

una significación especial, pues, en él, se realiza un tratamiento y estudio de la Ley trabado con la jurisprudencia de nuestros tribunales más relevante y señera sobre los institutos básicos del Derecho urbanístico, otorgando, así, contenido a aquellas lagunas de interpretación difusa, y, diagnosticando, en todo caso, sus determinaciones menos explícitas.

Si tenemos en cuenta, como ya se ha dicho en líneas anteriores, que en el Derecho urbanístico, en el sentido más amplio de la disciplina, concurren normas de origen autonómico y estatal, es importante señalar que en esta obra, cuando se analizan los distintos títulos de la LOUA, la sistemática que se sigue es la de tratar, cuando procede, aquellas normas del Estado que complementan su régimen jurídico; y, en este sentido, cuando se aborda una determinada institución de esta compleja rama del Derecho público, se cuida especialmente el ensamblaje, la integración y la armonización de las prescripciones de las normas de uno y otro origen. Del mismo modo, es relevante resaltar cómo a lo largo de la misma se realizan oportunas referencias a otras leyes urbanísticas autonómicas, dando cuenta, de esta manera, de puntuales y enriquecedoras comparaciones entre la regulación andaluza de esta materia y la llevada a cabo en otras CCAA.

En definitiva, los autores, un granado y cualificado grupo de profesores de Derecho Administrativo de cuatro universidades andaluzas, han elaborando una obra de cabecera para el profesional y estudioso del Derecho urbanístico y, también, para quienes deseen iniciarse en esta disciplina, contribuyendo y ahondando, con ello, en el estudio del Derecho propio de nuestra Comunidad Autónoma. Pues más que unos comentarios a la LOUA como reza en el subtítulo, han elaborado un auténtico **Derecho Urbanístico de Andalucía**.

José PÉREZ MARTOS

AA.VV. *Estudios sobre el control externo autonómico* (Presentación de Rafael Navas Vázquez). Civitas (en coedición con Cámara de Cuentas de Andalucía). Madrid. 2002. 257 págs.

Explica en la presentación Rafael NAVAS VÁZQUEZ, Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que la estructura original de este libro, escrito por un grupo de miembros de la Cámara con motivo de los veinte años del Estatuto de Autonomía andaluz, venía dada por el análisis de las relaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) con otros poderes e

Instituciones. No obstante, lo complicado y extenso de la tarea, unido a las exigencias de los plazos de entrega y a las limitaciones humanas, habría obligado luego a recortar las iniciales pretensiones. A pesar de esta prevención, no debe esto preocupar al lector del presente libro, ya que el resultado es un conjunto conciso, bien trabado y homogéneo, que trata con rigor y solidez una surtida gama de las más interesantes cuestiones que se suscitan alrededor de los órganos de control externo (OCEX) y muy especialmente, claro está, de la Cámara de Cuentas andaluza.

Formado por siete artículos, son el propio Rafael NAVAS VÁZQUEZ y Antonio MARMOLEJO LEDESMA, los encargados de iniciar el libro con el suyo. Su estudio, titulado *La Cámara de Cuentas es un órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía*, supone un análisis de la naturaleza institucional de la CCA y de su posición relativa respecto de las demás instituciones públicas, andaluzas o no. Para discernir cuál sea dicha naturaleza institucional, se detienen, como indica el título, a aclarar los conceptos de “órgano técnico” y de “dependencia del Parlamento de Andalucía”. Empezando por la cuestión de su independencia, los dos polos parecen ser su consideración como una institución de la Autonomía o su contemplación como simple órgano de auxilio al Parlamento en su labor de control político. No obstante, y dado que la CCA extiende su labor de control a la Entidades Locales, sus funciones exceden del simple control político sobre el ejecutivo, por lo que no puede asumirse que se trate de un órgano propio del Parlamento. En segundo lugar, el carácter de órgano técnico implica la defensa de una actividad objetiva, alejada de los intereses políticos, que se concreta en la elaboración de un programa de actuaciones objetivo y el empleo de procedimientos, criterios y reglas técnicas para valorar la gestión.

