



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 239/2021

Excmo. Sr.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de junio de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



En virtud de comunicación de V. E. de 26 de mayo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Primero. Consulta pública previa. - Como primer documento conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura la publicación realizada en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que se somete a consulta pública previa el anteproyecto, con expresión de los antecedentes de la norma, los problemas que pretende solucionar, la necesidad y oportunidad y objetivos de la misma, y se disponía que las aportaciones al mismo podrían realizarse a partir del 25 de febrero de 2020 y hasta el 15 de marzo posterior.

Durante el citado plazo fueron presentadas sugerencias por una funcionaria y por la Universidad de Castilla-La Mancha, cuyo texto se integra seguidamente en el expediente.

Segundo. Informe-propuesta para la elaboración del anteproyecto. - El 3 de junio de 2020 el Interventor General suscribió informe-propuesta para la elaboración de un anteproyecto de Ley de creación y regulación de un órgano de control externo de la actividad económica, financiera y contable del sector público de Castilla-La Mancha.



Tras reseñar el precedente normativo en la materia, la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, organismo que fue suprimido por Ley 1/2014, de 24 de abril, expresaba que “[...] *es de considerar la conveniencia de dotar a la Comunidad Autónoma de un órgano propio de control externo dependiente de las Cortes regionales y con plena autonomía funcional que, sin perjuicio de las competencias que la Constitución residencia en el Tribunal de Cuentas, ejerza las funciones de fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de Castilla-La Mancha, desde el conocimiento que proporciona la cercanía a este último y la posibilidad que, respecto al control de la actividad económico-financiera de la Administración regional por parte de las Cortes regionales, brinda la existencia de un órgano técnico especializado dependiente de estas últimas [...].*”

Añadía que la norma pretende satisfacer los siguientes objetivos: dotar al poder legislativo autonómico de un órgano técnico especializado en la materia; permitir que dicho órgano de control externo pueda abordar funciones relacionadas con el control de la actividad económico-financiera, tales como la relativa a la garantía de la integridad; y abundar en el autogobierno de la Comunidad Autónoma fortaleciendo sus propias instituciones.

Tercero. Autorización de inicio del procedimiento. - A la vista de dicho informe, el 4 de junio de 2020 el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó el inicio del procedimiento legislativo.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Cuarto. Memoria. - Se incorpora seguidamente una memoria justificativa de la iniciativa legislativa suscrita por el Interventor General con fecha 2 de febrero de 2021, en la que se alude a los antecedentes a nivel autonómico, al contenido y tramitación del anteproyecto, a la aplicación de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y al impacto normativo, económico y de género de la iniciativa.

A continuación, figura integrado en el expediente un primer borrador de anteproyecto de Ley de 29 de enero de 2021.

Quinto. Información pública. - Por resolución del Interventor General de 2 de febrero de 2021, se resolvió someter el anteproyecto de Ley al procedimiento de información pública por plazo de 20 días, habilitando la posibilidad de que los interesados pudiesen hacer sugerencias al mismo durante un plazo de 20 días. Dicha resolución fue publicada en el DOCM número 26 de 9 de febrero de 2021.

Los escritos de observaciones y sugerencias formuladas durante dicho período, fueron informadas por el Interventor General con fecha 10 de marzo de 2021, con expresión de las razones de su incorporación o no al texto del anteproyecto.

A resultas de dicho trámite fue elaborado un segundo borrador de anteproyecto de Ley de fecha 10 de marzo de 2021.

Sexto. Sometimiento de la iniciativa al Consejo Regional de Municipios. - Según se acredita con la certificación expedida por la Secretaria del Consejo Regional de Municipios, dicho órgano en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2021 acordó informar favorablemente, por unanimidad, el anteproyecto de Ley.

Consta a continuación incorporado al expediente el tercer borrador de anteproyecto de Ley de fecha 6 de abril de 2021.

Séptimo. Informe de impacto de género. - El 13 de abril de 2021, la Jefa de Área de Normativa, Transparencia, Administración y Unidad de

Género emitió informe de impacto de género del anteproyecto de Ley. Tras analizarse la previsión de efectos sobre la igualdad de género, se proponía la modificación de la redacción empleada en el texto por contener margen de mejora en lo que respecta a la representación de las mujeres a través del lenguaje. Se concluía valorando el impacto de positivo, “[...] *dado que se propone la incorporación de la perspectiva de género en el análisis de los resultados del ejercicio de las funciones de la Cámara de Cuentas y favorece la visibilización de las mujeres a través de la participación equilibrada y el lenguaje.*”

Octavo. Informe de la Dirección General de Función Pública. - El Director General de la Función Pública emitió informe con fecha 19 de abril de 2021 en el que proponía una nueva redacción a la disposición final única del anteproyecto con el fin de adaptar la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha a la nueva denominación de la institución de control.

Tanto esta observación como la formulada por la Unidad de género, fueron consideradas en nuevo informe emitido por el Interventor General con fecha 22 de abril de 2021.

Noveno. Informe de la Dirección General de Presupuestos. - Analizado el impacto económico de la puesta en funcionamiento de la Cámara de Cuentas, el Director General de Presupuestos emitió informe el 20 de abril de 2021 pronunciándose favorablemente sobre la iniciativa legislativa.

Consta a continuación un cuarto borrador normativo fechado el 21 de abril de 2021.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico. - Del expediente tramitado se dio traslado al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, instando la emisión de informe sobre el anteproyecto elaborado. En cumplimiento del requerimiento efectuado, emitieron informe el 7 de mayo de 2021 varios Letrados adscritos a dicho órgano, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, pronunciándose favorablemente sobre el texto normativo propuesto, aun cuando destacaban diversas observaciones a varios puntos de su articulado.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

A resultas de dichas observaciones, fue emitido nuevo informe por el Interventor General, con fecha 11 de mayo de 2021 en el que se indicaban las modificaciones introducidas en el texto y las razones de la desestimación de determinadas observaciones.

