

Reflexiones sobre la armonización de la jurisdicción contable en el marco de la mundialización

Antonio del Cacho Frago

Consejero del Tribunal de Cuentas

1. INTRODUCCIÓN

En el tránsito del actual al siglo XXI pocas cuestiones merecen especial atención como la mundialización, conocida también con las expresiones globalización o mercado global. Este fenómeno, con evidentes implicaciones en el ámbito jurídico, motiva el análisis de las relaciones entre los procesos económicos y la justicia en el Estado de Derecho, en términos generales, y, de manera específica, la configuración de la jurisdicción contable en el sistema económico del mercado global.

En este sentido, una primera reflexión es la que hace referencia a la justicia como valor esencial del ordenamiento y como derecho fundamental de las personas.

El hecho de que la justicia aparezca en el artículo 1.1 de la Constitución como un valor esencial del ordenamiento no es ni una declaración programática sin eficacia normativa, ni un mero postulado de legitimidad política

Además, la Constitución configura la justicia como un derecho fundamental de la persona al proclamar, en su artículo 24.1, que «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva», lo que constituye –en palabras de Luis Díez Picazo– un «derecho estrella» que, como derecho de prestación, implica la obligación estatal de administrar justicia, poniendo en juego todos los medios personales, orgánicos y procesales que sean precisos para hacer viable su ejercicio.

La segunda referencia que me interesa dejar anotada es la relativa a la seguridad jurídica como presupuesto necesario del desarrollo económico.

En 1981, el historiador británico Enric L. Jones publicó un libro, traducido al castellano bajo el título *El milagro europeo. Entorno, economía y geopolítica en la historia de Europa y Asia*, en el que se planteaba la pregunta: ¿por qué Europa occidental se desarrolló antes que el resto de las civilizaciones eurasiáticas entre 1400 y 1800? Su respuesta puede concretarse en los siguientes términos: hubo progreso porque hubo mercado; y fue posible el mercado porque, entre otras razones, hubo seguridad jurídica.

En el mismo sentido se pronuncia en la actualidad Carlos Rodríguez Braum¹, en su libro *Estado contra mercado*, en el que defiende la economía de mercado, y que afirma: «No hay, pues, mercado sin un orden, el del Estado de Derecho.»

En la exposición de los aspectos más relevantes de esta cuestión es prioritario analizar, aunque de manera somera, el sistema económico de la mundialización, como presupuesto necesario y previo a la consideración de los puntos fundamentales del enjuiciamiento contable.

2. EL FENÓMENO DE LA MUNDIALIZACIÓN

1. Características generales. 2. Ventajas e inconvenientes. 3. Situación del sector público en el proceso de mundialización.

De la mundialización destacan, en una aproximación a su significación real, los hechos concretos en que se materializa. Así, en primer lugar, el referente al comercio internacional de forma que una parte creciente del gasto de bienes y servicios se dirige hacia importaciones de otros países y, paralelamente, una parte creciente de los bienes y servicios que los países producen se exportan. Cada vez crece más la inversión en países extranjeros; en la década 1988-1998 se triplicó en el mundo la inversión directa en el exterior. En el aspecto de movimientos de capital es creciente en los países más industrializados la inclusión de activos financieros extranjeros en las distintas modalidades de bonos, acciones y préstamos. Los trabajadores se desplazan para trabajar en otros países en número muy elevado. A estos dos movimientos de capital y de mano de obra se une el movimiento de conocimientos y tecnología.

¹ RODRÍGUEZ BRAUM, C.: *Estado contra mercado*. Taurus, 2000.

Los apuntados rasgos identificadores de la mundialización quedan comprendidos en la definición dada en 1997 por los servicios del Fondo Monetario Internacional como «la acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales».

Esta definición es glosada por el profesor Toribio Dávila,² que distingue en ella aspectos tan esenciales para la comprensión del fenómeno «como los accesos a redes de conocimiento que permiten obtener instantáneamente la misma información a capas altísimas de la población, cualquiera que sea el punto geográfico en que se encuentren, de modo que tal información, hasta ahora asimétrica, deja de ser el privilegio de unos pocos y la base de otros tantos monopolios»; así como «la referencia a la tecnología no sólo por el dinamismo de su evolución, sino fundamentalmente por la velocidad con que hoy se difunde»; la extensión de la definición «a la interacción de las distintas corrientes culturales»; la parte fundamental de la definición «se centra en aspectos estrictamente económicos, producción, comercio y flujos financieros».

La mundialización es, en definitiva, una ruptura espacial de la economía. En este sentido, Santiago García Echevarría³ entiende que «puede afirmarse que las condiciones para la globalización de la economía de la sociedad no han sido impuestas por corrientes ideológicas o de naturaleza semejante, sino que se han producido por un conjunto de procesos caracterizados por:

- La caída de barreras políticas, económicas y sociales.
- Como consecuencia de acuerdos internacionales se abren las economías y los países para participar en las nuevas divisiones de trabajo.
- El propio desarrollo tecnológico, logístico, de información y comunicación, facilita la propia dinámica de cambio en la división de trabajo.
- Por la transmisión de una actuación de las empresas en torno a una actividad internacional caracterizada por el desarrollo de su comercio exterior o una globalización de su propia estructura productiva, esto es, se le amplían los espacios económicos-sociales».

² TORIBIO DÁVILA, J. J.: «Estrategias para una economía. El Proceso de globalización ¿hacia un nuevo paradigma económico?», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1999.

³ GARCÍA ECHEVARRIA, S.: *Revista Situación*, nº 3, Servicio de Estudios BBV, 1996.

Esta relevante importancia de las empresas en el proceso dinámico de la mundialización la destaca también Guillermo de la Dehesa⁴ cuando afirma que «las empresas multinacionales están siendo el principal conducto por el cual la globalización se está desarrollando y, a su vez, ésta está promoviendo el rápido desarrollo de las empresas multinacionales o globales. Es decir, ambas se autoalimentan, reforzándose mutuamente». El desarrollo de esta tesis permite al citado autor concluir: «Hay que acostumbrarse al hecho de que con el proceso de globalización son las empresas, y no los gobiernos y los Estados, las que toman la iniciativa y el protagonismo en la economía mundial, pero estos últimos tienen todavía en su mano los instrumentos de regulación para asegurar que dicho proceso sea un éxito y se minimicen sus posibles efectos perversos sobre la competencia».

