

Reflexiones sobre el Tribunal de Cuentas en el vigésimo quinto aniversario de la Constitución española de 1978

Paulino Martín Martín

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Se ha dicho por voz autorizada que la Constitución española de 1978 (CE) puede considerarse como una obra nacional de consenso entre las fuerzas políticas y entre los territorios o regiones que componen el Estado español, dotada, sin duda, de una autoridad superior a cualquiera otra de las Constituciones promulgadas desde 1812. Añade García de Enterría¹ que en nuestra historia constitucional no se había hecho presente la acción de un verdadero «poder constituyente general y popular con una inequívoca intención de instituir una norma suprema y estable, pauta de toda la vida colectiva».

Hoy, veinticinco años después, podemos afirmar que tal apreciación continúa siendo válida para la mayoría de los ciudadanos españoles; las instituciones y los valores que la Constitución instaaura o renueva gozan de buena salud –a pesar de algunas disfunciones que el paso del tiempo se encarga de hacernos patentes– debido a que, en general, funcionan con normalidad y a que los principios y valores constitucionales han arraigado entre nosotros².

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA: «Fundamentos constitucionales del Estado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 52 (págs. 12 y sigs.).

² «Ha de empezarse por reconocer que el arraigo depende de cómo nazca esa milagrosa criatura, mezcla de intuición y raciocinio, de debilidad y fortaleza, de política y derecho, que es la Constitución de un Estado», HERNÁNDEZ GIL, *Obras completas*, tomo 7.º, pág. 249, Editorial Espasa-Calpe.

Asimismo, debemos congratularnos de que nuestra Constitución pueda calificarse como una Constitución formal, escrita y rígida, ya que ella misma ha previsto los procedimientos para su reforma y se ha configurado como superior a todas las leyes y actos o disposiciones del Estado. El poder legislativo, por ello, tiene a lo preceptuado por la Constitución como límite infranqueable. La propia jurisprudencia constitucional es explícita a estos efectos, la vieja Sentencia n.º 76/1983, de 5 de agosto, declaró ya que «la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo se fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador». En esta línea (Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de julio de 1999) ha podido afirmarse que «la Constitución se constituye en la parte general del ordenamiento jurídico» o que «la Constitución es así la norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1981). Sin duda, ello resulta jurídicamente cierto, porque la Constitución no sólo es norma organizadora de los poderes del Estado y aplicable por los jueces, sino que se revela como el soporte último del sistema jurídico, en cuanto expresión de un conjunto o sistema de valores y principios que articulan las bases de la convivencia político-social de la comunidad nacional, informando por ello todo el ordenamiento jurídico.

En fin, sus planteamientos son superadores de las limitaciones atribuidas a las Constituciones clásicas en las que su eficacia se circunscribía a la organización de los poderes, aunque en estos supuestos se necesitaba, en muchos casos, la intermediación de la ley en manos del legislativo, al poder moverse éste libremente, por no existir jurisdicción constitucional en nuestro sistema, si se excluye el período de la Segunda República y lo previsto en el artículo 77 de la Constitución de 1873.

La Constitución de 1978 instaaura un moderno sistema de jurisdicción constitucional (arts. 159 a 165, Título IX) que es desarrollado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre³.

Por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, el artículo 136 de la CE esboza el esquema institucional del Tribunal mediante las siguientes declaraciones normativas:

³ Modificada por las Leyes Orgánicas 8/1984, de 26 de diciembre; 4/1985, de 7 de junio; 6/1988, de 9 de junio; 7/1999, de 21 de abril, y 1/2000, de 7 de enero.

a) Le atribuye el carácter jurídico constitucional de órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y asimismo del sector público.

b) Dependerá –norma imperativa– directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

c) Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiese incurrido.

d) Se reconoce al Tribunal de Cuentas de manera expresa su propia jurisdicción.

e) Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

f) Una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas⁴.

En lo esencial, los criterios básicos en que se apoya la nueva configuración del Tribunal de Cuentas son en gran parte reproducción y, en su caso, desarrollo actualizado del régimen jurídico contenido en los artículos 120 y 109, párrafo último, de la Constitución de 1931⁵. La nueva normativa supone una mejora no sólo técnica, sino también de contenido. Con razón podría decirse que en nuestro caso se hace realidad la afirmación de Jellinek⁶ de que «toda la historia del Derecho está formada por un proceso ininterrumpido de racionalización de las instituciones existentes».

⁴ El artículo 153.d) atribuye al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económica y presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

⁵ El artículo 120 de la Constitución de 1931 era del tenor literal siguiente: «El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas con el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado. Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones. Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales.» El artículo 109, último párrafo: «Las Cuentas del Estado se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiese incurrido.»

⁶ JELLINEK: *Teoría general del Estado* (pág. 265).

2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS COMO ENTE ESTATAL U ÓRGANO SUPREMO FISCALIZADOR

La conceptualización del Tribunal de Cuentas como órgano constitucional o, como mantiene, un sector cualificado de la doctrina, de relevancia constitucional⁷, no tiene para mí la importancia que se le ha dado en la discusión doctrinal. Lo importante es que la Constitución [arts. 136 y 153.d)] le da carta de existencia constitucional –como hizo en su día la Constitución de 1931– al incorporar al texto del artículo 136 los pilares o notas básicas de lo que iban a ser no sólo sus competencias, sino también los principios organizativos del Tribunal de Cuentas en su nueva concepción al querer constitucionalizar –con todo lo que supone– la Institución⁸, y ello aunque remite a una Ley Orgánica la regulación, en detalle, de la composición, organización y funciones del Tribunal, lo cual ha de hacerse dentro del marco que la Constitución ha delimitado previamente al señalar cuál sea el carácter jurídico del órgano estatal renovado, su ámbito objetivo y obligaciones básicas, explicitación del reconocimiento de su jurisdicción y principios básicos informantes del estatuto de los miembros del Tribunal.

Realmente, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) fue respetuosa con los criterios y principios constitucionales, y en su desarrollo tuvo en cuenta los criterios técnicos que delimitan y conforman las competencias o ámbitos de decisión que al Tribunal de Cuentas atribuye la Constitución. Por otra parte, era indudable que el esquema organizativo y funcional que aparece explicitado en el texto constitucional permitía al legislador ordinario cierto margen de maniobra en la configuración del Tribunal y, en particular, en la concreción de aspectos tales como la articulación de la dependencia de las Cortes Generales, las relaciones

⁷ CAZORLA PRIETO: *Comentarios a la Constitución Española* (págs. 2060 y siguientes).

⁸ En toda nuestra historia constitucional sólo las Constituciones que se citan aluden al Tribunal de Cuentas. La de Bayona (1808), en su artículo 122, prevé una Contaduría General que examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas... La de Cádiz de 1812, en su artículo 350, preceptúa «para el examen de todas las Cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial». La de 1869, en su artículo 58, n.º 5, atribuye a las Cortes la facultad «de nombrar y separar libremente los Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, sin que el nombramiento pueda recaer en ningún Senador o Diputado». La Constitución de 1876, en su artículo 21, incluye al Presidente del Tribunal de Cuentas como Senador por derecho propio. La de 1931, además de lo dicho en nota anterior, incluye al Presidente del Tribunal de Cuentas en la lista de vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales.

entre ambas instituciones, la delegación de funciones, etc., temas sin duda básicos para entender cuál sea la caracterización jurídica que, en definitiva, se asigna al Tribunal de Cuentas en relación con la nota necesaria de independencia que resulta inexcusable para que pueda cumplir su misión. Tal problemática fue afrontada y resuelta con discreción, como puede apreciarse de la simple enumeración de los principios básicos en que se asienta el sistema de la Ley Orgánica que desarrolla el precepto constitucional. Así, por ejemplo, se formulan las siguientes declaraciones de carácter normativo:

a) Al Tribunal de Cuentas se le atribuye el carácter jurídico de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera del Estado (arts. 1.1 de la LOTCu y 136 de la CE).

b) Es único en su orden... y dependerá de las Cortes Generales (arts. 1.2 de la LOTCu y 136 de la CE).

c) El Tribunal ejerce sus funciones con plena independencia y sometido al ordenamiento jurídico (art. 5 de la LOTCu).

d) Son funciones propias del Tribunal de Cuentas: la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable (art. 2 de la LOTCu). El artículo 4 de la LOTCu contiene la relación de quienes (entes, órganos o personas jurídico-públicas o entes territoriales) integran el sector público, incluyendo también la fiscalización de subvenciones, créditos y avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.

e) El Tribunal tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y del personal a su servicio (art. 3 de la LOTCu).

f) El Tribunal elabora su propio presupuesto, que se integrará en los generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales (art. 6 de la LOTCu).

g) Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional. Los requerimientos de inhibición hechos al Tribunal de Cuentas no producirán la suspensión del respectivo procedimiento (art. 8 de la LOTCu).

