiccional de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, que atribuye, sin ambages ni cortapisas, al Tribunal Vasco de Cuentas.

La especificidad del Tribunal Vasco de Cuentas es indiscutible. De ello me volveré a ocupar al referir las previsiones legales del resto de Comunidades Autónomas. Baste ahora subrayar algunas diferencias sustanciales.

En primer lugar, el nombre, “Tribunal”, idéntico al texto constitucional del art. 136 CE, denominación asignada al Tribunal de Cuentas del Estado, lo que da una idea de la función jurisdiccional que se le quería atribuir; el resto de órganos de control externo son Cámaras de Cuentas⁹, Sindicaturas¹⁰, Audiencia¹¹ o Consejos¹².

Al mismo tiempo, el Tribunal Vasco de Cuentas se define como “supremo órgano fiscalizador”, también igual a lo que la Constitución dispone

para el Tribunal de Cuentas de España, es decir, que de acuerdo con la Ley 27/1983 y también con la Ley 1/1988 (ambas del Parlamento vasco), el Tribunal Vasco de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador del sector público vasco, calificación que puede contradecir el art. 136 CE, que otorga el carácter de supremo al Tribunal de Cuentas del Estado para todo el sector público, incluido el vasco, de acuerdo con la opinión más generalizada tanto por la doctrina como por parte del Tribunal Constitucional (por todas, STC 187/1988 (Pleno), de 17 de octubre, que luego se analizará en profundidad).

Es evidente que no pueden existir dos órganos fiscalizadores “supremos”, salvo que se dé al término “supremo” un significado menos relevante, menos absoluto, que permita la compatibilización.

Por otra parte, en la normativa vasca se incluye la expresión “con jurisdicción sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma”, idéntica previsión a la del Tribunal del Estado (obviamente, con ámbitos territoriales distintos).

Nada de ello aparece en ninguno de los demás órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

Esta Ley, que es básica para la institucionalización del régimen foral del País Vasco –amparado y respetado por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía–, que determina que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es el supremo órgano fiscalizador del sector público vasco y dispone tanto de funciones de fiscalización como de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, se aprueba el 27 de noviembre de 1983.

La fecha tiene trascendencia porque es posterior a la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.

La Constitución, en sus arts. 136 y 153 d) CE, otorga al Tribunal de Cuentas del Estado la con-

⁹ Cámara de Comptos de la Comunidad Foral de Navarra, Cámara de Cuentas de Andalucía, Comunidad de Madrid y Aragón.

¹⁰ Sindicatura de Cuentas de la Generalidad de Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias.

¹¹ Audiencia de Cuentas de Canarias.

¹² Consejo de Cuentas de Galicia y Castilla y León.

dición de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” y la competencia para ejercer el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en materia económica y presupuestaria respectivamente, lo que aparentemente se compadece poco con la condición del Tribunal Vasco de Cuentas de “supremo órgano fiscalizador” del sector público vasco.

F) *Recurso de inconstitucionalidad: el art. 30 ni se recurre ni se declara inconstitucional*

Tras su aprobación, 55 Senadores interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 6, párrafo 1.º; art. 14, pfo. 3.º; arts. 20, 21, 22, 24, 28, 29 y disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley, por infracción a la disposición adicional primera de la Constitución y a la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La STC 76/1988 (Pleno), de 26 de abril, desestimó en todos sus puntos las pretensiones de los recurrentes, considerando por tanto plenamente constitucional.

La Sentencia es paradigmática en la creación de doctrina constitucional acerca del autogobierno territorial en un régimen foral, la actualización de los derechos históricos, las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales y la distribución de recursos entre las Haciendas Forales y la Hacienda General vasca.

Pero lo que aquí interesa destacar es el hecho de que nada se dijera en relación con el art. 30 de la Ley de Territorios Históricos. Ello puede deberse a la plena conciencia de su constitucionalidad al amparo del régimen peculiar específico en la materia del País Vasco o a determinadas omisiones.