Su especial relación con el Parlamento, cuyas funciones de control político excede, junto con su carácter técnico y sus notas de independencia (funcional, al menos), hacen que los autores sostengan que la labor de la CCA y, en general, de los OCEX, deba ser contemplada como “*Una verdadera función pública, es decir, una actividad pública, que supone el ejercicio de potestades a través de procedimientos preestablecidos para tutelar el interés general y no el del órgano de control externo o el del Parlamento en el que se asienta*”. Esta nueva visión consigue un refuerzo institucional de los OCEX, lo que conlleva una reinterpretación de sus relaciones con los Parlamentos, y la calificación de la función fiscalizadora como una “actividad técnica” de la Administración, cuya finalidad excede el simple control político para encaminarse también a la mejora de la gestión o la mejor información a los ciudadanos.

El segundo artículo, realizado por Carmen IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA bajo el título *El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas* abunda de nuevo, como punto de partida, en la necesidad de prestar un servicio de auditoría pública como vía para mejorar la gestión de las prestaciones públicas. El problema se encuentra, sin embargo, en que son muchos los llamados para el desempeño de dicha tarea, ya que a la existencia del Tribunal de Cuentas, creado por el art. 136 de la Constitución, se vino a sumar la aparición de nuevos órganos de control externo autonómicos. Esto dio lugar a que, tras un primer momento de enfrentamiento, el Tribunal Constitucional resolviera mediante las sentencias 187/1988 y 18/1991 la compatibilidad con el bloque de constitucionalidad de la existencia simultánea de tales órganos, reconociendo incluso su concurrencia sobre los mismos ámbitos de fiscalización.

A partir de estas premisas, la autora pasa a describir las posibles relaciones entre el Tribunal de Cuentas, “supremo órgano fiscalizador”, y los OCEX autonómicos, con especial referencia a los problemas relativos a la iniciativa fiscalizadora y a las variadas posibilidades que ofrecen las fiscalizaciones horizontales. Pero más allá de las relaciones concretas, son de especial interés las reflexiones acerca de los principios que deben regirlas: el principio de lealtad constitucional, importado de la doctrina alemana y de singular trascendencia en la articulación de los estados altamente descentralizados, los principios de colaboración y cooperación, y los principios de eficacia administrativa y eficiencia y economía del gasto público, que rechazan por inconstitucionales las actuaciones tendentes a producir una duplicidad en las actividades de fiscalización. Sobre estos principios, y para la difícil tarea de arbitrar estas relaciones, la autora apuesta en última instancia por la actuación de un órgano como la actual Comisión General de Coordinación de los Órganos de Control Externo.

En tercer lugar, Pedro BISBAL ARÓZTEGUI expone a lo largo de su artículo *La Cámara de Cuentas de Andalucía y las Universidades* su conocimiento, bien fundado en su amplia experiencia profesional, sobre las relaciones entre la Cámara y las Universidades andaluzas. Para ello, tras unas referencias históricas a la evolución normativa universitaria, realiza un impecable recorrido por las normas de mayor relevancia sobre el control financiero de las Universidades, recogidas en la ya derogada Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 y en la actualmente en vigor Ley Orgánica Universitaria de 2001. Tras señalar sus aciertos, como el reconocimiento de la autonomía presupuestaria como exigencia de una más amplia autonomía universitaria, indica también sus carencias, sobre todo en el desarrollo técnico de cuestiones

como los plazos de aprobación de los presupuestos o de presentación de su cuenta general, y en respuesta a tales lagunas trae a colación la fragmentaria normativa andaluza aplicable, realizando un notable trabajo de integración. Desplegado todo el marco normativo ante los ojos del lector, finalmente se refieren las concretas actuaciones de la Cámara de Cuentas realizadas en materia de universidades.

