



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 1 9 9 7

La Laguna, a 8 de abril de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley de modificación de la Ley de la Audiencia de Cuentas de Canarias (EXP. 34/1997 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, que ha sido solicitado con carácter preceptivo y por urgencia por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, en cumplimiento de lo acordado por la Mesa de la Cámara, lo constituye la Proposición de Ley de Modificación Puntual de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias (LACC).

La preceptividad resulta del art. 10.3.a) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en razón a estar incluida la materia sobre la que versa la referida Proposición de Ley en el supuesto contemplado en la expresada norma.

La urgencia con que ha sido recabado el parecer de este Consejo, que se ha hecho constar en el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento y en el escrito de solicitud del dictamen, determina que esta consulta haya de evacuarse en el plazo máximo establecido a tal fin en el art. 15.2 de la LCCC, que es el de 15 días, lo que se cumple en el presente caso. La fijación de otro plazo superior por la Mesa de la Cámara ha de sobreentenderse como voluntad de otorgamiento en este supuesto de

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

un término añadido de aplazamiento, caso de ser necesario, por la naturaleza de la materia o para el desarrollo normalizado de la actividad de este Órgano.

II

La modificación propuesta se dirige, según la Exposición de Motivos, a perfeccionar la regulación de los requisitos de constitución del Pleno de la Audiencia ante la falta de previsión en la norma de ciertas contingencias que impidan la presencia de cuatro Consejeros. Para ello se pretende regular una segunda convocatoria de constitución del Pleno con un *quorum* reducido, como es práctica usual en los órganos colegiados. La justificación de tal medida se pretende encontrar en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), cuyo art. 26.3, incluido en el Capítulo II del Título I, dedicado a los órganos de las Administraciones Públicas, prevé tales segundas convocatorias en la constitución de los órganos colegiados de aquéllas.

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre la regulación concreta que se propone para los apartados 2 y 5 del artículo 30 LACC, hemos de divergir de la consideración dada a la Audiencia de Cuentas como órgano administrativo y, por ende, de la aplicabilidad a la LRJPAC al caso.

En efecto, como ya se expuso en el DCC 45/1994, dicha Institución depende del Parlamento de Canarias y ejerce sus funciones por delegación, por lo que no es posible configurar la Administración Pública integrada en el Ejecutivo ni en el Parlamento, lo cual ha confirmado la inclusión de la Audiencia de Cuentas como órgano de autogobierno con previsión estatutaria (art. 61.2 EAC, tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre).

Para razonarlo, hay que partir de la definición constitucional-estatutaria del Parlamento como órgano de autogobierno de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo canario, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad y controla al Gobierno (art. 152.1 CE, arts. 8.1, 9.1, 12 y 13 del Estatuto). Las funciones ejecutivas y administrativas le corresponden a otro órgano básico de autogobierno de la Comunidad Autónoma, que es su Gobierno (art. 152.1 CE y art. 15 EAC), el cual las ejerce a través de un aparato administrativo que le está subordinado (art. 22 EAC) y que es establecido y organizado por ley dimanante de la potestad normativa de la Comunidad Autónoma (art. 32.2 EAC). Del Estatuto resulta, por consiguiente, que la

Comunidad Autónoma de Canarias es distinta y preexistente a su Administración: la primera es constituida por el Estatuto y, organizativamente, dispone de las instituciones que en él se determinan, destacando entre ellas por preeminencia y funcionalidad políticas el Parlamento en virtud de su legitimación democrática directa. La Administración, en cambio, es creada por ley autonómica y se encuentra subordinada a una de las instituciones estatutarias, el Gobierno autónomo.

El hecho de que el Parlamento esté dotado de autonomía organizativa y potestad normativa supone que está habilitado para crear y disponer de un aparato administrativo a su servicio (arts. 58 y 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias, RPC, en relación con el art. 12.2, EAC). Sin embargo, este aparato administrativo y su correspondiente Función Pública no puede confundirse con la Administración Pública Canaria, porque ésta realiza funciones ejecutivas y administrativas bajo la dirección del Gobierno canario (arts. 14.1 y 22 EAC); mientras que aquél las realiza bajo la dirección de los órganos del Parlamento y su función esencial y definitoria es coadyuvar a las tareas parlamentarias (art. 12.2 EAC, arts. 58 y 59 RPC y Reglamento de Régimen Interior del Parlamento de Canarias, RRI PC).