Omisión o descuido por parte del Gobierno del Estado, que no recurrió la Ley, e inadvertencia, quizás, por parte del Tribunal Constitucional, que pudo no reparar que el órgano de la autonomía foral

vasca, “Tribunal Vasco de Cuentas Públicas”, se regula en el art. 30 de dicha Ley, con las características que se han destacado.

Tampoco había sido objeto de recurso por parte de los recurrentes, aún cuando habían impugnado una parte muy sustancial del articulado.

Frente a quien pudiera argumentar que el Pleno del Tribunal Constitucional se limitó a revisar la constitucionalidad de los artículos recurridos por los 55 Senadores, se aporta un dato más: el Pleno del Tribunal Constitucional falló el 26 de abril de 1988 sobre la Ley vasca, que incluye su artículo 30.

Seis meses más tarde, el 17 de octubre, el mismo Pleno del Tribunal Constitucional, con idéntica composición de Magistrados, falló en contra de la función jurisdiccional que pretendía establecer el Parlamento de Cataluña para su Sindicatura de Cuentas.

Resulta dificultoso suponer que el Tribunal Constitucional (al que se le había planteado recurso de inconstitucionalidad de 8 artículos sustanciales de una Ley que contiene 30 artículos¹³) no observara algún tipo de conexión de los artículos recurridos con el muy relevante artículo 30, cuando era uno de los que, prima facie, podía presentar dudas de inconstitucionalidad, como mínimo en cuanto a la plena función jurisdiccional que se atribuye al Tribunal Vasco de Cuentas. ¿Olvido involuntario?.

También llama la atención que el Gobierno del Estado no impugnase el art. 30 de la Ley 27/1983, cuando había recurrido artículos de la Ley de Cataluña, con una configuración de su Sindicatura de Cuentas con pretensiones jurisdiccionales más modestas.

Hoy resulta una simple conjetura adivinar lo que hubiese argumentado el Tribunal Constitucional al analizar el art. 30 de la Ley 27/1983 del Parlamento Vasco, pero los datos son éstos: ni el Gobierno del Estado recurrió, ni el Tribunal Constitucional consideró oportuno ampliar la revisión de los artículos de la Ley vasca 27/1983 sujetos a posibles vicios de inconstitucionalidad.

¹³ El título segundo (arts. 14 a 30) regula la especificidad del País Vasco en relación con la autonomía financiera y presupuestaria. Los recurrentes pretendían anular siete de dichos artículos, el art. 14, desde el 20 al 22, el 24 y los arts. 28 y 29. Dejaban intacto el art. 30.

¿Se debe concluir que, tanto para el Gobierno del Estado de entonces como para los recurrentes, y, lo que es más relevante, a juicio del Tribunal Constitucional, no existe ninguna tacha de inconstitucionalidad en el artículo 30 de la Ley vasca 27/1983?

Parece obvio que es la única conclusión posible.

3. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: CÁMARA DE COMPTOS

El Estatuto de Autonomía del País Vasco¹⁴ y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)¹⁵, bien mantienen su organización e instituciones privativas de autogobierno (como es el caso de Álava y Navarra), o bien las recuperan, tras haberles sido anuladas como consecuencia de la Guerra Civil (Vizcaya y Guipúzcoa).

En el caso de Navarra, debe tenerse en cuenta también la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico con el Estado, modificada por Leyes 12/1993, de 13 de diciembre, 19/1998, de 15 de junio y 25/2003, de 15 de julio, en la que se publica un anexo en el que se incluye completo e integrado el mencionado Convenio.

No obstante, la pretensión del legislador navarro fue algo más mitigada que la de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Más complejas, y aún no clarificadas del todo, son las previsiones legales en relación con la función jurisdiccional.

En efecto, el art. 18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra dice:

“Art. 18.2: Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra, funcionará la Cámara de Comptos, a la que corresponderán las competencias previstas en su Ley constitutiva y en las que la modifiquen o desarrollen.

Previamente al conocimiento y aprobación por el Parlamento de las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente de la misma, la Cámara de Comptos efectuará su examen y censura emitiendo dictamen para el Parlamento de Navarra.

Igualmente informará sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra, conforme a lo que se disponga en una ley foral sobre Administración Local.

¹⁴ Art. 2. LO 3/1979, de 18 de diciembre:

“1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución”.