Undécimo. Informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas. – La Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas emitió informe con fecha 19 de mayo de 2021, en el que, tras analizar la finalidad del anteproyecto, y el procedimiento de elaboración seguido, concluía informando favorablemente su elevación al Consejo de Gobierno.

Duodécimo. Toma en consideración. - Finalmente se elevó el expediente al Consejo de Gobierno, órgano que en sesión celebrada el 25 de mayo de 2021 acordó tomarlo en consideración y solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De tal acuerdo se ha dejado constancia en el expediente mediante certificado expedido en la misma fecha por el Vicepresidente de la Junta, en su calidad de Secretario del citado órgano ejecutivo colegiado.

Decimotercero. Anteproyecto de Ley. - El anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha sometido a dictamen, cuenta con una parte expositiva, 45 artículos estructurados en cinco títulos -distribuidos todos ellos, a su vez, en capítulos-, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias y una final.

La Exposición de Motivos comienza reflejando la importancia de la labor de los órganos autonómicos de control externo, se refiere a los precedentes del órgano objeto de regulación y la conveniencia de abordarla, describe su contenido y alude finalmente al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tras insertarse a continuación un índice del contenido del anteproyecto, el Título I, “*Disposiciones Generales*”, se estructura en dos

Capítulos. El Capítulo I, “*Naturaleza y ámbito de actuación*”, regula sendos aspectos en sus artículos 1 y 2; y el Capítulo II, “*Funciones y competencias*”, aborda las funciones de la Cámara de Cuentas –artículo 3-, las funciones de fiscalización, enjuiciamiento y asesoramiento –artículos 4 al 6-, y la garantía de integridad en el desempeño de sus actuaciones –artículo 7-.

El Título II, “*Función fiscalizadora*”, incluye el Capítulo I, “*Contenido y alcance de la función fiscalizadora*”, en el que además de desarrollar ambos contenidos –artículos 8 y 9-, se refiere a las facultades de las que se halla investida la Cámara en el desarrollo de su función fiscalizadora –artículo 10-, a los cuentadantes –artículo 11-, y a la rendición de cuentas –artículo 12-. El Capítulo II, “*Procedimiento*”, aborda el programa anual de fiscalización –artículo 13, la iniciativa del ejercicio de su función fiscalizadora –artículo 14-, la fase de ordenación e instrucción –artículo 15-, los deberes de colaboración y la responsabilidad derivada de su incumplimiento –artículos 16 y 17-, y el informe provisional –artículo 18-. Y el Capítulo III, “*Resultado de la fiscalización*”, se refiere al contenido de los informes –artículo 19-, su publicación y remisión –artículo 20- y a la memoria anual que ha de elaborar la Cámara –artículo 21-.

El Título III, “*Organización*”, integra el Capítulo I, “*Miembros de la Cámara de Cuentas y funciones*”, en los que se regula quiénes son sus miembros –artículo 22-, la Presidencia y sus funciones –artículos 23 y 24-, el personal auditor y sus funciones –artículos 25 y 26- y la Secretaría General y sus funciones –artículos 27 y 28-. El Capítulo II, “*Régimen de los miembros de la Cámara de Cuentas*”, recoge las causas de inelegibilidad –artículo 29-, el régimen de incompatibilidades –artículo 30-, la pérdida de la condición de Presidente de la Cámara –artículo 31-, los deberes de abstención y recusación del personal auditor –artículo 32- y el deber de confidencialidad –artículo 33-.

El Título IV, “*Recursos personales y económicos*”, incluye dos capítulos. El Capítulo I, “*Personal*”, se refiere al régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara de Cuentas, del personal de auditoría y de otro personal –artículos 34, 35 y 36-, y a la relación de puestos de trabajo y oferta pública de empleo –artículo 37-. El Capítulo II, “*Presupuesto, contabilidad, patrimonio y contratación*”, aborda tales aspectos separadamente en los artículos 38 al 41.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El Título V, “*Relaciones institucionales y obligaciones en materia de transparencia*”, regula en el Capítulo I, “*Relaciones institucionales*”, las relaciones de la Cámara con las Cortes, -artículo 42-, con el Tribunal de Cuentas -artículo 43- y con la Administración de la Junta de Comunidades y el resto de entidades integrantes del sector público de Castilla-La Mancha -artículo 44-. Y en el Capítulo II, “*Transparencia*” se aborda en un único artículo, el 45, las obligaciones que incumben a la Cámara de Cuentas en materia de transparencia -artículo 45-.

Las cinco disposiciones adicionales versan, respectivamente, sobre el plazo para la designación de la persona titular de la Presidencia de la Cámara de Cuentas, el de la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la misma, la normativa aplicable en relación con los procedimientos, recursos, forma y contenido de los actos y disposiciones de la Cámara, el derecho supletorio, y la actualización de las referencias normativas a la extinta Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.

De las dos disposiciones transitorias la primera determina el inicio de la función fiscalizadora, y la segunda prevé la realización de las modificaciones presupuestarias requeridas para la dotación de sus gastos de funcionamiento.