Probablemente sea el trabajo de Juan MILLÁN SANTANA, *La Cámara de Cuentas de Andalucía: el procedimiento y los elementos de referencia en la fiscalización*, el de mayor contenido práctico. Y es ahí precisamente donde radica su mayor riqueza, puesto que el lector ve cómo se concretan ante sus ojos todas las referencias a los procedimientos y técnicas de fiscalización y control, continuamente mencionadas en los demás artículos del libro. Se expone así la existencia de un procedimiento que, acorde con el principio de interdicción de la arbitrariedad, ha de ser forzosamente único y homogéneo, del cual se desarrollan las distintas fases de que se compone, a saber la inclusión de la fiscalización en el Plan de Actuaciones de la Cámara de Cuentas (con un detallado estudio sobre quienes pueden iniciar el proceso fiscalizador), la asignación de la fiscalización a un Consejero, la comunicación a la entidad fiscalizada del inicio de la actuación fiscalizadora, la planificación del trabajo, su ejecución, la elaboración y aprobación del informe provisional, la audiencia a la entidad fiscalizada (de acuerdo con el respeto al principio de contradicción consagrado en el art. 105.c) de la Constitución y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Ismeri Europa/ Tribunal de Cuentas, de 10 de julio de 2001), la aprobación del informe definitivo y su difusión.

La segunda parte del artículo se adentra en la tarea de discernir los tipos de auditoría que se realizan por los órganos de control externo. Se distinguen así: la auditoría de legalidad (actuación conforme a la normativa), la auditoría financiera (correspondencia entre los estados y la situación financiera) y auditoría operativa (cumplimiento de los atributos propios de una buena gestión). Es esta última la que presenta una mayor complejidad, especialmente en la determinación de dichos “atributos propios de una buena gestión”, si bien deben incluirse sin duda los de economía, eficacia y eficiencia, y, con más reparos, los de efectividad, equidad, equilibrio medioambiental, excelencia, entorno y evolución sostenible. Estrechamente unido a lo anterior, la última dificultad del auditor se encuentra en la ausencia de criterios con arreglo a los cuales poder llevar a cabo su tarea, para lo cual, y como única alternativa, MILLÁN SANTANA señala en la dirección de la implantación de sistemas de indicadores normalizados.

Volviendo a derroteros mucho más jurídicos, en concreto a la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas, el artículo de Enrique MUNOZ DE JUAN sobre *Las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable y su valoración constitucional* analiza detenidamente la naturaleza jurídica de dichas actuaciones previas, haciendo una lectura constitucional de las distintas posturas sobre las mismas en la doctrina y la jurisprudencia. En primer lugar, plantea la discusión doctrinal sobre la naturaleza de la pieza separada previa a la exigencia de responsabilidades contables, especialmente a raíz de la STS de 27 de mayo de 1995, que declaró su carácter jurisdiccional. Frente a tal pronunciamiento jurisprudencial, sin embargo, explica acertadamente el autor que dicha pieza separada goza en realidad de naturaleza administrativa. De lo contrario, dado que el Consejero responsable de la fiscalización es quien acuerda la formación de la pieza separada, al atribuirle a ésta carácter judicial se estarían vulnerando las exigencias derivadas del derecho al juez ordinario e imparcial, no contaminado por una convicción previa (art. 24.2 CE; art. 6 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales). Y del mismo modo, al no reconocer la naturaleza administrativa de esta pieza separada, se impediría acordar su formación a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, frente a lo que parece recogerse en el art. 45 de la ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable por alcance revelan otro grupo de cuestiones tampoco resueltas aún satisfactoriamente. Entre ellas, la determinación de su naturaleza jurisdiccional o administrativa (esta última vuelve a aparecer más acorde con las exigencias constitucionales), o las derivadas de su compatibilidad con la jurisdicción penal (respeto del principio *non bis in idem*, por ejemplo). Todo lo cual podría estar indicando, apunta el autor, la necesidad de una detenida reflexión sobre la misma existencia de la jurisdicción contable.

El sexto de los trabajos, escrito por Margarita REGLI CRIVELL, versa sobre las *Relaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía con los órganos jurisdiccionales*. En primer lugar, y partiendo de que la CCA no es un órgano administrativo, la autora examina los distintos contactos con la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de tratar de la extensión de esta jurisdicción a los actos “materialmente administrativos” de los órganos constitucionales (o, por analogía con ellos, autonómicos). Como bien indica la autora, bordeando el nada pacífico concepto de Derecho Administrativo, sólo los actos de la Cámara que afecten a su patrimonio o a su personal podrán ser conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no así los resultados de su

labor fiscalizadora, los cuales no tienen naturaleza administrativa, no siendo sino actos materiales o de pura ejecución.