Art. 3. “Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones de autogobierno”.

Art. 24: “1. Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lendakari.

2. Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el art. 3.º del presente Estatuto”.

Y la STC 11/1984, de 2 de febrero, en su FJ 4.º precisa: “Las fuentes de las que nacen las competencias de los Territorios Históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas por otro, son necesariamente distintas. Los Territorios Históricos son titulares de derechos históricos, respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en virtud de lo dispuesto por la disposición adicional primera de la Constitución; por lo que la delimitación de las competencias de tales Territorios Históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía y otras normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad”.

¹⁵ Art. 2 de la LO 13/1982, de 10 de agosto: “1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1.º de su disposición adicional primera”.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Cámara de Comptos remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. El dictamen del Tribunal de Cuentas será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan.

4. Corresponderá al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes en Navarra tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y, por acción u omisión contraria a la ley, originen menoscabo de los mismos.

Si, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, dará traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas”.

En el art. 3 de la Ley Foral se definen las competencias de la Cámara de Comptos. Al afirmar que es “el órgano competente” para fiscalizar las cuentas y la gestión económica de Navarra, “sin perjuicio de la remisión de sus actuaciones al Tribunal de Cuentas”, se trata a todas luces de equilibrar el derecho foral histórico de Navarra a fiscalizar sus propias cuentas, con el texto constitucional de 1978 que atribuye al Tribunal de Cuentas del Reino el carácter de “supremo” órgano fiscalizador, equilibrio que ha sido destacado por expertos en la materia de una manera clara.

Puesto en relación con el art. 18 de la LORAFNA antes citado, se deduce claramente el compromiso con el que se pretende la exclusividad de la gestión fiscalizadora por parte de la Cámara de Comptos con la contrapartida/obligación de remitir las actuaciones al Tribunal de Cuentas del Estado¹⁶.

En efecto, el art. 3.2 de la Ley Foral dice:

“Si en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiese la existencia de indicios de responsabilidad contable, dará trasla-

do de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas. La Cámara de Comptos podrá instruir procedimientos jurisdiccionales y enjuiciar las responsabilidades contables en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos de la Comunidad Foral, por delegación del Tribunal de Cuentas”.

Una amplia habilitación competencial (facultad de “instruir procedimientos jurisdiccionales y enjuiciar las responsabilidades contables”) aparentemente mitigada con la apostilla final, “por delegación del Tribunal de Cuentas”, que genera dudas interpretativas sobre la auténtica extensión de la competencia atribuida, puesto que en el primer inciso se está atribuyendo de manera palmaria una potestad (“podrá”), que se limita en el mismo artículo, in fine, a la delegación del Tribunal de Cuentas.

En el art. 23 de la Ley Foral se vuelve sobre la materia de manera más concreta, dando por supuesto del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Cámara de Comptos:

“Art. 23: En los casos en que la Cámara de Comptos ejerza las funciones jurisdiccionales para la exigencia de la responsabilidad contable, a tenor de lo establecido en el número 2 del art. 3 de esta Ley Foral, la Cámara se constituirá en Tribunal con arreglo a las normas siguientes:

a) El Tribunal de la Cámara quedará integrado por el Presidente y dos Auditores o Letrados, que estarán auxiliados por el Secretario general.

b) La designación de los Auditores o Letrados que deban constituirse en Tribunal corresponderá al Presidente y habrá de realizarse de entre los que no hayan intervenido en la fase de instrucción.

c) La Cámara de Comptos, constituida en Tribunal, aplicará supletoriamente, en cuanto no esté prescrito en el acuerdo de delegación adoptado por el Tribunal de Cuentas del Reino, la ley regula-

¹⁶En que se trata de una fórmula válida y aceptable de compromiso coinciden Luis Ordoqui Urdaci, Luis María Cazorla Prieto, Muñoz Garde y muchos otros. De acuerdo con ello, a juicio de Ordoqui Urdaci queda “salvaguardada también la competencia de la Cámara de Comptos para fiscalizar las cuentas y la gestión económica del sector público foral, pues el Tribunal de Cuentas podrá emitir un dictamen sobre las actuaciones remitidas por aquella pero no podrá entrar directamente a fiscalizarlo” (Luis Ordoqui Urdaci, op. cit., pág. 42).

dora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal, por este mismo orden de prelación”.