Por otra parte, la Audiencia de Cuentas -como se verá- y el Diputado del Común son órganos de autogobierno que, como dependiente del Parlamento la primera y Alto comisionado suyo el segundo, se incluyen en la organización del Legislativo y no en la del Ejecutivo, menos aún en la Administración dependiente de éste; y que realizan funciones propias con autonomía funcional en auxilio y apoyo de las parlamentarias; de modo que, aunque no sean órganos de la Cámara ni ejercen facultades de ésta, tienen esencial y fundamental conexión organizativa con ella.

Todo lo expuesto hasta aquí casa perfectamente con la regulación de la Audiencia de Cuentas. Según el art. 61.1 EAC, el Parlamento es el titular de la facultad de fiscalización de los Presupuestos de la Comunidad; pero, para facilitar su ejercicio, el propio Estatuto encomienda una actuación de fiscalización externa a la Audiencia de Cuentas, en directa dependencia del Parlamento y por delegación (art. 61.2 EAC). Por ello, se configura como un órgano de auxilio al Parlamento en las tareas de control económico-financiero, que le suministra elementos de juicio que permiten un control político parlamentario fundado técnicamente y la adopción con más conocimiento de causa de decisiones presupuestarias concernientes a la

Administración autonómica, la local y las Universidades canarias (arts. 5, 6 y 18 LAC): la Audiencia de Cuentas realiza una labor de apoyo técnico al Parlamento que se define como de control económico-financiero externo (art. 1.1 LAC).

En definitiva, la Audiencia de Cuentas se caracteriza como Institución de autogobierno de segundo grado pero con carácter político y no administrativo (como este Consejo Consultivo o como la Diputación del Común) que interviene en la formación de la voluntad parlamentaria autonómica en una relación de inmediatez con los órganos de decisión política desarrollando funciones de control técnico en el ámbito económico, financiero y contable y en relación con el sector público de la CAC (art. 61.2 EAC y 1.1 LACC). Por eso la competencia genérica de la CAC para regular su organización y funcionamiento, congruentemente con la previsión de un acto legislativo institucional del Parlamento autonómico para ordenarlo (art. 61.2 EAC), la encontramos en el art. 30.1 de éste, que asume para la Comunidad tal competencia sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones del autogobierno, con carácter exclusivo.

De ahí que no quepa considerar a la Audiencia de Cuentas como organización administrativa, dependiente del Gobierno ni del propio Parlamento; porque este otro título competencial sería o el previsto en el art. 30.2 EAC (competencia exclusiva en materia de régimen de sus organismos autónomos, de acuerdo con la legislación básica estatal) o el establecido en el art. 32.6 (desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella).

Así lo ha entendido el propio TC en su STC 35/1982, cuando declara que "Las instituciones de autogobierno son primordialmente las que el Estatuto crea y que están constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno. (...) Dentro de ellas está, sin duda, la necesaria para fijar la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (art. 10.2 E.V.)".

A mayor abundamiento, la propia LRJPAC, coherentemente con la competencia exclusiva autonómica en la organización, régimen y funcionamiento de estas Instituciones de autogobierno, en su disposición adicional primera, exceptúa de su ámbito de aplicación a los órganos colegiados de gobierno del Estado, de las CCAA y

de los Entes Locales, todos órganos colegiados de carácter político. Por eso, enlazando con lo apuntado al comienzo de este Dictamen, es claro que a estas últimas Instituciones, aunque funcionen colegiadamente, no les es de aplicación dicha Ley; como tampoco es aplicable a la propia Mesa del Parlamento o la Junta de Portavoces, a los que ni siquiera alude la LRJPAC por no ser órganos administrativos ni gubernativos.

III

1. Desechada, pues, la aplicación de la LRJPAC al respecto, procede analizar si la modificación que se propone se ajusta a la naturaleza de la Audiencia de Cuentas como una de estas Instituciones. En principio, de un análisis comparado con otros órganos de carácter y fundamento semejante (Tribunal Constitucional, art. 14 LOTC; Tribunal de Cuentas, art. 4 LAFTC; Consejo de Estado, art. 16 LOCE; Consejo Consultivo de Canarias, art. 13 LCCC, por poner algunos ejemplos) resulta que ninguna prevé segundas convocatorias para la constitución de sus órganos para la realización de las facultades a ellos encomendadas, exigiéndose, eso sí, mayorías cualificadas que van desde la mayoría absoluta, pasando por la de dos tercios, hasta la de tres quintos.