Este precepto tiene su antecedente en el artículo 120, último párrafo, de la Constitución de 1931. La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), en su artículo 3.p), atribuye al Pleno del Tribunal de Cuentas la facultad de pro-

poner a las Cortes Generales el planteamiento de conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal. No está de más precisar que las materias objeto del posible conflicto son las referidas al campo de la función fiscalizadora y a las cuestiones en las que el Tribunal de Cuentas tiene atribuida la competencia exclusiva, puesto que en relación con la jurisdicción contable, tal como prescribe el artículo 50 de la LFTCu, los conflictos que se susciten entre la jurisdicción contable y la Administración o restantes jurisdicciones serán resueltos de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales. Tal diferenciación de régimen jurídico es consecuencia obligada en razón precisamente de la diferente naturaleza jurídica predicable a las funciones fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Al ser la jurisdicción contable una verdadera jurisdicción [arts. 136 de la CE, 2 de la LOTCu, 3.1 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ), 49 y sigs. de la LFTCu y reiterada jurisprudencia constitucional; Sentencias 187/1988, de 17 de octubre; 18/1991, de 31 de enero, y 215/2000, de 18 de septiembre, entre otras], la remisión que hace el artículo 50 de la LFTCu a la Ley de Conflictos Jurisdiccionales es de pura lógica jurídica. La Ley de Conflictos (Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo) dedica el Capítulo IV al tema bajo el anunciado «De los Conflictos con la Jurisdicción contable», prescribiendo que «los conflictos de jurisdicción que se susciten entre los órganos de Jurisdicción contable y la Administración y los que surjan entre los primeros y los órganos de la Jurisdicción militar serán resueltos por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción y por la Sala de Conflictos de Jurisdicción, respectivamente (art. 31.1).

A los efectos de los conflictos de competencia y cuestiones de competencia regulados en los Capítulos II y III del Título III de la LOPJ, los órganos de la Jurisdicción contable se entenderán comprendidos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 31.2 de la Ley Orgánica 2/1987).

h) El artículo 30 de la LOTCu atribuye a las Cortes Generales la competencia para la designación de los Consejeros (seis al Congreso y seis al Senado) entre los profesionales que enumera, a la vez que preceptúa su independencia e inamovilidad. En materia de responsabilidad civil o penal atribuye la competencia al Tribunal Supremo (Salas 1.^a y 2.^a), mientras que en materia disciplinaria establece que «se deducirá conforme establezca la Ley de Funcionamiento». Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

El sistema instaurado permite sostener que nos encontramos ante un ente u órgano estatal único en su orden (sin perjuicio de que en

el desarrollo constitucional hayan surgido por la fuerza de los Estatutos (en algún caso sin ellos) los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas) que goza de independencia en el ejercicio de sus funciones (unas son propias, otras las ejerce por delegación constitucionalmente establecida) no sólo formalmente, sino que también dispone de potestad o facultad para organizarse, formular o proponer a las Cortes Generales su presupuesto, gestionarlo y controlarlo, etc. Sus miembros son independientes, inamovibles y sometidos a las mismas causas de incapacidad e incompatibilidad que los jueces, a la vez que son responsables en los términos que establecen la LOTCu y la LFTCu.

Es de añadir que las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de fiscalización tienen una naturaleza jurídica especial nacida del contenido técnico de su función constitucionalmente atribuida, por cuanto que la censura de una cuenta pública o la fiscalización en concreto de una gestión económico-financiera de un cuentadante público implica una peculiar manera de ejercer sus cometidos fiscalizadores (la auditoría como técnica instrumental, sea analítica, integral, etc., es siempre un medio) que comprenden no sólo los clásicos controles de legalidad y regularidad contable, sino también la comprobación del cumplimiento de las exigencias que surgen de los principios técnicos de economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos públicos. El juicio que emite el Tribunal mediante sus informes –al igual que ocurre con el dictamen pericial en otros ámbitos– no puede ser, dentro del campo que le es propio como juicio técnico, revisado, reformado o alterado por ningún otro órgano, ni siquiera por las Cortes Generales, pues si bien el Tribunal trabaja para facilitarles a ellas su decisión final –aprobatoria o no– no puede olvidarse que en su función específica constitucionalmente conferida tiene el carácter de Supremo y está en la naturaleza de las cosas que el informe o dictamen agota en sí la actuación del Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador, dando paso a la fase parlamentaria. Ello no quiere decir que en algún caso excepcional no pueda acordarse por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas la ampliación de un informe o simplemente la realización de una investigación o comprobación complementaria del Informe emitido o, incluso, después de aprobado el informe por la propia Comisión.

Interesa resaltar que la independencia del Tribunal de Cuentas descansa como primer fundamento en el sometimiento de todo su actuar al Ordenamiento Jurídico como manifestación del principio

de legalidad, que, por lo demás, es exigencia general (arts. 9.1 y 3 y 106 de la CE).

La independencia es una garantía que tiene diferentes aspectos:

1) Orgánico. Aquí, al ser el órgano único, el principio de unidad se manifiesta en toda su intensidad por ser la unidad un principio de organización que garantiza la existencia de un conjunto orgánico establecido con anterioridad y con una atribución competencial específica; asimismo se aprecia un aspecto cuasi territorial que culmina en el Tribunal Supremo para los supuestos de casación y revisión en la jurisdicción contable y también para los asuntos administrativos o de personal (supuestos en que el Tribunal actúa como Administración Pública con competencia exclusiva) susceptibles de recurso contencioso-administrativo ordinario ante el Tribunal Supremo o ante las Cortes Generales en materia de fiscalización, planteamientos de conflictos, nombramientos o ceses de Consejeros, nombramiento del Presidente, etc.

Este principio puede extenderse al campo de la ordenación interna del órgano. Esta aplicación es congruente con los principios que informan el sistema, esto es, si valoramos igual el principio de unidad con la garantía de la legalidad del titular del órgano en que resida la competencia. De todo ello se desprende que los principios esenciales en que descansa el sistema son la inamovilidad, las incompatibilidades y la responsabilidad de que están investidos los miembros del Tribunal como titulares de los órganos que tienen legalmente atribuida la competencia.

Es indudable, además, que el sistema debe asegurar la independencia del titular del órgano frente a la propia organización.

2) El principio de independencia tiene un reflejo en los principios de exclusividad e integridad. En lo esencial significan que sólo puede realizar la actuación pedida aquel titular del órgano a quien legalmente le venga atribuida la competencia, notas todas ellas atribuibles al Tribunal de Cuentas no sólo por imperativo legal, sino también por tener cobertura constitucional.

La independencia, en fin, como principio, tiene un doble aspecto, orgánico y subjetivo, que no sólo es compatible con la dependencia de la ley, sino que ambos principios van unidos hasta el punto de que la legalidad de la actuación de la autoridad o funcionario actuante es la garantía de su propia independencia personal en un Estado de Derecho.

3. LA DEPENDENCIA DE LAS CORTES GENERALES

Tanto la CE (art. 136.1, 2.º párrafo) como la LOTCu (art. 1.2) se limitan a preceptuar que el Tribunal de Cuentas «dependerá directamente de las Cortes Generales». El mandato es imperativo, pero por su carácter abstracto no deja de ser una declaración programática –o se le asimila a ella– que necesita la intermediación de la ley ordinaria para su efectividad o desarrollo.

Desde un punto de vista gramatical, «dependencia» tiene un significado de subordinación; la segunda acepción de la voz contenida en el *Diccionario de la Real Academia Española* alude a «oficina pública o privada dependiente de otra superior», y en cuanto a «dependen», la acepción 2.ª la expresa como «estar subordinada a una persona o cosa...» o «venir de ella como de su principio o estar conexas una cosa a otra o seguirse a ella», mientras que «directamente» (adverbio de modo) no significa otra cosa que «de un modo directo» o «a lo que se encamina derechamente a una mira u objeto».

Cazorla⁹, al calificar al Tribunal de Cuentas como órgano supremo fiscalizador, en principio apunta a su desvinculación del ejecutivo y del legislativo; sin embargo, la norma contenida en el párrafo 2.º dispone la «dependencia directa de las Cortes Generales». Esta dependencia «que se proclama constitucionalmente no debe entenderse como incorporación del Tribunal de Cuentas a la Institución parlamentaria». Esta afirmación la funda en varias razones:

1) El Tribunal de Cuentas no es únicamente un órgano fiscalizador; la faceta jurisdiccional queda al margen del ámbito de lo que constitucionalmente son las Cortes Generales.

2) La dependencia que se configura es una reacción a la situación anterior de sumisión al ejecutivo.

3) El precepto se inspira en el artículo 120 de la Constitución de 1931 y en la Ley de 29 de junio de 1934, que al desarrollar la norma constitucional no entiende tal dependencia como incorporación del Tribunal de Cuentas a la estructura parlamentaria.

4) En numerosos textos constitucionales europeos se plasma también la dependencia que se examina, sin que por ello se haya producido la incorporación indicada.

A juicio de este autor, el Tribunal de Cuentas es una Institución dependiente de las Cortes Generales, situada dentro de la órbita

⁹ CAZORLA PRIETO: *Comentarios a la Constitución*, pág. 2061.

parlamentaria, pero sin ser un órgano parlamentario y cuya dependencia de aquéllas tiene más un significado político-histórico que jurídico. Y se justifica en gran medida en la idea de que la independencia que el Tribunal precisa para el cabal desempeño de sus funciones se garantiza mejor, dadas éstas, en el marco parlamentario¹⁰.