La disposición final única fija la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 26 de mayo de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen. - Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”*.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que

“los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”.* Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 25 de mayo de 2021, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto se concretan en las siguientes:

El sometimiento del anteproyecto a consulta pública previa a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; el informe propuesta suscrito por el Interventor General, unidad desde la que ha sido impulsada la iniciativa; la elaboración, también por esta unidad de una memoria sobre la oportunidad, objetivos, contenido e impactos del proyecto normativo; la autorización de la iniciativa por el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas; la articulación de la participación ciudadana por medio de un trámite de información pública mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 26, de 9 de febrero de 2021; el sometimiento del anteproyecto al Consejo Regional de Municipios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77 a) de la Ley 3/1991, de 14 de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, órgano que acordó, por unanimidad, informar favorablemente el texto del anteproyecto, si bien no ha sido incorporada el correspondiente acta de la sesión en la que se llevó a cabo lo que impide conocer el debate habido en su seno; el informe de evaluación de impacto de género previsto por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe de la Dirección General de Presupuestos exigido por el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021; el informe del Director General de la Función Pública, emitido en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1.t) del Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas; el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido también por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades; y, finalmente, el informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3.1.1 de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

Para conformar adecuadamente el expediente se ha acompañado a los trámites anteriormente descritos los distintos borradores de la norma -hasta un total de cuatro- manejados durante su tramitación, lo que ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial con las sucesivas aportaciones efectuadas tanto en el período de información pública como por los diversos órganos participantes en el procedimiento, aspecto que se ve completado con los sucesivos informes -hasta tres- elaborados por la Intervención General, en los que se expresa el tratamiento otorgado a tales observaciones y sugerencias, lo que ha contribuido a hacer patentes las razones que justifican en cada caso la aceptación o no de las mismas, y su eventual incorporación al texto final que se somete a dictamen.

Por último, cabe señalar que el expediente, remitido en formato electrónico, dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, si bien no aparece foliado ni ha sido ordenado cronológicamente en su integridad, lo cual ha dificultado su examen y toma de conocimiento.

En tal sentido, ha de señalarse que el artículo 70.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. [...]”*.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición. - Procede analizar a continuación el marco normativo y competencial en el que se incardina el anteproyecto de Ley que se somete a dictamen.

Para ello hemos de comenzar refiriendo que la base jurídica principal de la institución de control que se pretende crear la encontramos en el artículo 136 de la Constitución que consagra al Tribunal de Cuentas como *“[...] el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”*. De dicho órgano se dispone su dependencia directa con las Cortes Generales y el ejercicio de sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (apartado 1). El mismo artículo reconoce la jurisdicción propia de dicho órgano y, sin perjuicio de ello, la obligación de remitir a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunique las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido (apartado 2).

En lo que alcanza a las Comunidades Autónomas la previsión constitucional referida al control externo que ejerce el citado órgano, la encontramos en el artículo 153.d) que dispone que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá *“d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.”*

Pese a que en la Constitución no hay previsión alguna sobre la creación de un órgano similar de control a nivel autonómico, es lo cierto que



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

la normativa reguladora del citado órgano estatal abrió la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen crear sus propios órganos fiscalizadores de cuentas.

Así, en cumplimiento del artículo 136.4 de la Constitución fue promulgada la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. En ella se dice que el Tribunal de Cuentas “[...] *es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica*” –artículo 1.1-, siendo único en su orden y extendiendo su jurisdicción a todo el territorio nacional “[...] *sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos*”.

Asimismo, en cumplimiento de lo prevenido en la disposición final tercera de dicha Ley Orgánica, fue aprobada la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en cuyo artículo 29.1 dispone que “*Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras*”.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 187/1988, de 17 de octubre, admitió la posibilidad de creación de órganos autonómicos de similar naturaleza, circunscritos en su ámbito de actuación a la función fiscalizadora del Tribunal Cuentas, y no así a la de enjuiciamiento contable reservada en exclusiva a dicho órgano estatal, señalando en su fundamento jurídico 2: “[...] *La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considere, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción -que tiene el carácter de exclusiva y plena- todo el territorio nacional (art. 1.2). Y, si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no ocurre lo mismo con los órganos de enjuiciamiento contable. Por ello, aun cuando se prevé que las Comunidades Autónomas puedan realizar su propia*

función fiscalizadora, no existe esta previsión respecto a la actividad jurisdiccional, limitándose el art. 26.3 de la Ley a disponer que «en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido 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». Asimismo, y en cuanto a la función fiscalizadora señala en el fundamento jurídico 8 que “[...] si bien el Tribunal de cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único. Lo que exige el art. 136.1 CE es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía.”



Bajo el marco constitucional referido han sido creados, por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, órganos de control externo especializado, la mayoría en la actualidad con expresa previsión estatutaria, siendo solo cuatro las que, junto con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, carecen de este órgano, en concreto, las Comunidades Autónomas de Extremadura, Cantabria, La Rioja y Murcia. Los citados órganos no han seguido una denominación homogénea habiendo adoptado el nombre de Consejo de Cuentas en Galicia y Castilla y León (Ley 6/1985, de 24 de junio, y Ley 2/2002, de 9 de abril); Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (Ley 1/1988, de 5 de febrero); Audiencia de Cuentas en Canarias (Ley 4/1989, de 2 de mayo); Sindicatura de Cuentas en Valencia (Ley 6/1985, de 11 de mayo), Asturias (Ley 3/2003, de 24 de marzo), Baleares (Ley 4/2004, de 2 de abril) y Cataluña (Ley 18/2010, de 7 de junio); o Cámara de Cuentas –denominación que acoge el anteproyecto de Ley objeto de dictamen– en Navarra (Ley 19/1984, de 20 de diciembre), Madrid (Ley 11/1999, de 29 de abril) y Aragón (Ley 11/2009, de 30 de diciembre).

El precedente en nuestra Comunidad Autónoma del órgano cuya creación ahora se pretende lo constituyó la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, creada por Ley 5/1993, de 27 de diciembre. Aun cuando en nuestro Estatuto de Autonomía no existe previsión alguna respecto de su creación, su regulación estuvo amparada por el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que atribuye al Tribunal de Cuentas la realización del control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, “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 [...]”, y en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía que otorga competencia exclusiva a la Junta de Comunidades para la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

Dicho órgano, al que la referida Ley le dotó un carácter técnico y dependiente de las Cortes de Castilla-La Mancha, atribuyéndole la fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, estuvo en funcionamiento durante más de 20 años hasta que fue objeto de supresión por la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas, motivada por la necesidad de “[...] continuar el proceso iniciado de racionalización de la Administración Regional con criterios de eficiencia y eficacia en el gasto y siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas aprobado por Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013”, según se expresa en su Exposición de Motivos.