El proceso de mundialización, de evidente carácter dinámico, aunque dista mucho de estar terminado, ha alcanzado niveles muy importantes, hasta convertirse en uno de los elementos definitorios de la economía contemporánea. Esta realidad, y los efectos que en ella tienen su causa, plantean retos de la mayor trascendencia en los variados ámbitos económico, social, político y jurídico y, al mismo tiempo, se ha generado un amplio debate acerca de las ventajas e inconvenientes de la mundialización.

De manera sintética, se puede afirmar la existencia de un consenso generalizado acerca de crecimiento de la apertura económica al exterior, potenciación de la inversión extranjera, surgimiento de nuevas relaciones de cooperación y de sectores públicos de nueva configuración, dando lugar a una mayor competitividad y a una mejora en la calidad y prestación de servicios. La mundialización proporciona una mejor asignación de recursos a escala planetaria y dinamiza, en consecuencia, el desarrollo económico y el progreso humano, así como también intensifica la competitividad industrial y, con ella, la caída en los precios de muchos productos.

Las críticas dirigidas al proceso de mundialización son cuantiosas y variadas. Basta citar y remitir a los interesados en esta cuestión las recientes tesis propuestas por John Gray⁵, Samir Amin⁶, Néstor García Canelini⁷ y Edward Luttwak⁸.

⁴ DE LA DEHESA, G.: *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, 2000.

⁵ GRAY, J.: *Falso amanecer (los engaños del capitalismo global)*, Paidós, 2000.

⁶ AMÍN, S.: *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, 2000.

⁷ GARCÍA CANELINI, N.: *La globalización imaginada*, Paidós, 1999.

⁸ LUTTWAK, E.: *Turbocapitalismo*, Crítica, 2000.

La mundialización ha sido criticada como causante de desempleo, de caídas salariales; por un efecto desestabilizador en los mercados financieros y cambiarios; por el clima adecuado para la aparición de comportamientos basados en abuso de poder y en falta de probidad en la toma de decisiones, generadores de supuestos de corrupción, como consecuencia de la implantación de una cultura del «enriquecimiento rápido», propiciada por la concepción de las ganancias y del mercado como parámetros absolutos y exclusivos en detrimento de la dignidad de las personas; como responsable del deterioro del medio ambiente y, sobre todo, de la responsabilidad de la ampliación del abismo entre países ricos y pobres. En este aspecto incide el último informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el mes de junio último.

Particularmente crítico se muestra Pietro Barcellona⁹, en el libro titulado *Il declino dello stato*, en el que expone sus «reflexiones de fin de siglo sobre la crisis del proyecto moderno». Razona sobre el primado de la economía a la vista del actual despliegue de la globalización que ha cerrado el cerco de la modernidad tardía; la primacía de los medios sobre los fines parece haber neutralizado todo contenido valorativo. Entiende que en la mundialización, como expresión máxima de la actual economía, la producción es producción para el lucro, producción para el mercado: ya no es producción para cubrir las necesidades de una comunidad que se organiza con el propósito de generar los recursos que realmente le hacen falta.

A pesar de su interés no podemos dedicar aquí más tiempo al análisis y valoración de argumentaciones y contraargumentaciones de la conveniencia o inconveniencia de la mundialización. Sí conviene apuntar, en el sentido antes expuesto de Guillermo de la Dehesa¹⁰, sobre los resortes que para el ajuste de la economía tienen a su disposición gobiernos y Estados, que la mundialización es perfectamente compatible con la adopción de políticas redistributivas y de solidaridad internacional, de manera que los sectores que se vean más negativamente afectados por la competencia internacional reciban las ayudas adecuadas. Dos áreas de actuación son especialmente relevantes: la educación y la formación profesional con el fin de facilitar la adaptación de los trabajadores perjudicados, y el establecimiento de sistemas de protección social mediante subsidios y otras ayudas.

Los países tienen un amplio campo de posibilidades, en el ámbito internacional, para ayudar a los países más pobres. La mundializa-

⁹ BARCELLONA, P.: *Il declino dello Stato*, Dedalo, Bari, 1998.

¹⁰ Obra citada, n^o 4.

ción, como todos los hechos sociales, es un fenómeno ambivalente; genera oportunidades y expectativas y, a la vez, riesgos y tensiones. En este marco, respecto de los países más necesitados, la solidaridad más allá de un imperativo moral altruista se convierte en condición de la propia subsistencia. El conjunto de libertades que soporta y protege la globalización: libertades de empresa, de comercio, de mercado, de tránsito de personas y de capitales a escala planetaria tiene en su horizonte el cumplimiento de la solidaridad. Encaja aquí el pensamiento de Alexis de Tocqueville en dos pasajes referidos a la sociedad de finales del XVIII; en el primero de ellos afirma: «A la larga, la libertad siempre proporciona a aquellos que saben cómo preservarla el bienestar y la comodidad y, a menudo, una gran prosperidad.» Y en el segundo expresa que «aquellos que aprecian la libertad sólo por los beneficios materiales que ofrece nunca la han conservado por mucho tiempo».

La expansión propia del proceso dinámico de la mundialización produce profundos cambios en los esquemas económicos tradicionales de forma que modifica los presupuestos en que hasta ahora se apoyaba la actividad de los individuos y las empresas, y condiciona el poder y la función de los Estados. El ejercicio de las libertades a que antes me refería propicia que el centro de gravedad de la actividad económica se desplace desde los mercados domésticos a los mercados internacionales libres de regulaciones. En el ansia de lograr mayores cotas de libertad económica se aprecia una lógica reacción contra el clásico principio de intervencionismo de los Estados.

Resultado de las nuevas orientaciones es el alto grado de liberalizaciones y privatizaciones registrado en las economías actuales.

Como dice Guillermo de la Dehesa¹¹ en la obra antes citada: «Ante esta revolución globalizadora en los mercados internacionales, a los Estados no les queda más remedio que redefinir sus funciones, su papel y su tamaño. Indudablemente, la globalización ha impuesto serios límites a las ambiciones y al poder de los Estados y gobiernos, fundamentalmente porque pone en competencia directa a unos con otros y a que los inversores pueden compararlos antes de decidir dónde invertir libremente sus capitales. Sin embargo, esto no significa que el Estado o gobierno no siga teniendo un papel importante que jugar. La menor efectividad de la política macroeconómica, tanto monetaria como fiscal, en una economía globalizada hace que los gobiernos tengan que dedicar mayores esfuerzos a las políticas institucionales y microeconómicas, lo que, sin duda, es muy positivo, ya que tienen

¹¹ Obra citada, n.º 4.

que hacer una política de permanente reforma y flexibilización de su economía para que pueda ser competitiva a través de un mejor funcionamiento de los mercados y las empresas.» En virtud de los razonamientos expuestos, se puede afirmar que el nuevo sector público, fruto del cambio y de la reorientación derivada de las actuales circunstancias, exige la mejora y adecuación de las técnicas de gestión y de control financiero, así como la búsqueda y potenciación de sistemas de evaluación. Son características del nuevo sector público la desreglamentación, la privatización, la flexibilización y la delegación de aspectos importantes de la gestión. Es opinión generalizada que los criterios aplicables al sector público en este momento son la mejor calidad de los servicios públicos, la transparencia en la información de los gestores en los diferentes niveles en que se encuentren situados, de conformidad con el contenido de las funciones que les están encomendadas.