La exigencia de un *quorum* elevado tiene fundamento democrático, porque estas instituciones, como se dijo, coadyuvan a los órganos políticos en la toma de decisiones, en este caso al Parlamento de Canarias en la fiscalización externa de la actividad económica del sector público, recordándose al efecto que asimismo los miembros de la Audiencia de Cuentas son elegidos por el Parlamento por mayoría de tres quintos (elección directa de segundo grado).

2. Pues bien, la PPL que se somete a dictamen pretende modificar el apartado 2 del art. 30 LACC, para introducir la segunda convocatoria, mientras se sigue manteniendo la exigencia de presencia de cuatro miembros en primera, de modo que el Pleno quedaría validamente constituido estando presente sólo un auditor además del Presidente. Debe insistirse, ante todo, que este modelo de doble convocatoria es únicamente aplicable a Órganos colegiados administrativos, cuyos miembros suelen serlo por ostentar determinados cargos públicos o por representar a determinados colectivos ciudadanos o profesionales (esto es, no forman parte exclusivamente de

tales órganos); mientras que la Audiencia de Cuentas, se recuerda, es una institución de autogobierno de la CAC cuyos miembros tienen legitimación democrática indirecta al ser elegidos por mayoría cualificada, por la Cámara representativa. Por tanto, no es ajustada esta previsión a la naturaleza de las instituciones de autogobierno, máxime cuando, a mayor abundamiento, sus miembros son su elemento personal específico y exclusivo, garantizándose su actuación objetiva e imparcial con reglas especiales de independencia, incompatibilidad e inamovilidad (artículos 23 al 25, LACC). Como tampoco lo es, en concreto, que pueda entenderse válidamente constituido para actuar su Pleno con únicamente dos miembros, sobre todo cuando se tiene en cuenta que uno de ellos, el Presidente, decide los asuntos, en uno u otro sentido, con su voto de calidad.

Es claro que, en uno y otro caso -más en el segundo, obviamente-, se adopta una solución no ya no acorde, sino lisa y llanamente opuesta tanto al carácter de la institución como al de la función que le es propia y que justifica su existencia, en relación con su objeto y fin. En este punto conviene recordar que, para adoptar acuerdos, la misma Cámara regional, a la que auxilia la Audiencia de Cuentas en materia fiscalizadora, necesita la presencia de la mayoría de sus miembros (art. 78.1 RPC).

3. Por su parte, el apartado 5 establece las condiciones o requisitos de esa segunda convocatoria, pero es obvio que, a la vista de lo previamente expuesto razonadamente, esta previsión tampoco puede entenderse conforme a Derecho.

4. Por último y a los efectos procedentes, cabe añadir que, omitiéndose en la redacción del vigente precepto esta cuestión que se pretende modificar, no parece adecuado, ni congruente con la propia normativa legal estudiada, que no se prevea la presencia en la sesión plenaria del Secretario General de la Audiencia de Cuentas, habida cuenta del carácter de este órgano y de las funciones que la propia LACC le asigna, como son la redacción de actas o del proyecto de memoria y el asesoramiento jurídico al Pleno (art. 34.2). Sin duda, estas funciones mal o en absoluto se pueden realizar si el titular de dicho órgano no está presente cuando se constituye el Pleno de la AC y, en definitiva, si éste puede actuar válidamente sin aquél.

En suma, la Audiencia de Cuentas es una institución de autogobierno, no un órgano administrativo que deba regirse por la normativa básica establecida en la LRJPAC. La segunda convocatoria, propia de órganos colegiados administrativos, así

como la exigencia de sólo dos miembros para su constitución son mecanismos ajenos a la naturaleza y a la organización y funcionamiento de estas Instituciones de autogobierno.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. El régimen de segunda convocatoria y la disminución del número de Auditores para la válida constitución del Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, bastando uno además del Presidente, que la Proposición de Ley pretende, dada la naturaleza jurídica que ostenta dicha Institución, conforme se ha razonado en los precedentes Fundamentos, no tiene cobertura en las previsiones relativas a la regulación de los órganos colegiados de la LRJPAC, cuyo carácter básico no tiene aplicación en la configuración legal del régimen jurídico de las Instituciones de autogobierno.

SEGUNDA. No obstante, bajo el sistema de convocatoria única, no existe impedimento para modificar el segundo inciso del apartado 2 del art. 30 de la Ley 4/1989, en cuanto a la fijación del número mínimo de miembros para que quede válidamente constituido el Pleno de la Audiencia de Cuentas, siempre que suponga la presencia de la mayoría de sus miembros.