

¿Ámbitos inmunes o ámbitos exentos del control financiero externo?

El supuesto de los Parlamentos autonómicos

Juan Fernando Durán Alba
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

Introducción

La aceptación acrítica de instituciones con un acreditado abolengo es un fenómeno usual en Derecho, pero que puede revestir cierta gravedad en el Derecho público y, especialmente en el Derecho Constitucional, cuando se pierde de vista que, la construcción dogmática de aquéllas, se sustenta en presupuestos que pueden ser incompatibles con los que sirven de base para comprender el moderno Estado social y democrático de Derecho. La historia, ciertamente, es irreversible, pero también, manipulable. Algo de eso hay cuando se elevan a categorías inmutables los principios sobre los que se asientan ciertas instituciones jurídicas: así, centrando ya el trabajo, los presupuestos a partir de los cuales emergió el Derecho parlamentario liberal no son idénticos a aquellos sobre los que debe

construirse, actualmente, este sector del ordenamiento jurídico. Y no lo son, porque responden a lógicas diferentes: la que deriva de la antigua dialéctica Ejecutivo-Legislativo, frente a la dialéctica mayoría-minoría propia del moderno Estado de partidos.

Por eso, determinadas opciones del legislador no responden, como se pretende, a la lógica inapelable de un determinado sistema (en nuestro caso el régimen parlamentario), sino, en ocasiones, al resultado de la discrecionalidad del legislador sustentada en criterios de oportunidad política, desde luego legítimos, pero entonces no ontológicamente necesarios. Así sospecho que sucede cuando se niega la posibilidad del control sobre determinados actos del Parlamento; y sobre ello pretenden incidir estas líneas. Más estrictamente, se trata de

determinar si la inexistencia de fiscalización financiera externa sobre los actos de las Cámaras se debe a la configuración de éstas como una ámbito inmune al control o a una exención del legislador. Para abordar el examen de las tesis negadoras de este tipo de control se ha optado por un método dialéctico, en el que se enfrentan, de forma sistemática, los argumentos a favor y en contra, de la fiscalización financiera externa del Parlamento.

I. Ámbitos inmunes y ámbitos exentos

Las primeras consideraciones han de dirigirse a determinar qué se entiende por un ámbito inmune, por un ámbito exento y a la virtualidad de ambos en las relaciones entre la institución parlamentaria y el órgano de control externo.



1. La inmunidad de una institución puede predicarse por la propia naturaleza del órgano o bien por expresa previsión normativa. En el primer caso, y sin perder de vista el ámbito parlamentario, la inmunidad de las Cámaras hundiría sus raíces en la historia, más estrictamente, en la continua relación dialéctica entre éstas y el Ejecutivo (la Corona si se prefiere), allá en los albores del emergente Estado constitucional⁽¹⁾.

(1) Allí donde historia y leyenda parecen confundirse, puede recordarse el histórico hecho cuando el rey Carlos I de Inglaterra, tras violar el santuario de los muros del Parlamento, acompañado de sus oficiales, en busca de los parlamentarios más abiertamente críticos hacia su persona, tras la negativa del Speaker Mr. Lentham a revelarles el paradero de éstos, se vio obligado a abandonar la Cámara mientras los commoners, en pie, le reclamaban entre gritos: "¡privilegio, privilegio!" (la anécdota, habitualmente narrada en los tratados británicos sobre Derecho parlamentario, se ha recogido, para este trabajo, de la versión publicada en WILDING, N. y LAUNDY, Ph., *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassel, Londres, 1968 -3ª edic.-, en págs. 100-101).

Inmunidad que acabaría expresándose en la construcción de un extenso haz de privilegios, tanto personales como institucionales, que están en la base del Derecho parlamentario liberal.