Estos retos dinamizan el nuevo sector público, que pretende consolidar una situación financiera estable que aleje críticas de despilfarro, fraude y mala gestión.

La mundialización es un fenómeno que afecta a la sociedad y que se materializa en diversas manifestaciones, siendo la primera de éstas la necesaria confianza y seguridad en los comportamientos de los agentes intervinientes, pues de otra forma «difícilmente puede realizarse la globalización como forma organizativa en la que se entrelazan todos los procesos de transformación y producción», como expresa el profesor García Echevarría en la obra antes citada.

El proceso de mundialización es proceso de cambio y de mayor competencia, de aquí resulta la modificación de situaciones anteriores con perdedores y ganadores en la transformación operada. Especial atención merecen todas las cuestiones relativas a la inmigración, empleo y desempleo, desigualdad de salarios y los gastos invertidos en educación y formación especialmente en las nuevas tecnologías de información. En la parte Editorial de 7 de junio último del periódico *Expansión*¹² se lee: «El urgente interés de las empresas españolas y del propio gobierno por integrarse en la Nueva Economía ha topado de bruces con un grave problema: la falta de recursos humanos capaces de rentabilizar los avances tecnológicos. Inesperada y sorprendentemente, en un país que padece una tasa de paro del 15%, nos estamos enterando de que España puede registrar un déficit de 100.000 expertos informáticos en los próximos tres años.»

¹² *Expansión*: parte Editorial, 7 de junio de 2000.

En definitiva, la integración de las economías en el ámbito internacional plantea problemas de justicia, que se resisten a ser ocultados bajo la aparente neutralidad de soluciones técnicas o de mercado. En este sentido, el profesor Miguel Alfonso Martínez-Echevarría y Ortega¹³ expresa: «Un problema ciertamente complejo y difícil de resolver, donde no sólo influyen diferencias de oportunidades «técnicas» para el rendimiento del capital, sino también complejas situaciones históricas, políticas, culturales y laborales.»

3. LA MUNDIALIZACIÓN Y EL ESTADO DE DERECHO

1. Consideraciones socio-políticas. 2. Cuestiones jurídicas surgidas con motivo de la mundialización.

En el ámbito político, las modificaciones son muy importantes. Frente al tradicional Estado centralista emerge hoy un nuevo modo del Estado y de gobierno, un nuevo sistema de relaciones entre Estado y sociedad. La clásica soberanía ejercida por los Estados es cuestionada en muchos aspectos. La configuración de los viejos Estados han dado paso a las nuevas situaciones de integración en entidades supranacionales, como la Unión Europea, y a la creación de entidades infraestatales, ya se trate de consolidar soluciones federalistas, ya se logren tipificaciones específicas, como el Estado de las autonomías en España. Existe, en consecuencia, un replanteamiento en el ejercicio de los clásicos poderes del Estado.

Queda abierta así en las sociedades contemporáneas la urgente reclamación de soluciones jurídicas que demanda el cambio. El ordenamiento jurídico de nuestro país debe responder a esta necesidad en presencia de la Constitución como Norma Fundamental.

En este sentido, el catedrático de Derecho Constitucional Pedro de Vega García¹⁴ expone que «implica la globalización una reducción notable de los espacios políticos. La conversión de los hombres en ciudadanos del mundo supone en cierto modo que todos dejemos de ser un poco ciudadanos del Estado. En estas circunstancias, en las que, como único elemento clarificador del horizonte político en un mundo confuso y cargado de contradicciones, la Constitución aparece como referente inexcusable para el mantenimiento de los valores y supuestos que conforman una convivencia civilizada».

¹³ MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y ORTEGA, M.: *Revista Situación*, nº 3, 1996, Servicio de Estudios BBV.

¹⁴ VEGA GARCÍA, de P.: *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1, primer semestre, 1998, UNED.

Miguel Herrero Rodríguez de Miñón¹⁵, con referencia a las normas de naturaleza económica de la Constitución Española de 1978 y su validez en el ámbito normativo de la Unión Europea, afirma «que la Constitución es normativa no sólo porque establezca normas de organización y competencia, sino porque formula valores de libertad y solidaridad, que son otros tantos factores de integración política». A continuación señala que «nuestra Constitución económica está llena de imperfecciones..., pero estas nubes, por densas que sean, no deben impedir atisbar el valor de solidaridad social allí afirmado, factor material de integración que, parafraseando a Stamler, deben orientar la acción política en la economía, cual estrella polar, siempre guía segura y siempre inalcanzable».

La proyección del fenómeno de la mundialización en distintos ámbitos jurídicos del ordenamiento español ha sido analizada recientemente por Luis Vacas García-Alós¹⁶.

La progresiva internacionalización de las relaciones jurídicas y la interdependencia de los variados ámbitos del Derecho motivan, en buena parte, las reflexiones del Catedrático de Finanzas y Economía Internacional de Oxford, Walpy Fitzgerald, en el prólogo al libro de Ángel Martínez González Tablas¹⁷, cuando afirma que «en las próximas décadas las fuerzas democráticas deben asegurar que el estatus legal internacional exigido por las empresas transnacionales vaya acompañado tanto por unas obligaciones claras en lo fiscal, lo laboral y ecológico como por el reconocimiento legal de los derechos civiles a nivel global, sobre todo del libre movimiento de las personas naturales a través de las fronteras».

4. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO

1. Situación actual del control externo de la gestión económico-financiera del sector público. 2. Perspectivas del control externo del sector público desde el punto de vista del fenómeno de la mundialización.

¹⁵ HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «La Constitución Económica: desde la ambigüedad a la integración», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, septiembre-diciembre 1999.

¹⁶ VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «Consideraciones jurídicas sobre el fenómeno de la mundialización con respecto a la ética pública y al control de la gestión de los fondos públicos», *Actualidad Administrativa. La Ley*, nº 26, junio-julio 2000.

¹⁷ MARTÍNEZ GONZÁLEZ TABLA, A.: *Economía política de la globalización*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 2000.