Después de recordar lo dispuesto en el artículo 5 de la LOTCu (el Tribunal ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico) concluye afirmando que la citada dependencia parlamentaria nunca puede ser el cauce para una mediatización del Tribunal de Cuentas por las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones, pues si así se intentara, cualquier actuación, a tal fin, atentaría al diseño que para el mismo esbozara la Constitución y pormenoriza la LOTCu.

Estando de acuerdo en lo esencial con lo sostenido por Cazorla, no puede aceptarse, sin más, que la dependencia de las Cortes Generales tenga más un significado político-histórico que jurídico. En primer lugar, y que nosotros sepamos, sólo el artículo 120 de la Constitución de 1931 contiene tal declaración –incluso con el mismo texto–, por lo que la historia de la «dependencia» del Tribunal de Cuentas en norma constitucional es muy reciente. Las Constituciones españolas desde 1812 hasta la de la Segunda República no formulan tal declaración. La de 1812, en su artículo 350, remite a una ley especial para organizar la Contaduría General de Cuentas. La de 1869 atribuye a las Cortes la facultad de nombrar y separar libremente a los miembros del Tribunal de Cuentas del Reino (art. 58.5). La de 1876, artículo 21, atribuye al Presidente del Tribunal de Cuentas el rango de Senador nato o por derecho propio. Y ello es comprensible porque las Constituciones clásicas, en su parte orgánica, se limitaban a la organización de los Poderes del Estado y aún se necesitaba, en general y para su eficacia, la intermediación de la ley. Por eso no es de extrañar que a lo largo de nuestra historia constitucional el régimen jurídico-organizativo y de funcionamiento del Tribunal de Cuentas fuese campo reservado a la ley ordinaria; prevaleciendo en las leyes especiales o específicas que han regulado el Tribunal (Ley de 1851, 25 de junio de 1879, y Real Decreto n.º 166, de 19 de junio de 1924) la adscripción al ámbito del ejecutivo, en lo que podemos llamar parte orgánica, mientras que la independencia funcional ha sido proclamada en las diferentes leyes (de una forma

¹⁰ En el mismo sentido, GAYÓN GALINDO: «El Tribunal de Cuentas: una perspectiva», *Presupuesto, Gasto Público*, n.º 9, pág. 65.

u otra), hasta el punto de poderse afirmar que esta declaración formal es una constante histórica en nuestro sistema.

Es indudable, por otra parte, que la «dependencia» de las Cortes Generales, tal como aparece diseñada en la CE, exige, necesariamente, la intervención de una ley orgánica para regular el régimen jurídico aplicable, debiendo acudirse a lo previsto en la normativa de desarrollo para saber cuál es el sistema instaurado.

El artículo 5 de la LOTCu proclama la plena independencia del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones (de todas, sean fiscalizadoras, jurisdiccionales, de administración o gestión y personal) y con sometimiento al ordenamiento jurídico. O sea, que la independencia funcional está reconocida legalmente y forma parte esencial de la caracterización del Tribunal de Cuentas como órgano estatal relevante. El sometimiento a la ley no hace más que reforzar la nota de independencia, ya que la ley (ordenamiento) no sólo delimita o señala su ámbito jurídico de actuación, sus medios y fines, sino que en la ley se encuentra la garantía última del normal funcionamiento de la Institución; a la vez que los titulares de los órganos (en su ámbito competencial) que componen, según ley, la estructura del Tribunal de Cuentas, en el obrar conforme al ordenamiento jurídico, encuentran en ello la garantía máxima que la ley ofrece a su independencia y no sólo frente a los elementos externos, sino también frente a la propia organización de la que forman parte.

La dependencia debe también ser contemplada desde la perspectiva orgánica, algo así como si observáramos un vínculo jerárquico (órgano superior-inferior) y también material como facilitador de medios y su control por el órgano superior, etc. Para saber en este particular cuál sea el régimen jurídico establecido no queda más remedio que atenerse a lo prescrito en la LOTCu y, en su caso, en la LFTCu.

En nuestro sistema, el Tribunal de Cuentas es plenamente independiente en el campo de la administración, gestión y personal (competencia exclusiva), goza de autonomía presupuestaria y de su control técnico-presupuestario (arts. 3 y 5 de la LOTCu), lo cual supone un reconocimiento de un autogobierno auténtico que refuerza en lo necesario la independencia funcional.

Desde la perspectiva orgánica, la dependencia se manifiesta en los siguientes términos:

1) La LOTCu, en su artículo 30, atribuye a las Cortes Generales la facultad del nombramiento de los miembros del Tribunal de

Cuentas en número de doce (seis por el Congreso y seis por el Senado) en la forma y con los requisitos que la propia ley señala y que la de Funcionamiento desarrolla.

2) Se le atribuye la función sancionadora respecto de los Consejeros de Cuentas en los supuestos legalmente previstos y mediante el cumplimiento de los trámites procedimentales establecidos al efecto.

3) Se le atribuye la competencia decisoria en los casos de renuncia o cese de los Consejeros en los supuestos previstos legalmente.

4) Se le atribuye la competencia o, en su caso, la legitimación para plantear conflictos de competencia (a propuesta del propio Tribunal de Cuentas) ante el Tribunal Constitucional en los supuestos de conflicto en el campo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas [arts. 8.1 de la LOTCu y 3.p) de la LFTCu].

En general, puede mantenerse que la dependencia orgánica, aparte de venir reducida a los supuestos contemplados, no afecta a la independencia del Tribunal de Cuentas como Institución, en cuanto que el sistema de elección de los Consejeros (como ocurre en otros casos con miembros de órganos constitucionales y estatales y no sólo en España) por las Cortes Generales viene predeterminado por ley y disposiciones complementarias (en cuanto a la elección y al cese), y desde el punto de vista institucional del Tribunal de Cuentas sólo es exigible que los nombrados cumplan los requisitos o presupuestos legalmente establecidos y que, además, se hayan respetado los requisitos o trámites rituales en el procedimiento parlamentario de selección. Desde el plano subjetivo del nombrado, la Constitución y la Ley le ofrecen la salvaguarda de su independencia mediante un estatuto o régimen de independencia e inamovilidad, similar al establecido para los jueces, atenuado, tan sólo, en materia de responsabilidad.

Igual puede decirse de la atribución de la facultad disciplinaria y en los casos de cese de los Consejeros. En todos los supuestos nos encontramos ante el ejercicio de facultades regladas, tanto en el fondo como en la forma de proceder, unido a la exigencia de un quórum cualificado, tanto para adoptar acuerdo de iniciación de expediente como, en su caso, para la decisión definitiva que ha de ser adoptada por la Cámara que le nombró y con la misma mayoría cualificada.

Al ser toda esta materia no legislativa puede sostenerse que estas cuestiones (de personal directivo de órganos estatales cualificados en régimen estatutario especial) serían, en principio, susceptibles de recurso contencioso-administrativo ordinario ante la Sala 3.^a del Tri-

bunal Supremo, en base a lo dispuesto en los artículos 1.3.a) y 12.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 58.1 de la LOPJ y en razón fundamental de la plena garantía jurisdiccional que a todos otorga el artículo 24 de la CE. Y ello sin perjuicio de acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979). Volveremos sobre el tema al tratar de la responsabilidad.

Como puede apreciarse, el ordenamiento jurídico español ofrece un sistema de garantías difícilmente superado por ninguno de los sistemas que nos son más próximos. Todo ello amparado en el soporte angular de nuestra Constitución de 1978¹¹.

4. DELEGACIÓN Y ÁMBITO DE SU PROPIA COMPETENCIA

El artículo 136.1, párrafo 2.º, de la CE prescribe que el Tribunal de Cuentas «dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado».

La norma, a pesar de su carácter imperativo, no puede ser más escueta en contraste con la regulación que ofrece en supuestos de delegación legislativa (arts. 82 a 86) e incluso en el tratamiento dado en el artículo 150.2 a la potestad de transferir o delegar a las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica facultades correspondientes a materias de titularidad estatal y que sean, por su propia naturaleza, susceptibles de transferencia o delegación. La diferencia de régimen jurídico tal vez se deba a la distinta naturaleza de los varios supuestos que se contemplan, al no resultar fácil armonizar las diferentes figuras que en general se agrupan en la expresión amplia de «delegación legislativa»¹².

¹¹ En materia de pensiones de clases pasivas, la Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2003 (reitera doctrina de las que son muestra la Sentencia de 23 y Auto de 28 de noviembre de 1996) declara que «no puede decirse que la relación que liga al recurrente (miembro de órgano constitucional) ante otras autoridades con el Estado haya de tener acogida en la amplia acepción de empleado público, pues la función que desempeñan es de carácter estrictamente político y no profesional, lo que implica que las cuestiones suscitadas (materia de concurrencia de pensiones públicas y sus límites) no pueden ser calificadas como de personal».

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada*, págs. 101 y siguientes, escribe: «No es posible intentar aplicar molde homogéneo a la delegación legislativa y a las llamadas en nuestro derecho “delegaciones de atribuciones” o funciones de los órganos superiores...»