En este contexto, en el que la dialéctica entre Legislativo y Ejecutivo, aún no había sido superada por la dialéctica mayoría-minoría, no sorprende que teóricos del Derecho constitucional, como Joseph-Bartélémy y Paul Duez, hayan negado sin ambages hace ya tiempo la posibilidad de que el Parlamento sea fiscalizado externamente, en razón, precisamente, de la propia configuración del órgano⁽²⁾. Ahora bien, di-

(2) "La misma idea de independencia, de dignidad, de soberanía impide a la Administración financiera, a los inspectores de finanzas y al Tribunal de Cuentas inmiscuirse en todo aquello relativo a la ejecución de este presupuesto" (la cursiva y la traducción del original pertenecen a este trabajo, vid. BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P., *Traité de Droit Constitutionnel*, Economica, París, 1985, -reedic. de la versión publicada en 1933-, pág. 524).

cho planteamiento parece incompatible con el Estado social y democrático de Derecho, donde impera la Constitución como norma jurídica suprema, a diferencia del Estado liberal en el que la Ley se consideraba norma clave en su condición de ser expresión de la voluntad general por provenir del órgano representativo, depositario éste, además, de una cuota parte de la soberanía, según los postulados propios de la soberanía nacional. Sin embargo, en el actual contexto histórico, sólo cabe inmunidad si la Constitución así lo prevé. Aun así, aun mediando expresa previsión constitucional, el ámbito inmune sólo cabe en el marco de una interpretación sistemática de la Norma suprema; baste recordar, en este sentido la interpretación restrictiva que ha realizado el Máximo intérprete de la Constitución sobre las prerrogativas de los parlamentarios recogidas en el artículo 71 de la Norma suprema. Interpretación que, a la postre, impide una

aplicación discrecional de este, llamémoslo así *lato senso*, ámbito inmune de los parlamentarios⁽³⁾.

Hechas estas consideraciones, cabe preguntarse si nuestra vigente Constitución de 1978 consagra un ámbito inmune al control financiero externo en favor de las Cortes Generales y de las correspondientes Asambleas territoriales. Desde luego, y en relación con el Parlamento nacional, no parece que tal conclusión pueda extraerse de la inviolabilidad de las Cortes Generales proclamada en el artículo 66.3 CE. Más bien, la inviolabilidad del órgano opera como una garantía frente a intromisiones ilegítimas en el ámbito parlamentario que perturben el funcionamiento de la institución representativa y no creo que pueda reputarse como ilegítima la fiscalización financiera desarrollada por órgano y procedimiento previsto en las correspondientes normas jurídicas.

Es dudoso, asimismo, que la inmunidad al control que aquí se analiza, pueda colegirse de la, también proclamada expresamente, autonomía financiera de las Cortes Generales⁽⁴⁾. Obviando que la dicción literal

Cabe preguntarse si nuestra vigente Constitución de 1978 consagra un ámbito inmune al control financiero externo en favor de las Cortes Generales y de las correspondientes Asambleas territoriales

del precepto parece desplegar sus efectos en la fase de la aprobación del presupuesto de cada Cámara, se admite comúnmente que la aludida garantía se proyecta de igual forma sobre la elaboración de aquél. Mas, autonomía financiera no equivale a soberanía presupuestaria, pues, de la misma forma que no parece posible que el Ejecutivo decida estrangular financieramente a las Cámaras, éstas no elaboran sus previsiones de ingresos y gastos despojadas irresponsablemente de toda consideración sobre la realidad económica del Estado⁽⁵⁾. Todo ello no obsta para que, con base en este principio constitucional citado, se haya negado teóricamente la posibilidad de fiscalizar a las Cámaras, pero dicha construcción parece más propia, como se verá más adelante, de un ámbito exento de control que de un ámbito inmune al control.

En el caso de los Parlamentos territoriales, bien sabido es que la Constitución, que diseña de forma muy genérica la estructura orgánica de las Comunidades Autónomas, no configura un *status* constitucional de los órganos representativos regionales. La posición jurídica de

éstos habrá de construirse a partir de las previsiones de las normas institucionales básicas, los Estatutos, de cada Comunidad, donde, ni siquiera de todos, puede deducirse el principio de autonomía financiera de la correspondiente Asamblea⁽⁶⁾.