Como recordaba en el Seminario Tribunal de Cuentas Europeo y Tribunal de Cuentas de España, celebrado en Madrid en noviembre de 1995, «en el Primer Congreso de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores –EUROSAI–, celebrado en 1990, se puso de relieve la obligación ética de honda raíz democrática de dar cuenta a la sociedad del destino de los caudales públicos. Dos ideas merecen ser destacadas de esta afirmación: de un lado, la función de las sociedades democráticas en el control de los fondos públicos, y de otro, la evidente importancia de la llamada “ética pública” como parámetro informador de una correcta gestión de fondos de naturaleza pública».

En aquel Seminario tuve la oportunidad de afirmar que «como es sabido, la forma más típica de participación representativa en las democracias occidentales se lleva a cabo a través de los Parlamentos: Así, nuestra Constitución otorga especial significación e importancia a esta forma de participación representativa. Y es aquí donde interesa resaltar que la razón de ser de que el constituyente español haya hecho depender el Tribunal de Cuentas –como supremo órgano fiscalizador de la gestión económica y financiera del sector público– de las Cortes Generales no obedece a una mera declaración constitucional, más o menos significativa, sino que supone el expreso reconocimiento del papel del control de los fondos públicos por parte de la institución representativa por excelencia de un modelo democrático».

La destacada función que corresponde a las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la articulación de las instituciones en las modernas democracias occidentales adquiere una mayor importancia y nuevas perspectivas en la actualidad, y en el futuro, como consecuencia del fenómeno de la mundialización. Tres aspectos conviene destacar, aunque se haga de manera sucinta.

El primero hace referencia al control cada día más exigente y eficiente de un sector público renovado, más competitivo, que reclama las nuevas técnicas de gestión apoyadas en los instrumentos más avanzados ofrecidos por la moderna tecnología, de manera que pueda ser definida la conducta de los gestores y, en su caso, depurada la responsabilidad de éstos, así como la recomendación de las orientaciones que deben ser observadas en el futuro.

En segundo término, la colaboración de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el proceso complejo de la mundialización para lograr los necesarios consensos de cooperación y la búsqueda de la eficacia, tanto a nivel planetario a través de INTOSAI como

en los ámbitos europeo –EUROSAI– y americano y del Caribe –OLACEFS.

Por último, el papel que corresponde a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en el ámbito estatal correspondiente y en el plano internacional, en su función de apoyo a los respectivos Parlamentos, para trasladar en sus informes la realidad en que opera el sistema de mundialización y, en su caso, sugerir actuaciones que minimicen o eviten los desajustes que se derivan del propio sistema, anteriormente reseñados.

En este sentido corresponde recordar las conclusiones generales y recomendaciones adoptadas en las Primeras Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Madrid durante los días 17 y 18 de febrero de 2000, entre ellas la 2ª: «La cooperación de las EFS de EUROSAI y OLACEFS, en el seno de INTOSAI, permite aprovechar mejor las oportunidades que se presentan ante el nuevo milenio, impulsa la construcción de espacios de integración y constituye una estrategia para fortalecer la ética y consolidar la transparencia de la gestión pública que demanda la globalización.»

Las precedentes reflexiones son aplicables a los órganos de control externo en su doble función fiscalizadora y jurisdiccional en aquellas instituciones, como ocurre en la española, dotadas de competencias jurisdiccionales.

5. EL CONTROL JURISDICCIONAL CONTABLE DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SISTEMA ESPAÑOL: LA ARMONIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS CON OTROS ÓRGANOS DE CONTROL

1. Regulación vigente. 2. Consideraciones de *lege ferenda*.

Como es sabido, en el Estado de Derecho moderno el judicial es uno de los poderes públicos, dotado de autonomía respecto de los otros poderes del Estado. Básicamente, el poder judicial en el Estado democrático ejerce las funciones de control constitucional de las leyes, la legalidad del ejercicio de la potestad reglamentaria y de la actuación administrativa, tutela de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, y tutela de los intereses de los ciudadanos y del propio Estado.

La potestad jurisdiccional, diferenciada de las potestades legislativa y ejecutiva, no admite un concepto válido para cualquier tiempo y

sociedad, sino que deber ser referida a un pueblo y a un momento histórico determinados.

En la actualidad, la realidad normativa de nuestro país está contenida en la Constitución Española, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 y en las demás leyes orgánicas de aplicación en el ámbito jurisdiccional. Por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, la Ley 2/1982, de 12 de mayo, que desarrolla la disposición del artículo 136.2 de la Constitución, ha sido aplicada en Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, coincidentes en la afirmación de reconocer al Tribunal de Cuentas auténtica jurisdicción, emanada de la propia Constitución¹⁸.

Es conveniente hacer una referencia a la doble significación constitucional del poder judicial, con la distinción entre órganos dotados de jurisdicción incluidos en el poder judicial regulado en el Título VI, artículos 117 a 127, ambos inclusive, de la Constitución, y órganos con potestad jurisdiccional aun cuando no están incluidos en la organización propia de Juzgados y Tribunales del Poder Judicial.

Existen, en efecto, citas concretas de la Constitución a órganos que tienen atribuida auténtica potestad jurisdiccional, aunque en un marco limitado de competencias, sin que esto suponga disminución de aquélla. Éste es el régimen normativo de los Tribunales Militares «en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de sitio» (artículo 117.5, pf. 2ª CE); los Tribunales consuetudinarios y tradicionales (art. 125 CE); y Tribunal Constitucional (Título IX de la CE, artículos 159 a 165).

Por otro lado, la Constitución dedica su Título VI al Poder Judicial, que regula la parte organizada del conjunto de jueces y magistrados que tienen potestad jurisdiccional, normativa que desarrolla la LOPJ de 1985.

No obstante esta distribución, todos los órganos dotados de jurisdicción, unos y otros, son constitucionalmente poder judicial con identidad y características propias, diferenciadoras de las notas configuradoras de los órganos legislativos y de gobierno y administración, es decir, de los poderes legislativo y ejecutivo.

Con la habilitación proporcionada por el artículo 136.2 CE, la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas está regulada por la LOTCu de 12 de mayo de 1982 y por la LFTCu de 5 de abril de 1988. De

¹⁸ SSTC de 17 de octubre de 1988, 31 de enero de 1991 y 18 de septiembre de 2000, entre otras.

este conjunto de normas es evidente que, en la actualidad, la potestad jurisdiccional contable es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, que la ejerce en todo el territorio del Estado español, sin perjuicio de la delegación en los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, con las características de «necesaria, improrrogable, exclusiva y plena».