Aquí nos encontramos ante una modalidad de delegación constitucionalmente establecida y de carácter imperativo (norma perfecta) y que por su encaje sistemático (unido copulativamente en la misma frase del texto a la nota de dependencia) parece que nos está indicando un supuesto de delegación interorgánica, si bien atendiendo a la naturaleza jurídico-pública del Tribunal de Cuentas y de su carácter de órgano instrumental o auxiliar de las Cortes Generales en el ámbito de la fiscalización, unido a su nota de independencia, más bien estaríamos ante un supuesto de delegación intersubjetiva, tal como aparece regulada en la Disposición adicional 13.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización, administración y funcionamiento de la Administración General del Estado, y Ley 4/1999, que introduce en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC) la delegación intersubjetiva. «Los órganos de la Administración General del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en los organismos públicos dependientes cuando resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de la gestión.» Sin embargo, la figura examinada en razón de su origen y de los rasgos específicos que la configuran tiene poco que ver con la delegación de funciones en sentido técnico, porque, en efecto, es la propia norma constitucional quien la crea, dándole no sólo un rango que la proteja en su permanencia frente al legislador ordinario, sino que por su contenido supone una transferencia global de la competencia misma (no sólo de su ejercicio) como potestad pública¹³.

En realidad puede afirmarse que la delegación permanente implícitamente supone una innovación del ordenamiento jurídico de las competencias; motivaciones extrajurídicas (políticas o sociológicas, etc.) imponen la implantación y uso de una forma anómala.

Supuesto próximo es el previsto en el artículo 150.2 de la CE. Aquí el mandato es permisivo al disponer que el Estado podría

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada* (sigue): «... en favor de inferiores, intento que probablemente está en la base de muchos equívocos». La delegación de atribuciones se resuelve en una cuestión organizativa interna en el seno de la misma Administración, en tanto que en el primer supuesto hay mucho más, tanto por la relación de dos centros de poder totalmente disímiles (Administración y Parlamento) como por la referencia objetiva al tema central de la producción de normas, esencialmente distinto del referente a la competencia para la emisión de un acto administrativo *stricto sensu*; la competencia para dictar un acto administrativo será siempre un problema de organización, en tanto que la localización del órgano a quien corresponde establecer una norma jurídica es siempre, necesariamente, un tema sustancial de «fuentes del Derecho».

transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación...

La norma, tal como está redactada, puede ser objeto de interpretaciones diversas. No obstante, una interpretación finalista o institucional podría partir de la base de que los términos empleados (transferir o delegar) son sinónimos al venir referidos a un conjunto de facultades relativas a una materia de titularidad estatal y que lo que se trata de transferir o delegar son facultades a través de las cuales esa titularidad estatal se manifiesta¹⁴. Si el precepto constitucional –se añade– hubiera querido diferenciar por el contenido la transferencia de la delegación, tendría que haber sido necesariamente más explícito, ya que una «transferencia» que implique también la titularidad supone una descentralización o transferencia intersubjetiva de titularidad realizada por norma jurídica.

Por otra parte, el dato significativo de que se diga: «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal», unido a que la ley proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como el modo de control que se reserva el Estado, está indicando que, en todo caso, esta delegación o transferencia de competencia hecha por ley orgánica no estatutaria puede ser revocada mediante otra ley orgánica en sentido inverso¹⁵. Esta interpretación, que intenta ser coherente con los principios que informan la asunción de competencia vía artículo 148 de la CE (descentralización vía estatutaria que recae sobre competencias no exclusivas del Estado) y las transferencias hechas por ley orgánica ordinaria que recaen sobre competencias de titularidad estatal, aunque no únicamente exclusivas, choca, sin embargo, con una interpretación gramatical del propio texto constitucional al ofrecer –no imponer– al legislador ordinario la posibilidad de usar dos técnicas de actuación consciente de la naturaleza diferente que técnicamente cabe atribuir a la delegación *versus* transferencia, aunque en la práctica los efectos de una u otra son casi equivalentes y la posibilidad de la revocación por ley orgánica posterior no puede ofrecer dudas serias al intérprete. Esta objeción encuentra su apoyo en la jurisprudencia constitucional, Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2000, de 18 de septiembre, al sostener (Fundamento 6, 2.º párrafo) «que una interpretación

¹⁴ En sentido análogo, INGHIELLERI: *La función*, pág. 19; SIET-VEAVE: *La Cloque*, pág. 582, y LAUBARDERE: *Tratado*, pág. 246.

¹⁵ GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la LRJAPPAC*, págs. 721 y siguientes.

del texto constitucional que conduzca a un resultado distinto de su literalidad sólo puede ser admitido cuando exista ambigüedad en el mismo o ésta se deriva de la falta de cohesión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales» (Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1984, de 14 de julio, Fundamento 6), tesis que aparece avalada en la Exposición de motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, al decir que «también –la Administración autonómica– podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución».

Pero, en todo caso, es de resaltar que la delegación de funciones que la CE preceptúa a favor del Tribunal de Cuentas para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado es de carácter permanente y global, esto es, comprende todas las facultades precisas para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Aquí hay una transferencia por vía constitucional sin que el legislador ordinario pueda alterar el ámbito objetivo del mandato y de su duración. Este traslado de funciones no empece al mantenimiento en las Cortes Generales de la superior competencia de control que emana, entre otros, del artículo 66.2 de la Constitución, ya que tanto el examen y comprobación de la Cuenta General como el Informe Anual que el Tribunal de Cuentas ha de elevar a las Cortes Generales están proclamando que la función fiscalizadora que el Tribunal ejerce (incluido el examen y la comprobación de la Cuenta General) como órgano supremo está orientada a servir (a través de sus informes, notas, mociones, etc.) de auxiliar a la potestad de control político (técnica de aprobación o no, publicación, sugerencias o propuestas, etc.) de las Cortes Generales hasta el punto de poder afirmar que el procedimiento fiscalizador es un procedimiento compuesto de dos fases: la fiscalizadora ante el Tribunal de Cuentas (se rige por sus propias normas) y la tramitación parlamentaria, ambas son independientes pero enlazadas entre sí. El informe, que ultima la fase fiscalizadora, agota el cometido legal y constitucionalmente atribuido al Tribunal de Cuentas, debiendo ofrecer un estudio completo y fundado de la problemática que plantea la gestión económico-financiera del ente, persona o sector fiscalizado no sólo desde la perspectiva de la legalidad y de la regularidad contable, sino también de las exigencias que se desprenden de los principios de economía, eficiencia y eficacia, que rigen, incluso, por mandato constitucional, en este campo de la gestión económico-financiera del sector público.

El dictamen o informe que culmina el procedimiento fiscalizador es presupuesto objetivo de la fase de control parlamentario. El estu-

dio del Tribunal es objeto de análisis, en la fase parlamentaria, por parte del órgano parlamentario competente (Comisión Mixta o Pleno, según los casos) en ejercicio de las funciones de control político que le son propias, pero sin que exista precepto constitucional o legal que le permitan modificar el juicio técnico que sobre tal o cual cuestión contenga el dictamen. Ello no obsta para que en caso de que el informe sea incompleto o que incurriese en errores notorios, la no aprobación del informe podría ser decisión parlamentaria obligada o la necesidad de instar una ampliación u otra medida análoga y que, sin duda, tendrá carácter vinculante para el Tribunal.

Dentro del régimen jurídico de la delegación debemos dejar constancia del principio, soportado legalmente, que atribuye al delegado (frente a lo que ocurre en el mandato) una independencia completa en el ejercicio de las facultades que ejerce, sin que, en modo alguno, quede jurídicamente vinculado por las instrucciones del delegante, el cual carece de acción contra el delegado para obligarle a rendir cuentas, pudiendo ser sometido a la potestad disciplinaria atribuida al delegante sólo en los casos en que legalmente resulte procedente y mediante el cumplimiento de los procedimientos establecidos al efecto¹⁶.

Y ello es así dado que mientras la delegación esté vigente, el delegante no podrá activar la competencia transferida que será ejercida en plenitud por el delegado. Esta doctrina es aplicable a todos los supuestos que encuadra la figura jurídica de la delegación. De ello se desprende que quien ejerce funciones delegadas no por ello está sometido a ninguna «dependencia» del delegante, ejerciendo las atribuciones en que consiste la delegación en plenitud de atribución, con el mismo alcance y efectividad que si ejerciese funciones propias.

Ámbito de su propia competencia

El artículo 136.2 de la CE prescribe que «las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste».

«El Tribunal... remitirá a las Cortes Generales un Informe Anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiese incurrido.»

¹⁶ GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios*, obra citada. Alude a lo dispuesto por el artículo 21.1 de la LRJAPPAC al permitir a los órganos superiores «dirigir a las actividades de los órganos dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio», sin contener excepción alguna para el supuesto de la delegación. Mandato que puede ser, en la práctica, perturbador.

La LOTCu, en su artículo 2.º, enuncia como funciones propias del Tribunal de Cuentas:

a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, y

b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de los caudales o efectos públicos.

El artículo 3.º de la propia Ley atribuye al Tribunal competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno, régimen interior del mismo y el personal a su servicio. El artículo 6.º del mismo texto legal le faculta para elaborar su propio Presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente.