2. Frente a la inmunidad al control, derivada de la posición jurídica del ente público, la exención del control es fruto de una excepción, expresa o tácita, de la norma reguladora en la que se establecen los correspondientes sujetos sometidos al control, órganos encargados de la fiscalización, así como los procedimientos y efectos derivados de la misma. Así, no creo, como pretende algún autor, que para que el órgano de control externo actúe sobre el Parlamento, es suficiente con que dicha posibilidad no esté prohibida expresa o tácitamente por la norma⁽⁷⁾. Más bien, debe entenderse

(3) En apretada síntesis, recuérdese que: las manifestaciones amparadas por la inviolabilidad sólo lo están en la medida en que se hayan vertido con ocasión del ejercicio de las funciones parlamentarias (cfr., por todas, STC 51/1985, de 10 de abril, caso "Castells"); que la denegación del suplicatorio para procesar a los diputados y senadores ha de ser motivada (cfr. STC 90/1985, de 22 de julio, caso "Barral"), aun más, que la motivación ha de ser constitucionalmente adecuada (cfr. STC 206/1992, de 27 de noviembre, caso "Hormaechea vs. González Bedoya"); en fin, que no cabe extender la prerrogativa del fuero especial más allá de la conclusión del mandato parlamentario (cfr. STC 22/1997, de 11 de febrero, caso "Alcalde de Andújar").

(4) "Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. [...]" (la cursiva pertenece a este trabajo, cfr. art. 72.1 CE).

(5) Acaso, por ello, el análisis crítico sobre la eficacia de la autonomía financiera de las Cámaras se centre en la posible injerencia ab extra en la elaboración del presupuesto parlamentario (vid., p. ej., MONTEJO VELILLA, S., "La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español", en: I Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 604).

(6) Así, si bien en la mayoría de los Estatutos de prevé que la Asamblea, fija, elabora o aprueba su propio presupuesto (con redacciones diferentes según los textos), en algunos casos parece que no existe mención estatutaria expresa al presupuesto de la Cámara, como sucede, por ejemplo, en los casos de Andalucía, Baleares o Madrid entre otras (las disposiciones estatutarias se han consultado en, TORRES MUÑOZ, I., Los Estatutos de Autonomía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999).

(7) Como parece pretender J. LOZANO MIRALLES (La Cámara de Cuentas de Andalucía, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 1996), por más que el resto de razones que esgrime para sostener el control sobre el Parlamento andaluz, por parte de la Cámara de Cuentas, sean inapelables (cfr., pág. 80).

que el ámbito de actuación de estos entes se encuentra delimitado, en sentido positivo, por el contenido de la norma. En este sentido, cabe interpretar como una exención del control, en el plano nacional, la no inclusión de las Cortes Generales en el seno del sector público susceptible de ser fiscalizado por el Tribunal de Cuentas, en los términos en los que se recoge en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu). Del mismo modo, un amplio número de las normas reguladoras de los órganos de control externo autonómicos no recogen, dentro del sector público sometido a su fiscalización, a la correspondiente Asamblea representativa; de hecho, de forma clara y, aun con las matizaciones que ahora se realizarán, sólo se cita de forma expresa a los órganos parlamentarios en los casos de las leyes valenciana y castellano-manchega⁽⁸⁾.

Sin embargo, la delimitación del ámbito sometido a control no deja de plantear algún problema derivado de la redacción de las normas jurídicas. En primer lugar, desde el punto de vista de la fiscalización vertical, es decir, la ejercida por el Tribunal de Cuentas del Estado sobre las Comunidades Autónomas, en su condición de "supremo órga-

no fiscalizador" (art. 136.1 CE), nada impide que este órgano controle a los Legislativos regionales, pues las Comunidades Autónomas integran el sector público sobre el que se proyectan sus funciones (art. 4.1, letra b, LOTCu)⁽⁹⁾. Recuérdese que, si bien es cierto que la doctrina del Tribunal Constitucional ha consagrado la existencia de órganos regionales de fiscalización, pues la naturaleza suprema del ente estatal no equivale a exclusividad del mismo⁽¹⁰⁾, no es menos cierto que, a diferencia de la jurisprudencia sobre órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas, donde el Máximo intérprete de la Constitución ha consagrado *la doctrina de la sustitución*⁽¹¹⁾, en el ámbito que aquí se estudia ha de tenerse en cuenta la coexistencia de ambos órganos de control externo. Otra cosa sucede desde el punto de vista de la fiscalización horizontal, esto es, la ejercida entre órganos de la misma base territorial. En este caso sí cabe, en principio, la posible exención desde el momento en que el legislador decida no incluir al Parlamento autonómico en el sector público objeto de control externo.