Las relaciones con el Tribunal de Cuentas, por su parte, deben abordarse desde la existencia de la jurisdicción contable. Esta jurisdicción es necesaria, improrrogable, exclusiva y plena del Tribunal de Cuentas, a pesar de lo cual puede entrar en relación con la CCA y el resto de OCEX por la vía de la delegación y por la vía de la impugnación de las resoluciones de estos órganos recaídas en los expedientes de reintegro. Por su parte, las relaciones con el Tribunal Constitucional y con los órdenes jurisdiccionales civil, penal y laboral no presentan ninguna especialidad, canalizándose en el primer caso a través del recurso de amparo frente a las decisiones y actos sin valor de ley y, en el segundo caso, de acuerdo con las situaciones en que la CCA actúe como un particular, despojándose de sus prerrogativas.

Y, en último lugar, el artículo sobre *El control externo de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, a cargo de Alejandro TERÉ PÉREZ. Es un artículo esperado por cuanto a lo largo de todo el libro se trata de forma marginal el problema del control de las Corporaciones Locales. Y conocedor de dicha problemática, el autor desarrolla su estudio con una encomiable claridad expositiva. Comienza por delimitar el sector público local andaluz, indicando las entidades que lo integran y su “carácter bifronte”, como unidades de organización del Estado y las Comunidades Autónomas y como entes con autonomía propia, constitucionalmente reconocida. Precisamente como una manifestación de tal autonomía se reconoce su autonomía financiera, lo cual genera una actividad económico-financiera propia de las Entidades locales y la consiguiente necesidad de establecer un control, preferiblemente externo, sobre ella. El autor ofrece una breve evolución histórica de dicha actividad de control externo así como una justificación doctrinal del mismo, configurándola como un instrumento para mejorar la gestión de las prestaciones públicas y la satisfacción de los intereses generales. A pesar de dicha justificación, para no chocar con la garantía constitucional de autonomía de las Entidades locales se fijan como requisitos para establecer el control sobre su actividad económico-financiera la existencia de un título material (previsto en la Constitución o en los respectivos Estatutos de Autonomía) y un título formal o norma con rango de ley, todo ello de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

Y es aquí precisamente donde más espinoso se vuelve el problema, dado que los anteriores requisitos son cumplidos tanto por las Comunidades Autónomas como por el Estado, de donde se plantea la concurrencia de la

función de control de distintos órganos de control externo, estatal o autonómicos, sobre unos mismos entes locales. Es este un punto ya tratado en otros lugares del libro, (*El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de la Comunidades Autónomas*) y de nuevo la solución pasa por apuntar hacia los principios de eficacia, economía, eficiencia, lealtad constitucional y subsidiariedad.

Para concluir, se aborda la concreta labor fiscalizadora de la CCA sobre el sector público local andaluz. Ésta se concreta en la genérica obligación de los Entes locales de rendir cuentas de sus respectivas operaciones, formando una Cuenta General que ha de ser presentada a la CCA, y en la obligación concreta de colaborar y cooperar con la Cámara para que ésta pueda ejercer sus funciones normalmente. Para reforzar esta labor, y como uno de los efectos de la tutela financiera de los Entes locales que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, se indica finalmente que para poder acceder a las subvenciones o transferencias corrientes y de capital previstas en los Presupuestos de la Comunidad, podría exigirse a las Entidades locales haber aprobado y rendido previamente sus cuentas anuales.

De todo lo expuesto, podrá el lector deducir que se trata de un libro modesto en sus aspiraciones pero generoso en sus logros, probable punto de arranque inexcusable para quienes deseen descubrir la labor, tan relevante como desconocida, de los órganos de control externo. Silenciosa y eficazmente, como suele obrar, la Cámara de Cuentas de Andalucía vuelve a poner su profesionalidad, esta vez de forma doctrinal, al servicio de los intereses públicos.

Antonio M^a Bueno Armijo.
Becario de Investigación.
Universidad de Córdoba.