El enjuiciamiento contable se sustancia mediante un procedimiento judicial en el que concurren los elementos objetivos, subjetivos y formales típicos de todo proceso.

De conformidad con las normas de la LFTCu, el objeto de la jurisdicción contable es el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos por originar menoscabo en dichos caudales o efectos, tanto con dolo como con culpa o negligencia graves, y como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable que resulten de aplicación a las entidades del sector público y a las personas receptoras de subvenciones y ayudas del mencionado sector.

En cuanto a los elementos de tipo subjetivo, la LFTCu distingue como órganos de la jurisdicción contable los Consejeros de Cuentas –en la actualidad, tres– y las Salas de Apelación –en estos momentos, una–, dotados de la competencia atribuida en la propia norma.

Por lo que se refiere a las entidades y personas sujetas a control jurisdiccional contable, a tenor de las disposiciones legales vigentes ya citadas están incluidas en ese ámbito todas aquellas que tengan a su cargo el manejo de caudales y efectos públicos y que, como consecuencia de dolo, culpa o negligencia grave, pueden originar menoscabo en dichos caudales o efectos por acciones u omisiones contrarias a la normativa reguladora del régimen presupuestario contable. Igualmente hay que incluir a las entidades y personas receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del sector público.

Para intervenir en el enjuiciamiento contable están legitimados activamente, además del Ministerio Fiscal, la Administración o entidad pública, que podrán ejercitar ante el Tribunal de Cuentas las pretensiones de responsabilidad contable que estimen les corresponde por estar provistas de cobertura legal.

Están legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios y sus causahabientes.

En cuanto a los elementos formales, destacar la distinción normativa entre los juicios de cuenta y los procedimientos de reintegro por alcance, que están precedidos de actuaciones previas de distinto signo.

En los juicios de cuentas, preparados mediante la formación de pieza separada por orden del Consejero de Cuentas a fin de concretar los hechos, los posibles responsables y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales y efectos públicos, cuando así se haya acreditado en el respectivo procedimiento fiscalizador, se enjuicia la pretensión de responsabilidad por la comisión de un ilícito contable distinto del alcance, tal como administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro, comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos, y dar lugar a pagos indebidos al liquidar obligaciones.

En los procedimientos de reintegro por alcance, precedidos de las actuaciones llevadas a término por un Delegado Instructor en averiguación de los hechos y de la identidad de los supuestos responsables, se enjuicia el alcance entendido como infracción de la normativa presupuestaria y contable generadora de un saldo deudor injustificado, de la ausencia de numerario o de la malversación, sustracción, distracción o apoderamiento de caudales o efectos públicos.

Característica propia del enjuiciamiento contable que conviene destacar es la existencia de acción pública, regulada en las Leyes Orgánica de 1982 (art. 47.3) y en la de Funcionamiento de 1988 (artículo 56), que permite la pretensión de exigencia de responsabilidad contable –sin prestación de fianza o caución– «a cualquier ciudadano sin necesidad de ser titular de un derecho subjetivo o de un interés directo en un asunto determinado», como expresa el Tribunal de Cuentas en Sentencia de 1 de febrero de 1993.

Es interesante apreciar la vía abierta por la acción pública o acción popular que permite la participación de los ciudadanos en la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, aunque no es de olvidar que la vigente legislación, además de recordar la responsabilidad civil y penal en que pudiera incurrir el que ejercite la acción indebidamente, exige la individualización de la supuesta responsabilidad con referencia a las cuentas, actos, omisiones o resoluciones susceptibles de determinarla y a los preceptos legales que, en cada caso, se consideren infringidos.

En el aspecto debatido y conflictivo del juicio que merece la atribución de jurisdicción al Tribunal de Cuentas, mi opinión es favora-

ble a la actual configuración del ejercicio por parte del órgano de control externo español de ambas funciones, fiscalizadora y de enjuiciamiento. Las razones que apoyan esta afirmación son, en síntesis, las siguientes:

La especialización de los Tribunales de Cuentas es garantía de mayor calidad de justicia, tanto en la sustanciación de los procedimientos como en las resoluciones que deciden las cuestiones planteadas. Esta especialización no supone contradicción con los principios que inspiran la configuración del Poder Judicial en el Título VI de la Constitución. Además, la vía casacional abierta para controlar las resoluciones del Tribunal de Cuentas se ajusta al precepto contenido en el artículo 123 de la Norma Fundamental, que califica al Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

La seguridad jurídica afirmada en las resoluciones dictadas en sede jurisdiccional contable sobre el manejo de los fondos públicos, que integran la jurisprudencia propia de esta materia, sin perjuicio de los criterios sentados por el Tribunal Supremo y, en su caso, por el Tribunal Constitucional.

El mayor relieve adquirido por las instituciones de control externo cuando a la labor fiscalizadora se une en la misma Entidad la función jurisdiccional, que califica la irregularidad cometida en aplicación de la normativa correspondiente e impone las consecuencias previstas en la misma norma, dentro del propio marco institucional del órgano de control externo.

La equiparación del Tribunal de Cuentas de España con modelos similares de países ubicados en el entorno geográfico más próximo, como Francia, Italia, Portugal y Grecia.

El cumplimiento no sólo del mandato constitucional, que atribuye jurisdicción al Tribunal de Cuentas (art. 136.2), sino también del conjunto del ordenamiento jurídico español, y de manera concreta el artículo 3.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece: «La jurisdicción es única y se ejerce por los juzgados y Tribunales previstos en la Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos.»

El término «armonización» aplicado al Derecho no es unívoco y, además de ofrecer diversas acepciones, encierra una evidente complejidad.

Puede hablarse así de la idea de armonización como técnica interpretativa del ordenamiento jurídico, conducente a lograr una solución justa y equilibrada en cada supuesto, mediante la aplicación integradora de distintos preceptos del ordenamiento.

Una segunda acepción de armonización es la que asigna a este término el papel de factor normativo de integración, que permite ofrecer respuestas jurídicas a las distintas demandas sociales. Aparece así el ordenamiento jurídico –incluida la Constitución– como lugar de encuentro, sistema de consenso y cauce abierto de participación, en el que influyen en cada momento histórico factores políticos, ideológicos y económicos.

Por último, el concepto armonización puede ser entendido como instrumento legislativo especialmente habilitado para regular determinados supuestos propios de los denominados «procesos territoriales de integración». En este sentido, la pertenencia de España a la Unión Europea supone, desde el punto de vista jurídico, de un lado, que el Derecho comunitario es Derecho interno y, de otro, que el juez nacional es también juez ordinario predeterminado por la ley para aplicar normas comunitarias. En este entramado de nuevas relaciones jurídicas, en buena medida motivadas por la integración europea y por las variadas implicaciones del llamado acuerdo comunitario, resulta imprescindible acudir a técnicas legislativas de armonización.