(9) Vid., sobre este particular, VICENTE MARTÍN, C. DE et al., "La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Fiscalización Externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión", *Revista Española de Control Externo*, núm. 2, mayo 1999, en especial, págs. 96 y sigs.

(10) Vid. STC 18/1988, de 17 de octubre, en particular, Fundamento Jurídico 8º (vid. idem y, asimismo, BISBAL AROZTEGUI, P., "El Tribunal Constitucional y los OCEX autonómicos", *Auditoría Pública*, núm. 2, julio 1995, págs. 52 y sigs.).

(11) Esto es, allí donde se cree el órgano consultivo regional, éste sustituye funcionalmente en el ámbito de la Comunidad Autónoma al Consejo de Estado (vid. STC 204/1992, de 26 de octubre, en particular, Fundamento Jurídico 5º).

No se olvide, en fin, que aunque algunas normas reguladoras de los órganos de control externo no parecen aludir de forma expresa al órgano legislativo regional, desde el momento en que en el sector público se incluye a los entes "Junta" (en el caso de Andalucía)⁽¹²⁾ y "Generalidad" (en el caso de Cataluña) y, que por previsión estatutaria, estos entes integran a los Ejecutivos, Legislativos y presidencias de las respectivas Comunidades Autónomas, puede sostenerse que el correspondiente Parlamento territorial queda sometido a la fiscalización del ente de control regional, por más que la ley parezca proyectarse sobre el ámbito del Ejecutivo y de la Administración regional principalmente.

II. Los argumentos y contraargumentos, a favor y en contra, de la exención

1. Acaso, se pretende como el más poderoso de los argumentos a favor de la exención, el respeto al principio de autonomía financiera de las Cámaras. De hecho, no es inusual acudir a éste para justificar, en el plano nacional, que el legislador no haya incluido a las Cortes Generales en el seno del sector público objeto de la fiscalización del Tribunal de Cuentas⁽¹³⁾.

(12) Vid., para el caso andaluz, LOZANO MIRALLES, J., *La Cámara de Cuentas de Andalucía*, op. cit., en particular, págs. 65 y sigs.

(13) Siendo, pues, el único control posible de carácter interno, vid.: SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 70, para el caso de las Cortes Generales y ZÁRATE Y PERAZA DE AYALA, B. DE, "La autonomía financiera de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas" en: *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, Sta. Cruz de Tenerife, 1986, págs. 145 y sigs., para el supuesto de las Asambleas territoriales.

(8) Tendencia que continuaba el fenecido texto por el que se regulaba el Consejo de Cuentas de Extremadura. En efecto, el 10 de abril de 1997, el Pleno de la Asamblea extremeña aprobó una ley, por la que se regulaba el Consejo de Cuentas de dicha Comunidad (Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura, núm. 106, de 30 de abril de 1997). Dicha norma quedaba pendiente de publicación en el Boletín de la Comunidad, a resultas de que se incorporaran determinadas enmiendas de carácter técnico de cara a su redacción final. En lo que aquí interesa, el artículo 3, letra a, de la citada norma situaba al Legislativo de Extremadura en el seno del sector público susceptible de ser fiscalizado por el Consejo de Cuentas.

Mas, frente a este argumento, cabe, si no oponer objeciones, sí por lo menos plantear ciertos interrogantes. El primero de ellos, si autonomía financiera implica ejecutar el presupuesto sin sometimiento al ordenamiento jurídico. Otra cosa es que la fiscalización que realizan los órganos de control externo no se limita a un control de mera legalidad, sino que hay que tener presente las auditorías e3, pero a ello me referiré más adelante.

En segundo lugar, existe el problema, ya señalado, de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no recogen el principio de autonomía financiera de la correspondiente Asamblea. Cabe preguntarse si ello supone una posición jurídica más debilitada, en materia de control externo, con respecto a los demás entes territoriales. En relación con esto, si se argumenta que el principio citado se encuentra en la lógica del sistema parlamentario, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional parece reacia a que, mediando imprevisión estatutaria, pueda trasladarse, *ope legis*, la posición jurídica (o instituciones propias de ésta) de las Cortes Generales al ámbito de los Parlamentos autonómicos⁽¹⁴⁾.