O lo que es lo mismo, se concreta y perfila la constitución de la Cámara de Comptos como Tribunal para el ejercicio de la función jurisdiccional, competencia que se ha reconocido (de “instruir y enjuiciar”) en el art. 3.2, aunque con una sutil matización, “por delegación del Tribunal de Cuentas, que si fuera una condición previa (si quiere y lo delega el Tribunal de Cuentas¹⁷) estaría vaciando de contenido a la oración principal del artículo, poder instruir y enjuiciar, incluso definiendo de manera muy concreta el procedimiento (constitución del Tribunal sujeción a leyes procesales específicas).

Entiendo, por tanto, que la función jurisdiccional, aparece recogida sustancialmente en la Ley de Comptos en preceptos que siguen en vigor, puesto que ni han sido derogados ni recurridos. Otra cosa distinta es el hecho cierto de que, por lo que fuere, se trata de una competencia que, en la práctica, en los años de funcionamiento de la Cámara, no ha tenido ninguna virtualidad.

No es de la misma opinión Luis Ordoqui Urdaci¹⁸ para quien, la posibilidad de que la Cámara de Comptos pueda no sólo instruir sino también enjuiciar las responsabilidades contables en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos de la Comunidad Foral “carece de virtualidad práctica en estos momentos, ya que de la normativa vigente se deduce la atribución de la jurisdicción contable al Tribunal de Cuentas con carácter de exclusiva y plena, lo cual, como ya se ha indicado anteriormente en esta obra, imposibilitaría su delegación, además de plantear problemas claros de incons-

titucionalidad, pese a no haber sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional”¹⁹.

Pero una cosa es que no se haya puesto en práctica y otra muy distinta es la afirmación que sostienen algunos de que hayan sido anulados a la vista de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en las SsTC 187/1988 y 18/1991.

Modelo en el que se afirma que funcionará la Cámara de Comptos, una de las instituciones de más larga tradición histórica, con notas análogas, en lo que se refiere a la función jurisdiccional, a las del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, esto es:

1. Ambas Comunidades Forales, además de una habilitación genérica constitucional (la disposición adicional primera, los derechos históricos, la Hacienda propia, referida no sólo a gastos, sino también a ingresos) disponen de títulos específicos para el ejercicio de la función jurisdiccional: además de la disposición adicional primera de la Constitución, el Tribunal Vasco, de manera clara, nada vinculada a una hipotética delegación del Tribunal de Cuentas del Reino, en base al Estatuto, Ley del Concierto y, más específicamente, en la Ley 27/1983, habilitación que ni ha sido derogada ni recurrida, aún cuando no se ha incorporado a la ley sectorial, la Ley 1/1988, del Tribunal; en el caso navarro, la cuestión es más compleja puesto que en el Amejoramiento taxativamente se deja en manos del Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento contable (art. 18.4 antes recogido), aunque posteriormente se menciona en la Ley Foral de la Cámara de Comptos, como competencia de instruir y enjuiciar, con una habilitación clara aunque matizada, aún cuando no haya sido, hasta la fecha, puesta en marcha.

2. A ninguna de las dos Comunidades se les puede aplicar la supuesta “doctrina” del Tribunal

¹⁷ El art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas contempla la posibilidad de que “en las Comunidades Autónomas cuyos estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal de Cuentas 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”.

¹⁸ Vid. Luis Ordoqui Urdaci, *La Cámara de Comptos, la institución fiscalizadora de los fondos públicos de Navarra*, editado por la Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona, marzo de 1997, 305 páginas.

¹⁹ Luis Ordoqui Urdaci, *La Cámara de Comptos, la institución fiscalizadora de los fondos públicos de Navarra*, op. cit., pág. 130.