Por otra parte, el modelo territorial de Estado, diseñado en el Título VIII de la Constitución, exige también el empleo de técnicas legislativas y principios de actuaciones basadas en criterios recíprocos de colaboración y, en su caso, de armonización. A esta exigencia responde el artículo 150.3 de la Constitución, que regula las leyes de armonización.

La expresa complejidad de la armonización adquiere especial relevancia en aspectos concretos del ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

El sistema económico de la mundialización y el proceso de globalización del Derecho –con la creación de entidades supranacionales–, caracterizadas por la agilidad de actuaciones, empleo de las más modernas técnicas y facilidad de comunicaciones a nivel planetario, demandan respuestas rápidas y eficaces de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio del respeto a las garantías propias y definitivas del Estado de Derecho.

La erradicación de formalismos inútiles, la simplificación de trámites, nueva instrucción de los juicios de cuentas, la implantación de un

único proceso contable en la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, el proceso de integración europeo y su incidencia en la función jurisdiccional contable, la redefinición de la participación de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas en el enjuiciamiento contable, las relaciones de la jurisdicción contable con el Poder Judicial y con los Tribunales Económico-Administrativos, son algunos de los aspectos más relevantes, en la perspectiva que ofrece la actual situación de la economía, del Derecho y de las instituciones públicas.

Está justificado un análisis completo, extenso y profundo de los pilares que sustentan el enjuiciamiento contable en la actualidad, y abrir el cauce especulativo hacia posibles reformas en el marco del sistema de armonización.

Algunas de estas cuestiones se exponen a continuación.

La regulación del artículo 45 de la LFTCu sobre la denominada pieza separada, como actuación instructora a fin de determinar los datos identificadores, objetivos, subjetivos y formales, de supuestos de responsabilidad contable no constitutivo de alcance de caudales o efectos públicos, es inconcreta e imprecisa, hasta el punto de provocar un debate –siempre abierto– acerca de su naturaleza jurídica. La falta de rigor de la norma incide de manera negativa en una zona del control externo especialmente sensible, como es la delimitada por la conclusión del informe de fiscalización y el inicio del enjuiciamiento contable mediante la correspondiente instrucción. La falta de claridad ha ocasionado disfunciones y motivado recursos interpuestos por las partes legitimadas en estas actuaciones previas, con el doble efecto negativo de introducir el debate sobre los ámbitos competenciales de los Departamentos de Fiscalización y de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, y de retrasar el juicio de cuentas correspondiente.

En la actualidad, la pieza separada precisa de una seria reflexión para lograr la armónica conexión de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal en el marco legal vigente. En la eventual reforma de la LFTCu, la valoración de las experiencias a que ha dado lugar la denominada pieza separada aconsejarán un régimen distinto en el que tenga cabida un procedimiento ágil, eficaz y totalmente identificado respecto de la función fiscalizadora.

Dejando aparte los expedientes de cancelación de fianzas, de naturaleza no contenciosa y asimilables en el aspecto procedimental a los actos de jurisdicción voluntaria, el binomio actual de juicio de cuentas y procedimiento de reintegro por alcance no tiene argumentación favorable. La razón de la separación de ambos procesos aduci-

da en la exposición de motivos de la LFTCu no ha tenido verificación en la realidad; antes bien, la dualidad de cauces procesales ha originado problemas de definición de los distintos supuestos planteados en el enjuiciamiento contable, con las secuelas de incidencias y recursos que entorpecen la respuesta definitiva a la pretensión inicial.

La proliferación de trámites, procesos y recursos, la remisión constante de la LFTCu a distintos ordenamientos procesales y la dificultad de interpretación en cada supuesto de la normativa aplicable, en una situación histórica presidida por el fenómeno de la mundialización, hace más viva y real la petición de un proceso, de un único proceso contable, con economía de trámites, procedimiento abreviado y propia configuración, es decir, sin otras remisiones al ordenamiento jurídico que aquellas que sean indispensables. Además de necesaria, esta cuestión de la implantación de un único proceso contable es interesante también porque alcanza a las competencias y organización de todos los órganos de control externo, es decir, Tribunal de Cuentas de España y órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas. Recientemente, Carlos Cubillo Rodríguez¹⁹, dedica parte de su estudio a esta materia del proyecto de proceso único para determinar supuestas responsabilidades contables. El autor afirma que «el cauce procesal único que, para la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, se propone en el presente trabajo está orientado por una intención reforzadora de los aspectos más positivos del modelo vigente y, a la vez, superadora de posibles puntos débiles».

En efecto, éste es el punto de partida para emprender la tarea de diseñar un proceso idóneo para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pueden incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, como función propia del Tribunal de Cuentas [art. 2.b) LOTCU]. En la ejecución de este propósito deben ser valorados los criterios y orientaciones facilitados por las resoluciones adoptadas durante la vigencia de las Leyes Orgánica y de Funcionamiento por los Departamentos y Sala de Justicia del Tribunal, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional.

6. IMPLICACIONES DEL FENÓMENO DE LA MUNDIALIZACIÓN

1. Relación de la jurisdicción contable con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. 2. Relaciones de la jurisdicción contable con los

¹⁹ CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Editorial Comares, Granada, 1999.

Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas en términos de armonización.

En el análisis de las relaciones de la jurisdicción contable con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea es conveniente hacer referencia a la implantación de un Derecho común europeo, del que habla García de Enterría, E.²⁰, cuyas principales características son las siguientes:

– Los órganos jurisdiccionales nacionales son los jueces ordinarios o «de derecho común» del Derecho comunitario en su aplicación en el ámbito interno.

– La existencia de las cuestiones prejudiciales a que alude el Tratado de la Unión Europea supone la vía de relación ordinaria entre las jurisdicciones comunitaria y nacional de cada Estado.

– La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha determinado la configuración de un «derecho al juez universal», sin excepciones, con relación a las distintas decisiones de una autoridad nacional sobre Derecho comunitario.

– El otorgamiento de la tutela judicial efectiva a todos los derechos procedentes del Derecho comunitario implica la creación competencial de las jurisdicciones nacionales.

– La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de Derecho comunitario –cuya directa aplicación es cada vez más extensa por parte de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa– no sólo es vinculante para las distintas jurisdicciones nacionales, sino que se caracteriza cada vez más por ser «una fuente del Derecho insoslayable para estas jurisdicciones».