La iniciativa legislativa que ahora es objeto de dictamen, aborda de nuevo la creación de un órgano propio de control externo, denominado Cámara de Cuentas, dependiente de las Cortes Regionales, que con plena autonomía funcional ejercerá las funciones de fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias que ostenta el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador.

IV

Observaciones al texto del anteproyecto. - Analizado el contenido del anteproyecto de Ley cabe señalar que el mismo se adecúa en términos generales al ordenamiento jurídico, sin que ningún reparo merezca ser

calificado de carácter esencial. Sin perjuicio de ello, se plasman a continuación una serie de observaciones a preceptos concretos, en su mayor parte de carácter conceptual, de sistemática y también de técnica normativa, que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.



Exposición de Motivos. - De conformidad con el apartado I c) 15 de las directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades- *“Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.”* Conforme a ello y habida cuenta de su extensión se sugiere estructurar esta parte del anteproyecto en apartados que, a juicio del Consejo podrían ser tres: el primero, destinado a regular el marco normativo y competencial así como el precedente de la iniciativa legislativa, el segundo, donde se recoja el objetivo y finalidad de la norma y la descripción de su contenido, y un tercero, dedicado al cumplimiento de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Asimismo, y conforme al apartado I k) 72 de las mencionadas directrices de técnica normativa, la cita de los Estatutos de Autonomía puede efectuarse de forma abreviada con su denominación propia, *“sin necesidad de incluir la referencia la Ley Orgánica por la que se aprueben.”* Siguiendo tal criterio se sugiere abreviar la cita del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que se incluye en el apartado sexto de la Exposición de Motivos.

Artículo 3. Funciones. - Se recoge en el apartado a) la primera función que se atribuye a la Cámara de Cuentas relativa a la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de Castilla-La Mancha, enumerando a continuación una serie de principios -legalidad, eficacia, eficiencia y economía-, que se reiteran en el artículo 9.1 del anteproyecto referido al alcance de la función fiscalizadora. A efectos de evitar duplicidades innecesarias se sugiere eliminar la cita de los mencionados principios de este artículo 3.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículos 16 y 17. Deberes de colaboración y responsabilidad por la omisión en el deber de colaboración. - Ambos artículos están incluidos en el Capítulo II del Título I, referido al procedimiento a seguir en la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas. A juicio del Consejo la inserción de sendos artículos en dicho capítulo resulta distorsionadora del hilo procedimental que contempla, al figurar incluidos entre la fase de ordenación e instrucción y la de informe provisional. Ha de sugerirse por ello, a fin de mejorar la sistemática del proyecto normativo, su inclusión o bien inmediatamente después de dicho informe provisional, o bien al final del Capítulo I de este mismo Título.

Artículo 17. Responsabilidad por la omisión en el deber de colaboración. - Respecto a la previsión que contempla el apartado 1.b) sobre la posible imposición de multas coercitivas en caso de desatención del requerimiento formulado o por falta de la remisión de la documentación o información solicitada, considera el Consejo recomendable incluir en el anteproyecto una previsión de actualización de sus cuantías que podría encomendarse, bien a las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma o bien al Consejo de Gobierno; con ello se evitaría la modificación legislativa obligada en caso de que se quisieran actualizar las citadas cuantías.

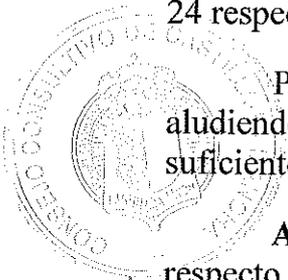
En el apartado 2 de este artículo que contempla la obligación de la Cámara de Cuentas de poner en conocimiento de las Cortes de Castilla-La Mancha cualquier clase de obstrucción o limitación que impida o dificulte el ejercicio de su función fiscalizadora, se sugiere completar su regulación añadiendo la finalidad y efectos de tal comunicación.

Artículo 37. Relación de puestos de trabajo y oferta pública de empleo. - Contiene este artículo la regulación atinente a sendos aspectos si bien su regulación no es homogénea pues mientras que la elaboración de la relación de puestos se atribuye con carácter general a la Cámara de Cuentas sin especificación del órgano concreto de la misma que tiene atribuida tal competencia, en el caso de la oferta de empleo público se atribuye de forma concreta a la Presidencia de la Cámara su aprobación, así como la convocatoria de los procesos selectivos, siguiendo en este caso la sugerencia formulada al efecto por el Gabinete Jurídico en su informe. De otra parte, ambas competencias ya aparecen especificadas en el artículo 24 del

anteproyecto, regulador de las funciones de la Presidencia, apartados 1 g) y 2 f).

Ha de sugerirse por ello una homogeneización en su regulación que requeriría una atribución genérica de la potestad a la Cámara de Cuentas, para aprobar la propuesta de relación de puestos de trabajo, así como la oferta de empleo público y la convocatoria de los procesos selectivos que afecten a su personal, pudiendo completarse con una remisión a lo dispuesto en el artículo 24 respecto al órgano de la Cámara que tiene atribuida tales competencias.

Por último, debe proponerse que el título del artículo se complete aludiendo a la “*convocatoria de procesos selectivos*”, a fin de que sea suficientemente indicativo de todas las materias objeto de regulación.



Artículo 38. Presupuestos. - Por coherencia con lo ya señalado respecto del artículo anterior, ha de sugerirse que la atribución genérica que se efectúa a la Cámara de Cuentas para que elabore y apruebe el anteproyecto de presupuesto, así como su liquidación, se complete con una remisión a lo dispuesto en el artículo 24 del anteproyecto en cuyo apartado 1.f) se especifica que tales funciones las ostenta el titular de la Presidencia.