2. Otro argumento, para negar la posibilidad de la fiscalización que ahora se analiza, tiene que ver con el marco de relaciones entre ambos órganos⁽¹⁵⁾. Proclamada *ex lege* la relación de dependencia orgánica (a la vez que la autonomía funcional) del ente de fiscalización con respecto de la correspondiente Asamblea legislativa, surge el interrogante de cómo el órgano subor-

(14) Vid., en este sentido la STC 36/1981, de 12 de noviembre, por la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco que pretendía introducir la inmunidad parlamentaria para los representantes en dicha Cámara.



dinado va a controlar al órgano supraordenado⁽¹⁶⁾.

Sin embargo, a este argumento también cabe oponer objeciones. La primera tiene que ver con la presunta objetividad del control de legalidad, es decir, que el órgano de control externo se limita a comprobar la corrección jurídica de la ejecución presupuestaria del Parlamento y, por lo tanto, no se trata de una actividad con fiscalización sustentada sobre criterios de oportunidad, sino de legalidad. A esta objeción debe añadirse un matiz: de nuevo, nos encontramos con el problema de las auditorías operativas,

(15) De este particular he tenido ocasión de ocuparme con mayor extensión en mi trabajo, "Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria" en: *Parlamento y control del Gobierno* (coord. F. Pau i Vall), coed. de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos y Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 397 y sigs.

(16) Se plantea esta paradoja LOZANO MIRALLES, J., *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, coedic. Civitas y Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid, 1996, en pág. 71. Asimismo, véase la referencia al Dictamen de la Asesoría Jurídica del órgano navarro de control externo, citado por ORDOQUI URDAGI, L., *La Cámara de Comptos de Navarra: su restablecimiento y consolidación en la Comunidad Foral 1978-1988*, edit. por la Cámara de Comptos, Pamplona, 1988, pág. 65.

esto es, que la actuación de los órganos de control externo no se limita a un control de legalidad, aunque, en la cultura jurídica continental, éste aún sea el control predominante⁽¹⁷⁾.

Pero, en segundo lugar, a los críticos del control externo y que, además limitan las posibilidades de fiscalización a la ejercida por la propia intervención parlamentaria (control interno), ha de oponérseles otra objeción al argumento de la dependencia interorgánica. En efecto, llevado el argumento a sus últimas consecuencias surge el problema de si tiene sentido avalar la posibilidad del control interno, pues si nos aferramos a éste, las relaciones de dependencia son mayores que en el caso de los entes de fiscalización; más aún, cabría hablar en estos casos de sujeción más que de dependencia. En conclusión, no parece de recibo que pueda negarse el control externo sobre la base de que el órgano controlador depende

(17) Mucho tiene que ver, en esto, la falta de previa concreción de los objetivos por parte del ente fiscalizado, cuyo grado y modo de cumplimiento pueda ser examinado por el órgano de control externo (vid. OSÉS ABANDO, J., "Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación", *Auditoría Pública*, núm. 11, octubre 1997, pág. 60).

orgánicamente del eventualmente controlado y, acto seguido, sostenerse la existencia del control interno donde las relaciones son más intensas.

3. Pero ahondando en la posibilidad del control del Parlamento, cabe formular otro argumento en contra. Ciertamente que el peso de la actividad de fiscalización externa recae en el control de legalidad, pero prevista por la norma las auditorías e³⁽¹⁸⁾, se plantea si a través de ellas el órgano de control externo puede penetrar en el ámbito de la discrecionalidad del Parlamento.

Sobre este tipo de actividad de fiscalización planea, creo, el prejuicio de su presunta falta de objetividad frente al control de legalidad sustentado, aparentemente, sobre la certeza de la norma jurídica. Convento con J. Lozano Miralles sobre la escasa concreción de las normas reguladoras de los órganos de control externo a la hora de fijar con exactitud, de dotar de contenido, a los criterios de economía, eficacia y eficiencia⁽¹⁹⁾. Aunque teóricamente sí se han elaborado las correspondientes distinciones entre el control de eficacia (comprobación de si los objetivos han sido cumplidos), de eficiencia (es decir si la utilización de recursos ha sido la adecuada) y de economía (si los medios por los que se ha optado son los menos

onerosos)⁽²⁰⁾, el propio contenido material de los mismos los convierte a menudo, en terreno abonado para que sean objeto de crítica por ser susceptibles de ser utilizados sesgadamente⁽²¹⁾.