En este sentido, la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1999, que afirma: «El juez nacional es garante no sólo de los principios estructurales básicos del Derecho comunitario que representan su efecto y su primacía, sino también desde su posición de órgano cuyas decisiones crean jurisprudencia, de la unidad de aplicación del Derecho comunitario».

La creación de un espacio jurídico común europeo exige dar nuevas respuestas a las exigencias de justicia que demandan los ciudadanos y las instituciones públicas.

En términos de armonización de la función jurisdiccional contable en el ámbito comunitario europeo, en el horizonte de las implicacio-

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *REDA*, n.º 103, 1999.

nes de la mundialización, estimo válidas las reflexiones que apunté con ocasión del Seminario de los Tribunales de Cuentas de la Unión Europea y de España de 1995. Decía entonces que «al carecer el Tribunal de Cuentas Europeo de carácter jurisdiccional –tanto por su naturaleza como por el papel que desempeña con el contexto de las instituciones comunitarias–, se hace preciso determinar el cauce procesal adecuado para la exigencia de responsabilidades contables a los gestores de fondos o caudales comunitarios como consecuencia de una deficiente o irregular administración, custodia o utilización de los mismos».

Pues bien, desde nuestro punto de vista, el Tribunal de Cuentas de España –en función de su ámbito competencial– sí tiene plena competencia para enjuiciar la gestión y el manejo de los fondos del sector público comunitario, en lo que a su ámbito territorial se refiere, y ello tanto por el carácter de la jurisdicción contable –art. 136.2 de la Constitución Española y demás preceptos concordantes de la Ley Orgánica 2/1982 y de la Ley 7/1988– como por imperativo del Derecho de la Unión Europea –entre otros, los Reglamentos 729/1970 y 4045/1989–, a cuyo tenor «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la realidad y regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA para prevenir y perseguir las irregularidades y para recuperar las sumas percibidas como consecuencia de irregularidades o negligencias».

La integración de España y de otros países en la Unión Europea ha dado lugar a un proceso político, económico y jurídico de la mayor importancia e interés para las sociedades implicadas en su ámbito y, por extensión, a todos los Estados de Europa todavía no incluidos en ella. El camino hacia los objetivos finales de la Unión no es fácil; la Conferencia Intergubernamental encuentra obstáculos para una labor con resultados rápidos y eficaces. No obstante, el Consejo de Europa próximamente examinará la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, posible embrión de una futura Constitución europea. Se intensifica la red judicial europea; es una realidad consolidada la institución del magistrado de enlace. El mandato del Tratado de Amsterdam, relativo a la necesidad de unificar los sistemas jurídicos de los países miembros, ha tenido respuesta en varios proyectos de actuación, como en el de unificación del Derecho penal, en el que se propone la creación del «eurodelito» societario de administración desleal, y el «eurodelito» contra los derechos de los trabajadores, que incluirá la lucha contra el tráfico organizado de seres humanos. Queda pendiente el establecimiento de una «política jurídica europea común». En esta situación política y jurídica incide la mundialización económica como elemento de presión para la rápida toma

de decisiones por los órganos comunitarios, si es que la Unión Europea –realmente unidos sus miembros– desea protagonismo en la integración económica mundial. En caso contrario, se arriesga al papel de satélite de los grandes bloques económicos.

Las relaciones de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas y, en general, de la justicia española con el ámbito comunitario europeo, en un futuro no lejano, están vinculadas a la consecución por la Unión Europea de sus objetivos finales y de la forma y contenido que éstos adquieran.

En la armonización de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, se debe recordar que la Constitución Española reserva la jurisdicción contable de forma exclusiva en este Tribunal. En el desarrollo de los preceptos constitucionales, la LOTCu (art. 26.3) establece la posibilidad de delegación de la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales, para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, por el Tribunal de Cuentas a los órganos externos de fiscalización de las Comunidades Autónomas; la citada previsión de delegación de instrucción es recogida por los distintos ordenamientos autonómicos reguladores de sus respectivos órganos de control.

El régimen jurídico en esta materia de las relaciones de la jurisdicción contable con los órganos de control autonómicos es inconcreto, insuficiente y está necesitado de una profunda revisión. Es urgente la reflexión en esta parcela de control externo español por motivos vinculados a las consecuencias jurídicas del proceso de mundialización y también por razones críticas de las normas vigentes que tienen apoyo en la experiencia proporcionada por la aplicación de los preceptos de las Leyes Orgánicas del 82 y de Funcionamiento del 88. El análisis que se propone está relacionado, como ya quedó apuntado antes, con la deseable implantación de un único proceso en el enjuiciamiento contable.

A estos motivos de carácter técnico se suman los que tienen origen en el modelo territorial adoptado por la Constitución y la facultad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, que prevé la posibilidad de creación de órganos externos de control. La implantación de estos órganos en la mayor parte de las Comunidades Autónomas aconseja la reforma normativa que nutra a estos órganos de competencias en materia de enjuiciamiento por argumentos entroncados con la naturaleza, objetivos y fines de la propia institución, y con los principios de economía, intermediación y celeridad de los procedimientos.

7. CONSECUENCIAS DEL FENÓMENO DE LA MUNDIALIZACIÓN EN LA ACTUACIÓN DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CONTABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ARMONIZACIÓN

1. Relaciones de la jurisdicción contable con el poder judicial.
2. Relaciones de la jurisdicción contable con los Tribunales Económico-Administrativos.

La armonización de la jurisdicción contable con el conjunto de Juzgados y Tribunales que componen la denominada jurisdicción ordinaria, o jurisdicción organizada del Título VI de la Constitución, es otro de los grandes aspectos merecedores de estudio con el contexto de la mundialización.

La nota común de ejercicio de la jurisdicción que corresponde al enjuiciamiento contable y a la jurisdicción ordinaria motiva que las relaciones entre ambas se planteen en términos de compatibilidad, de cooperación y de colaboración.

Por otra parte, la comunicación de la jurisdicción contable con los distintos órdenes jurisdiccionales ordinarios queda armonizada dentro del propio sistema judicial mediante los criterios jurisprudenciales emanados del Tribunal Supremo, como Alto Tribunal, común al ámbito jurisdiccional por mandato constitucional, al que tienen acceso, mediante el cumplimiento de determinados requisitos legales, los procedimientos contables, susceptibles de recursos de casación y revisión.

En el plano de la compatibilidad y de la colaboración destacan las relaciones del enjuiciamiento contable con los órdenes jurisdiccionales penal y contencioso-administrativo.