Artículo 43. Relaciones con el Tribunal de Cuentas. - La utilización de los términos “*promoverá*” o “*impulsará*” en los apartados 1 y 2, respectivamente, de este artículo tienen escaso valor normativo, debiendo proponerse por ello su sustitución por otros que impliquen un mandato directo a la Cámara de Cuentas en relación con las materias objeto de regulación.

Disposición adicional primera. Designación de la persona titular de la Presidencia de la Cámara de Cuentas. - Se sugiere completar el título de esta disposición aludiendo al término “*plazo*”, para una más completa correspondencia de aquél con el contenido objeto de regulación.

Disposición transitoria primera. Inicio de la función fiscalizadora. - Se determina en esta disposición el momento en que la Cámara de Cuentas comenzará a ejercer su función fiscalizadora estableciéndose, con carácter general, que se iniciará a partir del momento en que se produzca la aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento, si bien contempla dos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

excepciones referidas a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma sobre la que ya se hubieran iniciado actuaciones a cargo del Tribunal de Cuentas, y “*las actuaciones de fiscalización*” ya iniciadas por este. A efectos de mejorar la sistemática de la disposición y clarificar el régimen transitorio que establece se efectúan estas dos observaciones sobre la misma:

En primer lugar y en lo que alcanza a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma se sugiere integrarla en un apartado distinto y modificar su redacción en términos más clarificadores como podrían ser los siguientes: “*La Cámara de Cuentas iniciará su función fiscalizadora respecto de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma en la que no se hubieran iniciado actuaciones a cargo del Tribunal de Cuentas*”.

En segundo lugar, la excepción del inicio de la fiscalización respecto de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma parece entrar en contradicción con lo que dispone el segundo apartado de la disposición, que recoge la posibilidad de que respecto de cualesquiera “*actuaciones de fiscalización*” ya iniciadas por el Tribunal de Cuentas, la Cámara pueda asumir el conocimiento de los procedimientos en curso, previo acuerdo con este. Por lo tanto, en este segundo apartado, -que de atender a la observación anterior pasaría a ser el tercero-, se debería dejar a salvo la previsión anterior respecto a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.

V

Observaciones de técnica normativa y de redacción. - Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

A) Aspectos generales:

1- Sobre el uso de mayúsculas. - Conforme al apartado V. a). 2º de la Directrices de Técnica Normativa, “*No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición.*”. Conforme a esta pauta se sugiere escribir con inicial minúscula las constantes referencias que contiene el anteproyecto a “*esta Ley*” o “*presente Ley*”, véase, por ejemplo, los artículos 2, apartado 3; 12, apartado 3; 22, apartado 1; o 28, letra c) entre otros muchos.

2- Terminología no sexista. - A lo largo de todo el texto del anteproyecto se puede observar el esfuerzo realizado por el empleo de un lenguaje inclusivo, siguiendo las recomendaciones efectuadas por la Unidad de Género. Advierte no obstante el Consejo, que la pauta seguida no ha sido uniforme pues mientras que en la mayor parte de los supuestos se utiliza el sustantivo abstracto o colectivo –“*persona titular de la Presidencia*” en el artículo 22, “*la Presidencia*” en el artículo 23, o “*la Secretaría General*” en el artículo 27-, en otros se ha optado por la doble mención al masculino o femenino, –“*Presidenta o Presidente*”, como es el caso del artículo 31.2, y “*Auditoras o Auditores de Cuentas*”, como es el caso de los artículo 25 o 32-.

Debe por ello sugerirse que se unifique el uso que se hace en el texto del lenguaje inclusivo, debiendo tenerse en cuenta que la mayoría de las guías de dicho lenguaje recomiendan hacer un uso muy moderado de los desdoblamientos pues su empleo recurrente puede generar confusión y e incluso hastío en el lector (en este sentido <https://www.fundeu.es>).

B) Extremos de redacción. - Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar determinadas incorrecciones en su redacción que han sido detectadas, como sucede en los supuestos que se relacionan a continuación:

-En la Exposición de Motivos, penúltimo párrafo, segunda línea, la cita a la “*Ley 39/2105, de 1 de octubre*”, ha de sustituirse por “*Ley 39/2015, de 1 de octubre*.”

-En el artículo 3, apartado 1 b), se propone sustituir la preposición “*de*” que precede a “*las Cortes de Castilla-La Mancha*”, por “*a*”.

Y en el apartado 3 de este mismo artículo, penúltima línea, la conjunción “*y*” que precede a “*actividad*”, ha de sustituirse por “*o*”.

-En el título del artículo 16, por homogeneidad con el del 17, se sugiere sustituir el término “*Deberes*” por “*Deber*”.

-En el artículo 22, apartado 4, segunda línea, a fin de evitar la reiteración en el uso de los términos “*Auditora o Auditor*”, se propone sustituirlos por la expresión “*el de mayor edad*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

-En el artículo 28, letra d), penúltima línea, a fin de que no resulte reiterativo, se propone sustituir la expresión “la Presidencia”, por “esta”.

-En el artículo 41, apartado 1, primera línea el tiempo verbal “pondrá” ha de sustituirse por “podrá”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de las consideraciones formuladas.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 24 de junio de 2021



LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. ANTONIO CONDE BAJÉN AL DICTAMEN 239/2021, DE 24 DE JUNIO, DE ESTE CONSEJO

Discrepo respetuosamente del dictamen emitido por el Pleno de este Consejo Consultivo en este asunto.