Constitucional establecida en las SsTC 187/1988 y 18/1991, porque dichas Sentencias analizan disposiciones legales de dos Comunidades que no disponen de la habilitación de la disposición adicional primera de la Constitución y porque en los Estatutos vigentes de Cataluña y Galicia o en leyes vertebradoras de estas Comunidades, no aparece una habilitación específica para la función jurisdiccional²⁰, como es el caso del País Vasco y Navarra.

Otra cosa distinta es la previsión del nuevo Estatuto de Cataluña en el que se habla de manera concreta de dicha función jurisdiccional, cuestión ésta sobre la que volveré más adelante.

Por otra parte, la Ley Foral de Navarra prevé de una manera más clara sus competencias fiscalizadas con las Corporaciones locales, al establecer la previsión de informar al Parlamento, no sólo de las Cuentas de la Comunidad Foral, sino también sobre las Corporaciones locales²¹, mientras que en el caso del País Vasco se debe acudir a las correspondientes normas forales de los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

4. LA SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA: LA FIGURA DEL “CONVENIO” PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Cataluña, segunda Comunidad Autónoma en la aprobación de su Estatuto fue la primera en reaccionar en relación con su Órgano de Control Externo.

En su Estatuto de Autonomía de 1979²², concretamente en el título II, capítulo IV “*Del control de la Generalidad*”, se incluyó esta previsión:

“Art. 42: Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 136 y en el apartado d) del artículo 153 de la Constitución, se crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Una Ley de Cataluña regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de cuentas de la Generalidad, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento”.

Es decir, se crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en el propio Estatuto.

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula en la sección tercera del título II (Instituciones de la Generalidad), capítulo V (Otras Instituciones) la Sindicatura de Cuentas:

“Art. 80. 1. La Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña.

2. La Sindicatura de Cuentas depende orgánicamente del Parlamento, ejerce sus funciones por delegación del mismo y con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes.

3. La Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer sus relaciones de cooperación mediante convenio. En este convenio deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable.

Art. 81.1. La Sindicatura de Cuentas está formada por Síndicos designados por el Parlamento por

²⁰ Argumento clave en el razonamiento del Tribunal Constitucional.

²¹ Previsión que se refuerza en el art. 46 de la misma Ley de Amejoramiento:

“Art. 46.1. En materia de Administración Local corresponden a Navarra:

a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionada de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una Ley Foral” (vid. arts. 330 y sigs. de la Ley Foral de 2 de julio de 1990, BOE núm. 192, de 11 de agosto, de la Administración Foral de Navarra).

²² Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

mayoría de tres quintas partes. Los Síndicos eligen entre ellos al Síndico o Síndica Mayor.

2. Deben regularse por ley el estatuto personal, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y el funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas.

El nuevo Estatuto de Autonomía, de ser definitivamente aprobado tal y como se recoge en la Ley Orgánica ratificada mediante referéndum en Cataluña, reúne, en lo que se refiere a la fiscalización externa, dos novedades que, a mi juicio, significan un cambio sustancial con la situación actual y asemeja la Sindicatura de Cuentas de Cataluña a los órganos de fiscalización de los territorios históricos forales (País Vasco y Navarra).

En efecto, el art. 80 atribuye a la Sindicatura de Cuentas el papel de ser el órgano fiscalizador externo, artículo definido “el”, que, interpretado en su literalidad, no debería dejar mucho campo de actuación al Tribunal de Cuentas del Estado, en los ámbitos a los que se refiere la competencia de la Sindicatura (“de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña”).

Ello unido a la figura del “convenio” para el establecimiento de las *relaciones de cooperación* entre ambas instituciones (¿“olvido” significativo del término “coordinación?”), en el que, incluso “deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable”, deberá producir efectos muy relevantes en las relaciones futuras entre la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y el Tribunal de Cuentas del Estado.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES AL RESPECTO

Las distintas habilitaciones legales para la asunción de competencias, la diversidad de contenidos de dichas competencias y, además, las muy desiguales previsiones o ausencia de previsiones estatutarias en la diferentes Comunidades Autónomas, no pueden pasar desapercibidas y deben tener consecuencias jurídicas.

En la STC 76/1983, el Tribunal Constitucional afirmaba que “carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades

Autónomas. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del “status” jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran.

Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías.”