No es el momento oportuno de analizar los preceptos legales que enmarcan la compatibilidad de la jurisdicción penal y la contable; básicamente, artículos 18 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, y 49.3 de la Ley de Funcionamiento de 1988, en relación con los artículos 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 111 y 114 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que han merecido interesantes estudios por parte de Mariano Sola Fernández, Luis Vacas García-Alós, Carlos Cubillo Rodríguez, Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez, así como abundantes resoluciones de los Departamentos y Sala de Justicia del Tribunal.

Sí es el momento oportuno para insistir en dos facetas de esta compatibilidad entre ambos órdenes jurisdiccionales. El primero de estos aspectos es el relativo a la especialización del enjuiciamiento contable,

que abarca la sustanciación y resolución de los procedimientos, circunstancia que permite la aportación a los órganos del orden jurisdiccional de valoración de elementos técnicos configuradores de los distintos tipos penales. La segunda cuestión enlaza con las implicaciones de la mundialización. Las especiales y complejas características del sistema económico en cuestión mueven el pensamiento y la acción con alguna frecuencia hacia corrientes de enriquecimiento inmediato, graves irregularidades en el manejo de caudales públicos, corrupción de delitos económicos, en general. La posible ilicitud asociada a la mundialización exige una respuesta del Derecho, necesariamente equilibrada y armonizada entre los distintos órdenes jurisdiccionales, con sujeción a los principios de seguridad jurídica, sistemas de garantías, celeridad e inmediatez. No es de olvidar el avance en estas materias de la Unión Europea, en el ámbito que comienza a ser conocido como Poder Judicial Europeo, y del futuro Tribunal Penal Internacional, habida cuenta del carácter supranacional que pueden tener los delitos económicos. Sin abandonar este campo de cooperación en la zona de confluencia de las jurisdicciones penal y contable, una referencia al Ministerio Fiscal, como garante de legalidad y parte legitimada para actuar en los procedimientos penales y contables, que puede facilitar la coordinación de las dos jurisdicciones, así como también puede establecer la colaboración entre la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y la Fiscalía Anticorrupción.

Es de destacar también la armonización de la jurisdicción contable con el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en dos cuestiones.

La primera hace referencia a la compatibilidad de la jurisdicción contable con el ejercicio de la potestad disciplinaria (art. 18.1 de la Ley Orgánica de 1982).

La segunda está relacionada con la atribución de la competencia a la Sala de Justicia del Tribunal para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por la Administración en que se declaren responsabilidades contables, de conformidad con los artículos 41.2 de la Ley Orgánica de 1982 y 54.1.a) de la Ley de Funcionamiento de 1988. Conviene recordar que mediante este cauce legal el Tribunal de Cuentas ejerce el control jurisdiccional sobre las subvenciones, que, como es sabido, constituye un mecanismo utilizado por las Administraciones Públicas, de gran importancia en el logro de objetivos sociales del mayor interés, con un elevado montante en el presupuesto de gastos correspondiente. En el sistema económico de la mundialización es de esperar un incremento en el capítulo de subvenciones y, por ello, una mayor incidencia en esta zona de con-

fluencia de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y contable, realmente compleja.

Por último, en el contexto de la mundialización, hacer referencia a la armonización de la jurisdicción contable y la competencia actual de los Tribunales Económico-Administrativos. En el sentido del modelo francés de órgano de control externo y de la llamada «jurisdicción financiera», se puede tener en cuenta la concepción armónica global del control de los ingresos públicos y del gasto público en una sociedad mundializada.

En el aspecto indicado se debe reflexionar sobre las relaciones del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función jurisdiccional, con los Tribunales Económico-Administrativos en el particular relativo al control de ilícitos presupuestarios ocasionados por una incorrecta administración de los recursos y de la Hacienda Pública, sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

BIBLIOGRAFÍA

AMÍN, S.: *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, 2000.

BARCELONA: *Il declino dello Stato*, Dedalo, Bari, 1998.

CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Editorial Comares, Granada, 1999.

—: «Hacia un proceso único para la jurisdicción del Tribunal de Cuentas». *Actualidad Aranzadi*, nº 161, 1994.

DE LA DEHESA, G.: *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, 2000.

DEL CACHO FRAGO, A.: «Análisis crítico de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas», Seminario celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1993.

—: «La responsabilidad contable: aspectos jurídico-formales». Seminario en el Consejo de Cuentas de Galicia, 1994.

—: «El control de los fondos públicos en las sociedades democráticas y la responsabilidad de los gestores», Seminario sobre Tribunal de Cuentas Europeo y Tribunal de Cuentas de España, 1995.

Expansión: parte Editorial, 7 de junio de 2000.

GARCÍA CANELINI, N.: *La globalización imaginada*, Paidós, 1999

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *REDA*, nº 103, 1999.

—: *Revista situación*, Servicio de Estudios BBV nº 3, 1996.

- GRAY, J.: *Falso amanecer (los engaños del capitalismo global)*, Paidós, 2000.
- HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «La Constitución Económica: desde la ambigüedad a la integración». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, septiembre-diciembre 1999.
- LUTTWAK, E.: *Turbocapitalismo*, Crítica, 2000.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ TABLA, A.: *Economía política de la globalización*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 2000.
- MARTÍNEZ -ECHEVARRÍA Y ORTEGA: *Revista Situación*, nº 3, 1996, Servicio de Estudios BBV.
- MEDINA GUIJARRO, J., y PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «La jurisdicción contable: contenido y procedimientos», *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 74, pág. 197, 1992.
- : «Compatibilidad entre la jurisdicción contable y la jurisdicción penal». *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 81, 1994.
- RODRÍGUEZ BRAUM, C.: *Estado contra mercado*, Taurus, 2000.
- SOLA FERNÁNDEZ, M. F.: «Aproximación al estudio de la compatibilidad entre la jurisdicción contable y la jurisdicción penal», *Crónica* 1987.
- : «Aspectos jurídico-formales del enjuiciamiento contable», *Seminarios*, 1994-1995.
- TORIBIO DÁVILA, J. J.: «Estrategias para una economía. El proceso de globalización ¿hacia un nuevo paradigma económico?», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1999.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «Consideraciones jurídicas sobre el fenómeno de la mundialización con respecto a la ética pública y al control de la gestión de los fondos públicos», *Actualidad Administrativa. La Ley*, nº 26, junio-julio, 2000.
- : *El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998.
- : «Prioridad de la jurisdicción contable sobre la penal en la terminación de la responsabilidad civil nacida de delitos», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nºs 1.622 y 1.623, 1992.
- VEGA GARCÍA, P. de: *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1, primer semestre, 1998, UNED.