Una de las causas radica en mi consideración de que la Comunidad de Castilla-La Mancha no tiene competencias estatutarias que le permitan abordar las que se corresponden con el control económico/financiero y contable de las Corporaciones Locales, más allá de las referidas a pagos o transferencias económicas efectuadas por la Administración regional a dichas Entidades Locales.

Como base argumental, en el dictamen que se ha aprobado para considerar de forma afirmativa la competencia de las Cortes de Castilla la Mancha para crear un órgano que extienda sus competencias de control a las Corporaciones Locales, se ha señalado la remisión a los fundamentos contenidos en la sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, referida a la creación de un órgano de control externo para la fiscalización económica. Se hace forzoso pues, prestar especial atención a los fundamentos que se contienen en dicha sentencia en lo que respecta a la posibilidad de extender las competencias de control de un ente autonómico a las Corporaciones Locales. Así, en el último párrafo de su fundamento jurídico 9^a dice:

“Hemos de partir, por lo tanto, de la competencia constitucional y estatutaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales. El art. 48.1 del E.A.C. establece que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre dichos entes, respetando la Autonomía que es reconocida a los mismos en los arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 del E.A.C. Pues bien, la fiscalización sobre las Corporaciones locales prevista en la mencionada Ley autonómica 6/1984 - que, según veremos, se concreta en un control a posteriori de su actividad financiera- forma parte del contenido de la tutela financiera y, por

consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario. Y en este sentido no puede considerarse contrario a la Constitución ni al Estatuto el que la Comunidad Autónoma de Cataluña atribuya a un órgano de dicha Comunidad -la Sindicatura de Cuentas- una actividad de control sobre la actuación financiera de las Corporaciones locales.”

Es decir, que el supuesto que se estaba enjuiciando era el de una situación estatutaria en la que se preveía de forma expresa la creación de dicho organismo de control expreso (del entonces artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), así como una competencia de “*tutela financiera*” de los Entes Locales, contenido en el artículo 48.1 del mismo estatuto.



En el mismo sentido de la necesidad de previsión competencial estatutaria, el propio dictamen cita a la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. En ella se dice que el Tribunal de Cuentas “[...] es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica” –artículo 1.1-, siendo único en su orden y extendiendo su jurisdicción a todo el territorio nacional “[...] sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos”.

La precitada STC 187/1988 señala en su fundamento jurídico 2: “[...] La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considere, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción -que tiene el carácter de exclusiva y plena- todo el territorio nacional (art. 1.2). Y, si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no ocurre lo mismo con los órganos de enjuiciamiento contable.”

Ello haciendo hincapié en la necesidad de previsión estatutario para la creación de ese órgano de control.

A la misma conclusión podríamos llegar si analizamos el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el cual, no es que no prevea la creación



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de este órgano, sino que establece con claridad cuáles son las competencias de las Cortes de Castilla-La Mancha, sin que se incluya entre ellas la de ejercer competencia alguna de control económico respecto de las Corporaciones Locales, por más que sus competencias sobre control de la acción del Gobierno y control de las cuentas de la Junta de Comunidades le habilite para crear este órgano de control, si bien limitado a la Administración regional.

La atribución de competencias a las Cortes de Castilla-La Mancha que se contiene en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía no puede considerarse como un listado *ad exemplum*, máxime si la pretendida extensión choca de forma directa con la previsión expresa de otra Ley Orgánica, la 2/1982, cuyo artículo 1.1 condiciona a la previsión estatutaria la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas. Y no de otra forma ha sido en la mayoría de las Comunidades Autónomas; es decir, con previsión estatutaria.

No es objeto de este voto hacer un análisis de normativas de otras Comunidades Autónomas. No obstante, debo señalar que la posible extensión de las competencias de los respectivos órganos de control a las Corporaciones Locales no es por sí mismo un aval jurídico suficiente, como sí lo sería si esos casos, sobre todo aquellos que no disponen de previsión estatutaria, hubiesen sido objeto de enjuiciamiento ante el Tribunal Constitucional. Es por ello que la única referencia del Alto Tribunal es la precitada sentencia referida al caso concreto de Cataluña y, por ello, los fundamentos contenidos deben ajustarse a los presupuestos jurídicos que le fueron expuestos.

Nada debo objetar a la posibilidad de creación de un órgano de control externo que se ciñera en sus competencias al de la Administración regional, pues para este supuesto sí existe una clara previsión estatutaria, como muy acertadamente señala el dictamen al recordar el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía que otorga competencia exclusiva a la Junta de Comunidades para la "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno". Pero tal competencia expresa no puede hacerse extensiva más allá de la Administración regional. Y no en otro sentido rezaba el último párrafo del artículo 8 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la extinta Sindicatura de Cuentas, al limitar sus competencias respecto a las Corporaciones Locales a las que le fueran delegadas por el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, la amplitud con la que en este anteproyecto se plantean las competencias respecto a las Corporaciones Locales son de tal magnitud que se hace imposible no ver una absoluta confluencia con las competencias de fiscalización propias del Tribunal de Cuentas. Así, respecto de ellas se incluyen en el artículo 8 del anteproyecto, porque no se exceptúan:

- La fiscalización de las cuentas generales y cuentas anuales.
- La fiscalización de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza, celebrados, incluida su preparación, adjudicación, ejecución, modificación y extinción; así como de los encargos a medios propios en los términos previstos en la legislación vigente en materia de contratos del sector público.
- El análisis y evaluación de la situación y las variaciones del patrimonio.
- Comprobación y control de los inventarios y de la contabilidad legalmente establecidos.
- El examen de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, así como de las incorporaciones, ampliaciones, generaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios.
- Cualquier otra actuación que le encomienden las Cortes de Castilla-La Mancha.