Sin embargo, una configuración adecuada de este tipo de

control no es un capricho del legislador, sino una expresión, pienso, del mandato constitucional (ciertamente inconcreto) de que la programación del gasto y ejecución del gasto público, respondan a los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE).

(20) Vid. FERNÁNDEZ DÍAZ, A., "¿Puede hablarse de una economía de control?". *Revista Española de Control Externo*, núm. 1, enero 1999, en pág. 44 y sig.

(21) Hace ya tiempo, se suscitó en Canadá un conflicto entre el Ejecutivo y el Auditor General de ese país, acerca de las conclusiones del segundo sobre la política impositiva del primero e, incluso, de su línea de gastos. Ambos órganos oponían, en su pugna de legitimidad funcional, su relación de intermediación con el Parlamento: el Gobierno, pues recibe la confianza política de éste para llevar adelante su política; el segundo, por su condición de officer del Parlamento, comisionado por éste para llevar a cabo su función de fiscalización (vid. estos hechos en VAN LOON, R. y WHITTINGTON, M.S., *The Canadian Political System. Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987 -4ª edic.-, pág. 584).

Conclusiones

A partir de lo expuesto, no puede sostenerse que la ausencia de control, por parte de los órganos externo de fiscalización, de los Parlamentos territoriales, sea el resultado de una operación lógica por parte del legislador, en la que la exención del control ha de colegirse de la posición jurídico-institucional de las Asambleas legislativas autonómicas. Más bien, obedece a la discrecionalidad del legislador sustentada en criterios de oportunidad política.

Ahora bien, el arbitrio de fórmulas de fiscalización requiere de su establecimiento expreso en las normas reguladoras de los órganos de control externo. No vale, pues, el criterio de la prohibición expresa, sino el de su establecimiento expreso, lo otro sería, estimo, dejar abierta la puerta a la arbitrariedad e inseguridad jurídica, pues el eventual fiscalizado desconocería, *a priori*, si el control podría ejercerse o no. Las objeciones expuestas, en contra de los argumentos en favor del Parlamento como un ámbito exento al control financiero externo, allí donde éste no ha sido previsto por la norma jurídica, son criterios de política legislativa, de *lege ferenda*, mas no pueden invocarse como *lege data* para que el ente fiscalizador ejerza el control sin previa habilitación normativa.

La fiscalización parlamentaria no está exenta de problemas, algunos no resueltos por la redacción actual de las leyes reguladoras de los órganos de control externo. Uno de ellos, y no el menor, tendría que ver con la legitimación para instar la fiscalización. Más allá de examen anual y ordinario de las cuentas de la Asamblea ¿cabrían informes de fiscalización extraordinarios? La norma atribuye generalmente la iniciativa de fiscalización, además de al Parlamento, al Ejecutivo; mediando entre ambos, en un sistema parlamentario, evidentes lazos de fiducia que se proyectan en la confianza y eventual responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, no parece lógico que aquél pueda instar el control de éste. Si la iniciativa se deja en manos del Parlamento surgen, asimismo, interrogantes: ¿estaríamos exclusivamente ante un control instado por el Pleno de la Cámara? Se nos aparece en todo caso como escasamente eficaz, desde la sospecha del magro interés del órgano por ser controlado. Pero más difícil nos parece, que la iniciativa del control financiero se deje en manos de la minoría ■

(18) No es el momento de diferenciar entre fiscalización y auditoría que, es cierto, aparecen, acaso de una forma en exceso genérica, a lo largo de estas líneas. Vid. Un intento de delimitar ambas categorías, constituyendo la auditoría un momento previo a la fase de fiscalización, por TERMES i ANGLES, F., "Auditoría versus fiscalización", *Auditoría Pública*, núm. 1, abril 1995, pág. 22 y sig. Por su parte, apunta las diferencias entre los términos "control" y "fiscalización", LOZANO MIRALLES, J., "Los parámetros de actuación de los órganos de control externo", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (I), enero-abril 1997, págs. 151 y sigs.

(19) Cfr. *idem*.