Los preceptos transcritos ilustran suficientemente sobre cuál es el ámbito competencial que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas como propio y no como delegado de las Cortes Generales. El análisis de los antecedentes históricos del artículo 136.2 de la CE abonan la opinión que aquí se mantiene. En efecto, el artículo 120, párrafo 2.º, de la Constitución de 1931 preceptuaba que el Tribunal de Cuentas «dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las Cuentas del Estado». El apartado 2.º del artículo 127 del Anteproyecto de Constitución (*Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978) dice: «Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.» En el apartado 2.º del artículo 129 del texto de la Ponencia del Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes* de 17 de abril de 1978) se mantiene el mismo texto del Anteproyecto. Es el apartado 1.º del artículo 130 del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes* de 1 de julio de 1978) el que se aparta de la redacción del Anteproyecto y ofrece una nueva que será la definitivamente aceptada: «... ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado»¹⁷. Tal texto, pues, pasará a ser la norma contenida en el párrafo 2.º del artículo 136 de la Constitución.

La interpretación que debe darse a la norma no debe impedir un examen comprensivo del desarrollo dado al precepto por las leyes

¹⁷ Texto confirmado por el Pleno del Congreso (*BOC* de 28 de julio de 1978), artículo 130.1, Comisión de Constitución del Senado (*BOC* de 6 de octubre de 1978), artículo 135.1, Pleno del Senado (*BOC* de 13 de octubre de 1978), artículo 135.1 y Comisión Mixta Congreso-Senado (*BOC* de 28 de octubre de 1978), artículo 136.1.

(Orgánica y de Funcionamiento). En ellas se da especial relevancia al tema de la Cuenta General que adquiere sustantividad propia no sólo por ser el cometido más importante del Tribunal de Cuentas, sino porque, como afirma Albiñana¹⁸, «el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado supone el control de la situación de la Hacienda Pública además de su desarrollo contable y documental, mientras que la fiscalización o examen y juicio de cuentas parciales o situaciones concretas tienen un alcance limitado por su objeto (sector determinante de la gestión económico-financiera) e incluso por la finalidad perseguida (comprobar la actividad de determinadas gestiones o funcionarios y determinar posibles responsabilidades, etcétera)». Por ello, hay base objetiva para comprender que la norma constitucional preceptúa la delegación de funciones en el supuesto de la Cuenta General, y la de la atribución de la competencia fiscalizadora para el resto de las Cuentas y control de la gestión, en general, del sector público al Tribunal de Cuentas como ámbito propio de actuación¹⁹.

Con ello, a mi juicio, se pretende reforzar la entidad institucional del Tribunal de Cuentas como órgano único en su orden –sin perjuicio de la existencia de los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas y circunscrito a sus ámbitos propios– y supremo en el ejercicio de la función fiscalizadora, pero sin dejar de ser en todo este campo de actuación –bien con competencia propia, bien delegada– un instrumento técnico auxiliar o complementario de las Cortes Generales, puesto que, aunque desarrolle sus cometidos atemperado a criterios técnicos (jurídico-contables, económicos, etc.), este proceder se califica, por una parte de la doctrina, de función política auxiliar que hace técnicamente posible el adecuado control político de las Cortes Generales y necesariamente sin alterar el régimen jurídico predicable del Tribunal, ya que, en este caso y como dejamos dicho, las notas de dependencia y de delegación de las Cortes Generales no impiden que el Tribunal sea una institución indepen-

¹⁸ ALBIÑANA Y GARCÍA-QUINTANA: *El control de la Hacienda Pública*, pág. 258. E. Rialp.

¹⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, GONZÁLEZ SÁNCHEZ Y VEGA HERRERO: *Ruta de la Hacienda Autonómica y Local*, págs. 41 y siguientes, sostienen que «la dependencia y actuación por delegación del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales tiene un carácter predominantemente funcional o técnico que no debe circunscribirse al examen y comprobación de la Cuenta General, sino que debe extenderse a todo el mecanismo de revisión contable, es decir, al ejercicio de una función fiscalizadora que cierra el ciclo de las competencias a las Cortes en materia presupuestaria» (art. 66.2 de la Constitución española).

diente, y el ejercicio de determinadas competencias como propias no impiden ni aminoran su obligación constitucionalmente establecida de suministrador de dictámenes o juicios esencialmente técnicos a las Cortes Generales, a quienes corresponde siempre el control político con base en ellos.

Al margen de este trabajo queda el amplio e importante ámbito de la jurisdicción contable, que como propia ejercen en plenitud los órganos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas (Departamentos de Enjuiciamiento y Sala de Justicia), cuyo control jurisdiccional, a través de los recursos de casación y revisión en los supuestos legalmente establecidos, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

5. EL ESTATUTO DE LOS CONSEJEROS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Estatuto, como conjunto sistemático de normas que establecen el régimen jurídico que rige el *status* orgánico y en parte funcional de los Consejeros de Cuentas, encuentra su norma básica en el n.º 3 del artículo 136 de la CE al preceptuar que «los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces».

Es destacable que tanto la LOTCu (Título 3.º, Capítulo 1.º, arts. 29 a 36) como la LFTCu (arts. 21 a 26) formulan un régimen jurídico unitario para todos los Consejeros del Tribunal, sin diferenciación alguna, en cuanto al conjunto de los requisitos para acceder al cargo, nombramientos, derechos y deberes, incompatibilidades, independencia, inamovilidad, incapacidades y responsabilidades.

Intentaremos desarrollar a continuación tal declaración general.

a) Nombramientos

La LOTCu, dictada en virtud del mandato contenido en el n.º 4 del artículo 136 de la CE, regula en el artículo 30.1 la forma de designación de los Consejeros de Cuentas, al disponer que «serán designados por las Cortes Generales –seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado–, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años (entre los profesionales que enumera), todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional». Los artículos 29 y 31 establecen, respectivamente, que el Presidente

del Tribunal será nombrado entre sus miembros por el Rey a propuesta del mismo Tribunal en pleno. Los Presidentes de las Secciones serán designados por el Tribunal entre los Consejeros de Cuentas a propuesta del Pleno.

En cuanto al procedimiento selectivo, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 205, Título XII, del Reglamento del Congreso y artículo 188, Título IX, Capítulo III, del Reglamento del Senado, completados por la Resolución de la Presidencia de las Cortes Generales de 25 de mayo de 2000, que regula el procedimiento para la elección por las Cámaras de los titulares de órganos estatales.

El sistema de elección parlamentaria establecido en nuestro ordenamiento jurídico para la designación de los titulares de los órganos estatales (terminología empleada por el Reglamento del Senado) es, a mi entender, el sistema de mayor legitimidad democrática. Su éxito en la práctica depende del acierto en las designaciones. Lo fundamental es que el sistema ofrezca, como es el caso, los instrumentos legales que aseguren la independencia e inamovilidad en el desempeño de la función. Lo demás depende de la formación profesional y deontológica del candidato, como requisitos de aptitud que, como tales, deben ser valorados en su momento por el órgano que decide el nombramiento.

b) Independencia e inamovilidad

Los Consejeros o miembros del Tribunal de Cuentas gozan por mandato constitucional (art. 136.2) de la misma independencia e inamovilidad que los jueces. La LOTCu reproduce la norma constitucional al decir que «son independientes e inamovibles». El artículo 36 de la propia LOTCu desarrolla tal mandato en el sentido de que el Presidente del Tribunal y los Consejeros no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo. También podrán cesar por haber incurrido en responsabilidad disciplinaria que se producirá por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso (art. 25.1 de la LFTCu por remisión normativa del artículo 35.2 de la LOTCu –la responsabilidad disciplinaria se deducirá conforme establezca la Ley de Funcionamiento).

Completa esta regulación lo dispuesto en el n.º 4 del artículo 25 de la LFTCu al prescribir que el Pleno del Tribunal podrá suspen-

der al Presidente y Consejeros de Cuentas, como medida provisional y por el quórum establecido (mayoría de tres cuartas partes de sus miembros de derecho), en el caso de procesamiento por delito doloso y hasta tanto recaiga sentencia, o por el tiempo preciso indispensable para resolver sobre la concurrencia de las causas de cese consistente en incapacidad, incompatibilidad o mientras dure la tramitación del expediente por incumplimiento grave de los deberes del cargo.

La regulación que contienen la LOTCu y la LFTCu en los términos que quedan expuestos es análoga a la que ofrece la LOPJ sobre tales temas referidos a Jueces y Magistrados en el Capítulo 1.º del Título 2.º (arts. 378 a 388) de la referida LOPJ. Con ello queda asegurado legalmente al máximo el ámbito objetivo atribuible a la «inamovilidad absoluta». Paradigma de ella es la que corresponde al régimen jurídico de los jueces y que por decisión constitucional y legal ampara la situación jurídica o *status* de los miembros del Tribunal de Cuentas.

c) Incapacidad, prohibiciones e incompatibilidades

La norma contenida en el n.º 3 del artículo 136 de la CE después de preceptuar que los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad que los jueces, añade que estarán sometidos a las mismas incompatibilidades.