Desde el punto de vista de las previsiones estatutarias esto estaba claro. El abanico de atribución competencial va desde la fórmula del art. 30 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, con la previsión de un Tribunal al estilo del Tribunal de Cuentas del Estado, hasta el reconocimiento expreso de la no necesidad de un órgano de esas características, dejando voluntariamente en manos del Tribunal de Cuentas del Estado el ejercicio de las funciones de control económico y presupuestario.

A pesar de estas claras afirmaciones, plenamente acreditadas, que postulan un sistema asimétrico de instituciones y competencias, muy distintas en las diversas Comunidades Autónomas, la realidad institucional no ha resultado así.

Bien por el conocido “efecto imitación”, bien como consecuencia de los Pactos autonómicos de julio de 1981 y, sobre todo, de los nuevos Pactos autonómicos de 1992 y las posteriores reformas estatutarias de 1999, el hecho cierto es que las competencias de unas y otras Comunidades se han ido aproximando, dado que las referidas reformas legales supusieron una notable elevación del techo competencial de las Comunidades Autónomas llamadas de segundo grado (las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143.2 de la Constitución o por el art. 150 CE) que de esta forma se acercaron a las Comunidades Autónomas de primer grado (las que hubieron plebiscitado en el pasado un régimen autonómico, denominadas históricas, País Vasco, Cataluña y Galicia, Navarra, que se apoyó en la disposición adicional primera de la Constitución, y Andalucía, que superó un listón muy complejo contemplado en el art. 151 CE).

El modelo español es muy distinto: competencias diferentes (la función jurisdiccional se pretende única, el asesoramiento no parece expresamente recogido en el Tribunal de Cuentas del Estado), se pone el énfasis en el rango (el Tribunal y los órganos autonómicos de control externo, “supremacía” del primero, impensable hoy por hoy una conferencia paritaria de presidentes de todos los órganos), insistencia por parte del Tribunal de Cuentas del Estado en sus competencias sobre todo el sector público, basado en la Ley Orgánica.

Inicialmente se previó un único Tribunal de Cuentas, que iba a disponer de Secciones Territoriales.

La disposición adicional primera de la Constitución [de aplicación sólo para los derechos históricos de los territorios forales, Hacienda propia, con competencia en la ordenación de los gastos (legislación, planificación, gestión, control) y también en los ingresos], junto con la fuerza de la descentralización y el desarrollo espectacular del autogobierno de manera generalizada ha quebrado el modelo inicial previsto y ha cambiado sustancialmente el *statu quo*.

Aparecen órganos de fiscalización externa en la mayoría de las autonomías, con competencias en los ámbitos en los que se había previsto una competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas del Estado.

Se renuncia a la creación de las Secciones Territoriales, pero no se asume que las funciones/competencias que iban a ser desempeñadas por dichas Secciones, sean ahora transferidas en

su integridad (fiscalización, jurisdicción) a la nueva red de órganos autonómicos de control externo.

Aún así, el que los órganos autonómicos de control externo estén vinculados en exclusiva a las correspondientes asambleas legislativas, sin relación de jerarquía posible con el Tribunal de Cuentas, es un aspecto significativo que coincide con el modelo alemán, lo que debe ayudar a reformar la situación actual.

En base a este planteamiento inicial, teniendo en cuenta la realidad, los modelos de federalismo cooperativo como el alemán, los nuevos principios comunitarios inspiradores como los de subsidiariedad y proporcionalidad, y la aplicación de los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión de lo público, se debe concluir con la necesidad de abordar necesariamente una refundación del sistema.

En síntesis, el modelo actual de competencias y relaciones entre el Tribunal de Cuentas del Estado y los demás órganos de control de las Comunidades Autónomas debe revisarse desde el respeto al modelo foral de los territorios históricos (Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra), reconocido y amparado por la propia Constitución en la DA 1.^a y desde la toma en consideración del actual proceso de reformas estatutarias, lo que debe conducir a una revisión o, en todo caso, a una relectura o nueva interpretación del art. 136 y del art. 153 d), ambos de la Constitución y a una ineludible modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para adecuar la obsoleta regulación a la compleja y asimétrica nueva realidad jurídico-política.