Una simple comparación con las competencias del Tribunal de Cuentas establecidas en el artículo 31 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que incluyen y se extienden a las Corporaciones Locales tal y como lo establece el artículo 4º, Uno de la Ley Orgánica 2/1982, es más que ilustrativa. Dicho artículo 31 establece:

“El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se llevará a cabo mediante:

- a) *El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

b) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.

c) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.

d) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.

e) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

f) Y cualquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función."

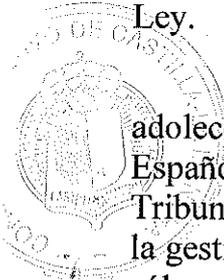
Es decir, que tal coincidencia en la extensión supera con mucho incluso los límites que la precitada STC 187/1988 estableció para el órgano de control económico/financiero y contable de Cataluña respecto de las Corporaciones Locales, por más que respecto a dicha región sí existía previsión estatutaria y atribución competencial para ello. Así, dicha sentencia decía en su fundamento 10º:

"Ahora bien, esta actividad fiscalizadora -y ésta es la última cuestión a examinar- no puede interferir en la Autonomía que el art. 140 C.E. reconoce a los entes locales. A este respecto es preciso recordar que, como ha declarado este Tribunal, el principio de Autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias realizado por el Estado o por las Comunidades Autónomas en los casos y formas predeterminados por el legislador, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Pero nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de

carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos (SSTC 4/1981, fundamento jurídico 3.º; 27/1987, fundamento jurídico 2.º).

En el caso que nos ocupa cabe afirmar que la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones locales que la Comunidad Autónoma atribuye a la Sindicatura de Cuentas -órgano, por otra parte, dependiente orgánicamente del Parlamento- satisface dichas exigencias."

Y es de hacer constar que en el articulado de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, no se encuentra nada siquiera parecido a una extensión general de competencias de control sobre las Corporaciones Locales como la que sí se contiene en este anteproyecto de Ley.



Por las razones expuestas, considero que el texto sometido a dictamen adolece de inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 136 de la Constitución Española, al inmiscuirse en las competencias del Estado, que configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público, cuya extensión sólo puede ser interpretado conforme a la regulación de dicho organismo por la Ley Orgánica 2/1982 (que forma parte del denominado "bloque constitucional) y a los criterios delimitadores establecidos por el Tribunal Constitucional en la antes citada sentencia 187/1988 respecto a las capacidades de las Comunidades Autónomas de extender una actuación fiscalizadora de las Entidades Locales, que deben respetar las competencias estatales en esta materia.

Otra cuestión sustancial es la misma naturaleza con la que se concibe en este anteproyecto a la Cámara de Cuentas. Si bien, es evidente que este organismo tendría encomendada una función pública, cuyo desempeño sólo puede ser manifestación de una potestas, lo cierto es que su regulación implica una naturaleza que difícilmente puede hacerle compatible con ese ejercicio de una función pública, a la cual, para mayor abundamiento, se le dota de facultades sancionadoras. Así, puede verse que el ejercicio de la función fiscalizadora (incluyendo requerimientos de obligado cumplimiento y cuya



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

transgresión implicaría la aplicación de sanciones) se desarrollaría de espaldas a una verdadera estructura de personal amparada por la condición de funcionario público.

Es evidente que las resoluciones administrativas generalmente no son dictadas directamente por personal funcionario; más bien lo son por personas que no lo son o no se encuentran en ese concreto momento en el ejercicio de labores de funcionario. Sin embargo, lo que es innegable es la intervención de funcionarios públicos en el procedimiento de elaboración de esos actos hasta el momento inmediatamente anterior a dictarse la resolución en cuestión o, en resumidas cuentas, al acto que ponga final al procedimiento. Y ello no ocurre en el caso de la Cámara de Cuentas.

Así, pese a que el artículo 35 prevé la existencia de "*personal de auditoría*" y pese a que se indica que este personal tendrá la condición de personal funcionario, las labores que se le encomiendan no permiten conformar la actuación fiscalizadora como una verdadera actuación administrativa que se realice con la irrenunciable garantía de ser desarrollada e impulsada por funcionarios. Obsérvese que la función encargada a este personal se define de forma hartamente genérica como es la de "*la realización de las tareas necesarias para la materialización de la función fiscalizadora*".

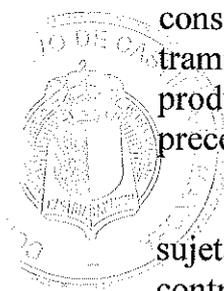
No más preciso es el apartado 2 de dicho artículo, al decir que "*El personal de auditoría de la Cámara de Cuentas estará integrado por el personal técnico y auxiliar de auditoría encargado del apoyo a las tareas de las Auditoras o Auditores de Cuentas.*"

La realización de tareas necesarias para la materialización y el apoyo a las tareas, no constituyen en absoluto subordinación de la actuación de este organismo al ejercicio de potestas administrativa ejercida por funcionarios públicos, máxime si observamos las funciones de Presidente y de Auditores. Así, el artículo 26 configura unas funciones de los Auditores que se corresponden con la instrucción, hasta el punto de que incluyen la de "*dirigir las actuaciones de fiscalización que les sean asignadas por la persona titular de la Presidencia*" y la de elevar lo que se denomina "*propuestas de informes*", cuya naturaleza no es otra que la de una propuesta de resolución.

Estas propuestas serán aprobadas por el Presidente, conforme establece el artículo 24.1.c), por mucho que antes de su aprobación deban ser oídos (y sólo oídos) los Auditores constituidos en Pleno.

O dicho de otra forma, que la instrucción y la elaboración de las propuestas de resolución se encomiendan a personal no funcionario (los Auditores) cuya aprobación se somete a un órgano unipersonal; el Presidente, que es quien elige con absoluta libertad (y fuera del régimen del ejercicio de funciones funcionariales) a dichos instructores no funcionarios.