La LOTCu al desarrollar el precepto constitucional, en el artículo 25.1 dispone que «los miembros del Tribunal de Cuentas estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial». El mandato normativo contenido en este precepto de la LOTCu supone una remisión material a lo previsto en los artículos 389 y siguientes de la LOPJ, por lo que resultan aplicables a los miembros del Tribunal de Cuentas los supuestos de incompatibilidad previstos en los artículos 389 y siguientes de la LOPJ. Tal vez por eso la LOTCu se limita a la declaración general que formula para a continuación tratar de los supuestos específicos por su relación directa con el ámbito competencial del Tribunal. Así el n.º 2 del artículo 33 de la Ley Orgánica prevé el supuesto de que el nombramiento de Consejero recayera en Diputado o Senador, en cuyo caso habrá de renunciarse al escaño antes de tomar posesión. En realidad se configura como incompatibilidad, abandonando el sistema tradicional de incapacidad o prohibición legal. En todo caso, en el actual régimen jurídico, el precepto resulta innecesario porque, por simple

aplicación del régimen de incompatibilidades, el cargo de Consejero es incompatible con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, Comunidades Autónomas, provincias o demás entidades locales y organismos dependientes de ellas (art. 89.2 de la LOPJ).

La Ley Orgánica regula, sin embargo, los supuestos de prohibiciones en cuanto ajustados a las exigencias institucionales del Tribunal. La norma contenida en el n.º 3 del mismo artículo 33 dispone que «no podrán ser designados Consejeros de Cuentas quienes en los dos años anteriores hubieran estado comprendidos en alguno de los supuestos que se indican en los apartados siguientes:

a) Las autoridades o funcionarios que tengan a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público.

b) Los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los organismos autónomos y sociedades integradas en el sector público.

c) Los particulares que excepcionalmente administren, recauden o custodien fondos o valores públicos.

d) Los perceptores de las subvenciones con cargo a fondos públicos y cualquier otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas.

Asimismo en el n.º 4 del mismo artículo se establece que las personas comprendidas en alguno de los supuestos previstos en el párrafo anterior no podrán ser comisionados del Tribunal de Cuentas para el desempeño de las funciones a que se refiere el artículo 7.4.º de la Ley (asesoramiento en casos especiales).

Los supuestos específicos contemplados en el n.º 4 del artículo 33 de la LOTCu completan el régimen jurídico de prohibiciones que regula la LOPJ, mientras que el régimen de incompatibilidades que prescribe la LOPJ es aplicable sin restricción alguna y ofrece, por otra parte, un riguroso sistema de incompatibilidades (no es nuevo, desde la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 ha sido la regulación más estricta de las que en España han regido la función pública). Aquí sólo queremos dejar constancia de lo dispuesto en el n.º 5 del artículo 389 al declarar la incompatibilidad «con todo cargo, profesión o empleo retribuido, salvo la docencia o investigación jurídica, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquélla, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal

al servicio de las Administraciones Públicas». No hay duda, a mi entender, que la regulación establecida y hoy vigente ofrece un sistema racional, completo y suficiente para garantizar la independencia de los Consejeros, facilitando la nota de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones que como principio impone el artículo 24 de la LFTCu y que es consustancial para lograr la efectividad del ejercicio de las funciones que corresponden a cada Consejero con plena independencia, pero sometido, a su vez, en su hacer profesional al imperio de la ley o del ordenamiento jurídico.

En cuanto a las incapacidades, el artículo 35.1 de la LOTCu se limita a decir que los miembros del Tribunal de Cuentas están sometidos a las mismas causas de incapacidad que los jueces. En base de la remisión que preceptúa (la incapacidad y la responsabilidad no son contempladas en el texto constitucional) cobra plena aplicación lo dispuesto en el artículo 303 de la LOPJ al declarar como incapacitados para el ingreso en la carrera judicial «los impedidos física o psíquicamente para la función judicial, los condenados por delito doloso mientras no hayan obtenido la rehabilitación, los procesados o inculcados por delito doloso en tanto no sean absueltos o se dicte auto de sobreseimiento, los que no estén en el pleno uso de sus derechos civiles». Cualquiera de las causas citadas puede darse durante el ejercicio del cargo (incapacidad sobrevenida), dando con ello lugar a una causa de cese o revocación, tal como prevé el artículo 36 de la LOTCu.

d) Responsabilidades

No resulta necesario resaltar la importancia que tiene el tema de las responsabilidades que pueden surgir como consecuencia del ejercicio de funciones públicas, máxime cuando quien las ejerce goza de independencia, es inamovible y sólo depende en el ejercicio de su cometido del imperio de la ley. Se ha dicho por voz autorizada que la independencia surge de la combinación de la competencia del titular del órgano y de la inamovilidad que le otorga la ley. Si ello es así, no deja de ser cierto también la necesidad institucional de que la figura jurídica de la responsabilidad sea consustancial con el ejercicio de facultades públicas cuando quien las ejerce incurra en supuestos de responsabilidad civil, penal o disciplinaria previstas en las leyes.

La Constitución, artículo 136.3, no incluye el tema de la responsabilidad en los supuestos que contempla como integrantes del Estatuto de los miembros del Tribunal de Cuentas. La LOTCu, en su artículo 35.1, declara, tan sólo, que «la responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir los miembros del Tribunal de Cuentas en el

ejercicio de sus funciones será exigible ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo». En el n.º 2 del mismo artículo, y en cuanto a la responsabilidad disciplinaria, se remite a lo que se establezca en la LFTCu; supuesto de remisión legalmente posible, puesto que al no estar contemplado el tema de la responsabilidad en la Constitución la reserva de Ley Orgánica sólo alcanza a la materia referente a la independencia, inamovilidad e incompatibilidades.

La LFTCu, por su parte, dedica el Capítulo 2.º de la Ley, artículos 24 a 26, a regular los derechos, las situaciones y responsabilidades de los Consejeros de Cuentas.

El tratamiento que da al tema que nos ocupa en este apartado es asistemático y hasta escueto. No trata el tema de las responsabilidades, civiles o penales, existiendo sólo la norma de la Ley Orgánica en la que se atribuye la competencia a la Sala que corresponda del Tribunal Supremo.

Es indudable que por aplicación de la doctrina general, la responsabilidad civil puede surgir cuando en el desempeño del cargo se ocasionen daños o perjuicios si media culpa o dolo. La demanda civil no podrá interponerse hasta que sea firme la resolución que ponga fin al procedimiento en que se suponga producida ni por quien no haya reclamado oportunamente en el mismo procedimiento pudiendo hacerlo.

La responsabilidad penal procederá por los delitos o faltas cometidos en el desempeño del cargo, no estableciéndose reglas especiales sobre el ejercicio de la acción penal y demás trámites procesales, salvo el del fuero de la competencia del órgano jurisdiccional (Sala 2.ª del Tribunal Supremo) y al *status* que se reconoce a los Consejeros como altos cargos sobre comparecencia y declaración como testigo (arts. 57.2 LOPJ y 412.5.8 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; igual en materia civil, arts. 364.1 en relación con el n.º 4 del art. 169 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

La responsabilidad disciplinaria

El n.º 2 del artículo 35 de la LOTCu contiene la norma de remisión material a que hemos aludido ya. Simplemente preceptúa que «la responsabilidad disciplinaria del Presidente y de los Consejeros de Cuentas se deducirá como establezca la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

El Capítulo 2.º del Título 3 de la LFTCu, bajo el enunciado «De los deberes, derechos, situaciones y responsabilidades de los Conse-

jeros del Tribunal», carece realmente de sistema al mezclar los temas y no desarrollar en la forma o modo legalmente exigible los diferentes supuestos que contempla. Así, por ejemplo, el artículo 25.1 dispone que el Presidente y los Consejeros cesarán en sus cargos por el agotamiento de sus mandatos, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad o incompatibilidad. También podrán cesar por haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se producirá por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso.

Es de resaltar que este último párrafo del artículo 25.1 es el único que la ley dedica al tema de la responsabilidad de los miembros del Tribunal, encuadrándolo dentro de la figura genérica del «cese» de los Consejeros y, en realidad, transcribiendo la norma que sobre la inamovilidad de los Consejeros de Cuentas contiene el artículo 36 de la LOTCu, con el sólo añadido de las condenas en casos de responsabilidad civil por dolo o por delito doloso. Con ello se desconoce no sólo la importancia del tema de la responsabilidad disciplinaria como figura con identidad propia, sino que por exigencia constitucional (art. 25.1 de la CE y jurisprudencia constitucional reiterada) esta materia de la responsabilidad administrativa no sólo está amparada por el principio de reserva de ley formal, sino que también va íntimamente unida a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, como el correlativo de la adecuación de las sanciones que deben respetar el también principio de proporcionalidad (adecuación racional o correspondencia entre la falta o infracción y la sanción). Nada de esto ocurre aquí, la única infracción jurídica que podría encuadrarse en la responsabilidad disciplinaria es la referente «al incumplimiento grave de los deberes del cargo», y, aun así, no se cumple la exigencia de la tipicidad como manifestación del principio de legalidad que exige concreción de los hechos que determinan el tipo, ya que no es suficiente una declaración genérica para entender cumplida tal exigencia; en caso contrario, la apreciación de la existencia o no de la infracción quedaría al arbitrio de la autoridad que tenga atribuida la competencia para sancionar al margen de los principios que informan nuestro ordenamiento jurídico; a pesar de que las garantías procedimentales no sólo son suficientes, sino excesivas, tal vez, en materia de mayorías cualificadas para adoptar la decisión final que alcanzan también al acuerdo de iniciación. Asimismo, la ley tampoco es exhaustiva al determinar cuáles sean los deberes u obligaciones de los miembros del Tribunal en el ejercicio de sus cargos, ya que el artículo 24.1 de la LFTCu, después

de declarar que «ejercerán sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas...», determina que «cuidarán del despacho pronto y eficaz de los asuntos que les hubiesen correspondido, asistiendo a cuantas reuniones plenarios o comisiones fueran convocados». Como se ve, y aunque en el n.º 2 del mismo artículo impone la obligación de inhibirse en los supuestos que contempla (tener o haber tenido relación o participación interesada en asuntos en que ha de intervenir), no se agota en su totalidad el ámbito competencial y relacional que es propio de un miembro del Tribunal de Cuentas, que no sólo forma parte de un órgano colegiado, sino que dirige un Departamento y ejerce la potestad disciplinaria del personal adscrito a su unidad en supuestos de faltas leves o graves (caso del Presidente).

En todo caso, el principio de legalidad impone el cumplimiento de las exigencias del principio de tipicidad, esto es, que en cada una de las infracciones vengan cumplidas las predeterminaciones normativas de los actos u omisiones ilícitos y de sus sanciones, sin que sean suficientes las declaraciones genéricas, incompatibles de suyo con este principio.

Otra posible objeción es que el tema de la responsabilidad se encuadra dentro de la rúbrica del cese o revocación del mandato de los Consejeros, mezclándose figuras jurídicas diferentes y no dándose al tema de la responsabilidad el tratamiento que exigía su importancia y naturaleza: especificación de supuestos y diferentes grados de infracción, así como correlativo cuadro de sanciones, puesto que el cese no debería ser jurídicamente la única sanción aplicable. La Ley sólo trata esta cuestión con vistas a una causa de cese o revocación, quedando los demás supuestos que la realidad pueda ofrecer carentes de regulación legal, y no debe olvidarse que toda esta materia es rígidamente reglada y de reserva de ley, tanto en la determinación de las infracciones-sanción como en las competencias y procedimientos aplicables.

No obstante, hay que decir en descargo de la regulación jurídica que la LFTCu ofrece por imposición de la LOTCu, que en tal cuestión ha querido conscientemente seguir la línea trazada por la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, en cuyo artículo 23.1 incluye entre los supuestos de cese de los miembros del Tribunal Constitucional «el dejar de atender con diligencia los deberes del cargo», casos que pueden encuadrarse como de responsabilidad disciplinaria, y atribuye al propio Pleno del Tribunal, a través de mayoría cualificada de tres quintos, la competencia para valorar la posible infracción y formular la propuesta de cese.

Este mismo sistema rige conforme a lo dispuesto en la LOPJ (art. 119.2) al tratar del cese de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. La norma usa, incluso, el mismo texto que la LFTCu, «incumplimiento grave de los deberes del cargo». También aquí la competencia de instrucción del procedimiento y su decisión viene atribuida al Pleno del Consejo, cuya única decisión consiste, bien en absolver o en formular propuesta vinculante de cese.

La especialidad de este régimen jurídico no deja de tener fundamento racional al responder, sin duda, a las exigencias y garantías predicables de órganos colegiales supremos en sus respectivos órdenes y a cuyos miembros se les exige como requisitos de aptitud para acceder a los cargos una especial cualificación profesional que lleva implícita no sólo una cualificada formación técnica, sino también una obligada exigencia de cumplimiento de las funciones encomendadas con la altura, solvencia o dignidad que las mismas imponen, y cuya falta o no cumplimiento acreditado en expediente contradictorio y apreciado por el órgano que tiene formalmente atribuida la competencia y en la forma establecida la propuesta de cese que formule implica realmente una declaración que le incapacita para continuar formando parte del órgano correspondiente, por lo que el cese en estos casos sería coherente con las exigencias que se deducen de los principios que informan el funcionamiento y la finalidad perseguida por los órganos estatales supremos.

En todo caso –a mi juicio–, los acuerdos o decretos de cese de los miembros de estos órganos constitucionales o estatales son susceptibles de control jurisdiccional porque al dictar tales decisiones o resoluciones ni el Pleno del Congreso ejerce funciones legislativas ni el Pleno del Tribunal Constitucional ejerce funciones jurisdiccionales. Igual puede decirse del acuerdo del Consejo del Poder Judicial y de la propuesta que formule el Pleno del Tribunal de Cuentas. En estos casos se trata de materia administrativa o de personal, en cuanto los miembros de estos altos organismos del Estado no dejan de ser alto personal del mismo sometidos a un régimen jurídico especial (mandato temporal, régimen estatutario propio en el que la inamovilidad está garantizada y los casos de cese previstos legalmente, así como los procedimientos a seguir, etc.), pero que no dejan de estar amparados por la plena garantía jurisdiccional que a todos otorga o ampara el artículo 24.1 de la CE.

Hoy, tal como aparecen redactados los artículos 1.3.a) y 12.1.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con lo dispuesto en el artículo 58.1 de la LOPJ no es temerario sostener la viabilidad del recurso contencioso-administrativo ordinario contra

la decisión de cese, etc., pudiendo alegarse motivos de fondo y de forma que fundamenten una pretensión anulatoria, posibilidad que encontraría su apoyo en la doctrina jurisprudencial (Sentencias del TS, Sala 3.^a, Pleno de 28 de junio de 1994, y de 4 de abril y 12 de septiembre de 1997) en supuestos contra resoluciones o decisiones del Gobierno que ofrecen analogías con el tema aquí analizado.

Asimismo la vía del amparo constitucional no puede ofrecer dudas (art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con los arts. 24.1 y 53.2 de la CE).

6. RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES

1) En el tema de las relaciones entre poderes y también entre órganos del Estado al mismo nivel no puede olvidarse como presupuesto de enjuiciamiento la naturaleza y situación jurídica en que se encuentran configurados constitucional y legalmente.

A través de este trabajo hemos procurado resaltar el carácter jurídico-institucional del Tribunal de Cuentas como órgano estatal supremo en el orden fiscalizador, sin perjuicio de los lazos que le unen a las Cortes Generales en relación con la dependencia y delegación impuestas por la Constitución y en las leyes. Como llevamos dicho, una y otra relación han de ser entendidas conforme al desarrollo que la LOTCu y la LFTCu han dado como necesario para completar la norma constitucional que en estos temas ofrece un mandato abstracto, necesitando de la intermediación de la Ley ordinaria.

Por otro lado, es preciso resaltar que el Congreso y el Senado ejercen (como órganos parlamentarios) un control eminentemente político, mientras que el Tribunal de Cuentas es necesariamente un órgano técnico (tendente a la profesionalización máxima) al servicio de las Cortes Generales como instrumento técnico-auxiliar en lo referente a la fiscalización de las cuentas públicas y de la gestión económico-financiera del sector público. Para que esta misión pueda ser cumplida debidamente, el Tribunal ha de disponer de un *status* legal que le asegure su independencia y así poder cumplir su importante tarea al margen de cualquier cuestión ajena a sus cometidos técnicos de ejercicio de la función fiscalizadora en el amplio campo del control del sector público. Y no es poco, pues se trata de un cometido inmenso, generalmente poco conocido del gran público, por lo que los esfuerzos que se hagan para dar resonancia a los trabajos del Tribunal deben ser estimulados sin reservas.

Tal como está configurado el Tribunal de Cuentas dentro del ámbito de las Cortes Generales, una relación técnica (además de la estrictamente formal, de nombramientos o protocolaria) frecuente y flexible²⁰ entre ambas instituciones es muy necesaria y conveniente. Y es de esperar que en una próxima reforma o actualización del Reglamento del Congreso e incluso en una actualización en algunos extremos de las normas de la LFTCu este tema no sea olvidado, puesto que jornadas de trabajo comunes, cursos de formación, intercambio en general, etc., podrían ser formas o modos de colaboración deseables. En la práctica de estos años pasados ha habido encuentros y visitas recíprocas interesantes, sede cedida por el Congreso para presentación de informes del Tribunal de Cuentas Europeo, etc.