Lo anterior resulta, a mi juicio, absolutamente contrario al artículo 103 de la Constitución Española, que vincula el servicio a los intereses públicos desde la objetividad a la participación en ella de los funcionarios públicos. Y sin que la mera existencia en un organismo de funcionarios públicos permita considerarlo, por sí mismo, en aval plenipotenciario de cualquier tipo de tramitación, pues sólo la intervención reglada de los funcionarios en la producción de los actos administrativos implica garantía de respeto a dicho precepto constitucional.



Pero, además, la propia actuación de toda la Cámara de Cuentas no se sujeta a actuaciones o previsiones objetivas o ajustada a criterios objetivos contrastables (lo que permitiría, en su caso su revisión), dado que el Presidente ostenta la competencia de “aprobar el programa anual de fiscalización”, al tiempo que asimismo ostenta la de “asignar a los auditores de Cuentas las tareas a desarrollar de acuerdo con el programa.”

A mayor abundamiento de lo que se acaba de exponer, debo hacer un análisis de la regulación que se prevé para la actuación procedimental de este organismo.

Observemos la disposición adicional tercera:

“Disposición adicional tercera. Procedimiento administrativo.

En relación con los procedimientos, recursos, forma y contenido de los actos y disposiciones de la Cámara de Cuentas que NO sean adoptados en el ejercicio de la función fiscalizadora, resultará de aplicación lo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

establecido en la legislación básica sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público.”

Es decir, que la labor más importante, la fiscalizadora, es precisamente la que queda excluida expresamente de la aplicación de la legislación básica sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público. Ello es incompatible con una actuación administrativa en la que se ejerce una potestas, así como radicalmente inconstitucional por vulneración de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, que prevé como competencia exclusiva del Estado la legislación referida al procedimiento administrativo común.

Pero si observamos la disposición adicional cuarta:

“Disposición adicional cuarta. Derecho supletorio.

Serán de aplicación supletoria, en el ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, las disposiciones que regulen el ejercicio de dicha función por parte del Tribunal de Cuentas.”

Puede verse que, también de forma expresa, estas disposiciones referidas a la función fiscalizadora se rebajan a una aplicación subsidiaria. Forzoso es entonces preguntarse de qué serán supletorias estas disposiciones. Y ello viene respondido por la disposición adicional segunda:

“Disposición adicional segunda. Reglamento de organización y funcionamiento.

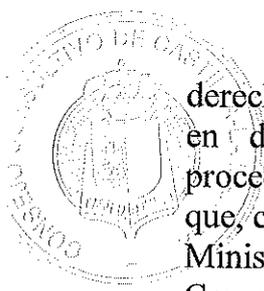
La persona titular de la Presidencia de la Cámara de Cuentas elevará a la Mesa de la Cortes de Castilla-La Mancha, para su eventual aprobación por el Pleno, el proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas, en el plazo de tres meses a contar desde su designación.”

O lo que es lo mismo; que se faculta a la Mesa de las Cortes la determinación de las normas procedimentales que regularán la actuación fiscalizadora. O lo que es lo mismo, que en contra del propio Estatuto de Autonomía, se concede a dicha Mesa una competencia normativa de la que

carece y que será de aplicación preferente y principal respecto a normas procedimentales aprobadas por las Cortes Generales y de espaldas a la legislación básica sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público, con vulneración, como ya he dicho, del artículo 149.18 de la Constitución.

Todas estas circunstancias configuran un organismo unipersonal, al que se le dota de facultades públicas, pero que serán ejercitadas sin la garantía de una instrucción ejecutada por funcionarios públicos que garanticen una actuación objetiva y bajo un procedimiento asimismo ajeno a las normas básicas sobre procedimiento administrativo.

Se trata, en fin, de un anteproyecto de Ley que propone un texto que incurre en los supuestos de inconstitucionalidad ya señalados.



Por último, aunque ello no suponga que se incurra en defecto de derecho invalidante, debo señalar que no me parece acertado que se incluya en disposiciones adicionales la regulación del régimen jurídico y procedimental que regiría las actuaciones de la Cámara de Cuentas, toda vez que, conforme a la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, establece respecto de las disposiciones adicionales:

“deberán regular: a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.”

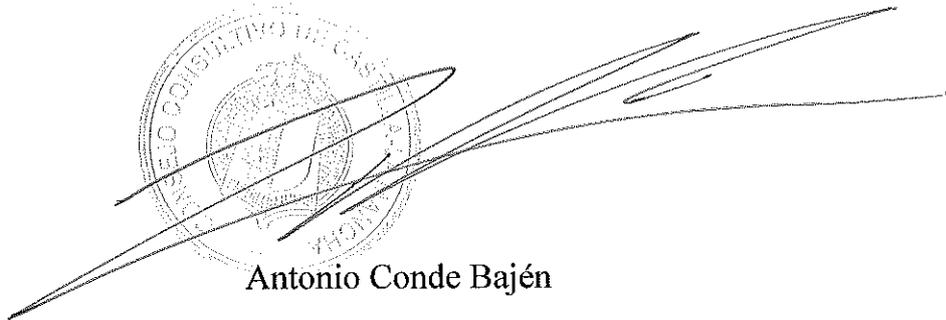
Y resulta altamente sorprendente que las únicas regulaciones referidas a las normas procedimentales de las actuaciones ordinarias de la Cámara de Cuentas se estructuren, precisamente, como regímenes jurídicos especiales (al



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

incluirse en disposiciones adicionales). Ello incluso en el caso presente, en el que lo que se pretende es delegar en la Mesa de Las Cortes la completa regulación del procedimiento a utilizar, pues ello, por más que a mi juicio contravenga la Constitución, no dejaría de constituir el régimen jurídico ordinario.

Voto que formulo en la Casa de la Moneda de Toledo, a 28 de junio de 2021.



Antonio Conde Bajén

CONSEJERO DEL CONSEJO CONSULTIVO