No menos esperanzador es que la Comisión Mixta, además de instar del Tribunal la iniciación de procedimientos de fiscalización, como se ha hecho con mesura en el pasado, pida también, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, 12 y 13 de la Ley Orgánica en relación con lo preceptuado en el n.º 2 del artículo 199 del Reglamento del Congreso, la elaboración de mociones, notas o antecedentes sobre determinados asuntos en razón de deficiencias reiteradamente manifestadas en informes de fiscalización que, referidas a un sector público determinado, afecten especialmente a las áreas del control interno, como llevanzas de contabilidad, gestión, contratación, etc., analizando las causas que las hayan podido originar, propuestas para su corrección y posibles sugerencias sobre las modificaciones que se estimen necesarias en relación con la propia organización e, incluso, posibles reformas legislativas. En este sentido es de alabar el acuerdo de la Comisión Mixta de 13 de marzo de 2002 al instar al Tribunal la elaboración de una moción sobre entidades locales dentro de las competencias del Tribunal de Cuentas y con la finalidad de poder disponer la Comisión de una mayor información técnica y documental sobre unas deficiencias que resultaban de los informes del Tribunal en materia de entes locales con vistas a la posible propuesta de medidas de todo orden tendentes a la mejora de la prestación del servicio público local²¹. Con ello se acentúa o revitaliza la cooperación entre el Tribunal y las Cortes Generales, como cuando el Tribunal, por propia iniciativa, eleva mociones o notas sobre determinados temas a las Cortes Generales: v. gr., sobre

²⁰ CAZORLA PRIETO: Obra y pág. citadas.

²¹ Esta moción ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003.

subvenciones, control de la empresa pública, ámbito objetivo de la Cuenta General, etc.²².

2) En la actualidad, y según el régimen legal aplicable, las relaciones institucionales entre el Tribunal y las Cortes Generales pueden exponerse agrupadas del siguiente modo:

a) Mantener relaciones permanentes entre ambas instituciones a través de la Comisión Mixta y de la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas (art. 6 de la LFTCu y Disposición transitoria 1.ª de la LOTCu, art. 199.2 del Reglamento del Congreso y Disposiciones complementarias)²³.

b) En materia de conflictos [arts. 8.1 de la LOTCu y 3.p) de la LFTCu] al habilitar al Pleno del Tribunal para poder proponer a las Cortes Generales el planteamiento de conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas.

c) Enviar el programa de fiscalizaciones que cada año elabora el Tribunal a la Comisión Mixta para su conocimiento –sin perjuicio de las fiscalizaciones que deban realizarse a su instancia o de las mismas Cortes Generales y, en su ámbito, de las peticiones de las

²² En el Apéndice 3. *Código del Tribunal de Cuentas*, de MEDINA GUIJARRO y OTROS, se relacionan las siguientes: Moción para la supresión de prácticas irregulares de la gestión de la Tesorería de los Organismos Autónomos Administrativos (BOE de 21 de enero de 1987); Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (BOE de 25 de enero de 1994); Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones presupuestarias (BOE de 29 de junio de 1994); Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector Público Estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado (BOE de 10 de enero de 1998); Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y Empresa Pública (BOE de 10 de enero de 1998); Moción relativa a la modificación de la normativa sobre la financiación y fiscalización de los Partidos Políticos (aprobada por el Pleno del Tribunal en sesiones de 30 de octubre y 6 de noviembre de 2001).

²³ Debemos dejar constancia de la relación de las siguientes normas: 1.ª) Normas de funcionamiento de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 3 de marzo de 1983. 2.ª) Resolución de la Presidencia del Congreso, de 1 de marzo de 1984, sobre publicaciones de Normas sobre la tramitación de la Cuenta General del Estado, aprobadas en sesión conjunta de las Mesas del Congreso y Senado. 3.ª) Resolución de las Mesas del Congreso y Senado de 18 de mayo de 2000 sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado. 4.ª) Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno de 23 de enero de 1997. 5.ª) Normas internas a aplicar en la tramitación de la documentación relacionada con la actividad fiscalizadora, aprobadas por el Pleno en sesión de 14 de febrero de 2002 (datos tomados del Apéndice 2 de la obra *Código del Tribunal de Cuentas*, de MEDINA GUIJARRO y OTROS).

Asambleas Autonómicas (art. 3.a) de la LFTCu y disposiciones complementarias.

d) Elevar a las Cortes Generales los informes, memorias, mociones o notas aprobadas por el Pleno del Tribunal como resultado de la función fiscalizadora (así como las alegaciones y justificaciones aducidas en cada procedimiento), que se expondrán integradas en el Informe Anual en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 13 de la LOTCu y 136 de la CE, sin perjuicio del posible envío separado, a juicio del Tribunal de Cuentas, de informes o memorias extraordinarios. El Informe Anual contendrá, también, una Memoria de Actuaciones Jurisdiccionales (art. 28.1 de la LFTCu y disposiciones complementarias)²⁴.

e) El Tribunal de Cuentas elevará, en todo caso, a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas cuantas mociones o notas considere convenientes, proponiendo las medidas, a su juicio, conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, a la vista de los informes o memorias ordinarios y extraordinarios y del resultado de la censura de las cuentas o de procedimientos de fiscalización de que hubiese conocido (n.º 6 artículo y Ley citados).

f) Elevar a las Cortes Generales informes de proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial (art. 3 de la LFTCu).

g) Elevación a las Cortes Generales, dando traslado al Gobierno, de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General (arts. 13 de la LOTCu y 33.2 de la LFTCu).

²⁴ MEDINA GUIJARRO y otros. Su obra citada en el comentario al artículo 13 de la LOTCu dice: «El Informe anual que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales... ha tenido diferentes estructuras desde 1982. En un principio se concibió, siguiendo el tenor literal de la Ley, como un Informe de los denominados horizontales, en el que se pretendía dar una visión global y de conjunto de toda la actividad económico-financiera del Sector Público. Tras la promulgación de la Ley de Funcionamiento de 1988 se acentuó esta concepción. Se erigió en el verdadero eje de la función de control fiscalizador del Tribunal, sin perjuicio de los Informes que debían elevarse a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas... Con el paso del tiempo, el número de Informes... con carácter individualizado y al margen del Informe Anual fue en aumento. Una interpretación flexible de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica y en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento desembocó en la decisión del Pleno del Tribunal de Cuentas, adoptada en su sesión de 28 de junio de 2001 y aceptada por las Cortes Generales, de convertir el documento diseñado en el primero de los artículos citados en una auténtica Memoria Anual, donde se da cuenta de la actividad fiscalizadora del Tribunal en un ejercicio presupuestario concreto.»

h) La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas tiene atribuida la competencia para el conocimiento y, en su caso, aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Tribunal de Cuentas en base del proyecto que elabore y eleve el Pleno del propio Tribunal (Disposición final 2.^a de la LFTCu).

i) En el supuesto de omisión del trámite de audiencia en los procedimientos de fiscalización, en virtud de lo dispuesto en los n.^{os} 1 y 2 del artículo 45 de la LFTCu, la norma contenida en el n.^o 5 del propio artículo atribuye a la Comisión Mixta competencia para pronunciarse sobre tal extremo, sin precisar el contenido y alcance de la decisión que, sin duda, pueda consistir en devolver el expediente al momento procedimental adecuado para que se cumpla el trámite esencial omitido.

j) El Presidente del Tribunal comunicará a las Cortes Generales las vacantes de Consejero que se produzcan, en los diferentes supuestos, para su provisión [art. 2.f) de la LFTCu].

k) Nombramiento de Consejeros por ambas Cámaras y posesión de los mismos en presencia de los Presidentes del Congreso y del Senado (arts. 30 de la LOTCu, 22.4 de la LFTCu, 205 del Reglamento del Congreso, 188 del Reglamento del Senado y Resolución de la Presidencia de las Cortes de 25 de mayo de 2000).

l) Elevación, a través de la Presidencia del Congreso, de la propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal formulada por el Pleno (art. 25.5 de la LFTCu).

m) Las Cortes Generales tienen atribuida la competencia decisoria en materia de cese de los Consejeros de Cuentas en los supuestos legalmente previstos (agotamiento del mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidad, incumplimiento grave de los deberes del cargo, condena por delito doloso o declarado responsable civil por dolo) y previo cumplimiento de los trámites procedimentales previstos, entre los que destacan: la necesidad de propuesta del Pleno del Tribunal de Cuentas adoptada por la mayoría cualificada que la ley exige, tanto para adoptar el acuerdo de iniciación del expediente contradictorio como para dictar la propuesta de resolución. Se exceptúan, con toda lógica, los supuestos de agotamiento del mandato y de renuncia en los que no es necesaria la apertura de procedimiento en sentido técnico [arts. 36 de la LOTCu y 3.i) y 25 de la LFTCu].

n) Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta, están facultadas para instar del Tribunal de Cuentas el ejercicio de la fun-

ción fiscalizadora en supuestos previstos en los artículos 10, 12 y 13 de la LOTCu, así como para que eleve los documentos o antecedentes que hagan referencia a determinado asunto (art. 199.2 del Reglamento del Congreso y Disposición transitoria 1.^a de la LOTCu y disposiciones complementarias).

ñ) Comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas en las sesiones de la Comisión Mixta con motivo de la presentación de los Informes de Fiscalización y con la finalidad de ilustrar a la Comisión sobre los criterios básicos que informan el dictamen, así como para resaltar los temas o cuestiones que ofrezcan una especial significación por su importancia o novedad, etc.

Tal vez, esta presencia del Presidente del Tribunal de Cuentas ante la Comisión Mixta, junto con la redacción y elevación a las Cortes Generales de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General, sean las competencias y actuaciones del Tribunal más cualificadas. Entiendo que tales cuestiones son apreciadas por el Tribunal como esenciales y son cuidadas o atendidas con esmero.