

# La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su «propia jurisdicción» en la historia y en la Constitución Española

---

**Javier Medina Guijarro**

Consejero del Tribunal de Cuentas

**José Antonio Pajares Giménez**

Secretario General del Tribunal de Cuentas

## I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2000, de 18 de septiembre, resolvió un recurso de amparo interpuesto contra un Auto del Tribunal Supremo, en el que se acordó la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo contra una Sentencia dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en la que, en el ejercicio de su jurisdicción, declaraba al recurrente responsable contable directo de determinadas irregularidades habidas en su gestión como director de un organismo autónomo de la Administración General del Estado, por considerar –el reclamante de amparo– que dicha inadmisión habría vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la vertiente de acceso a la jurisdicción (24.1 CE) y en la del juez ordinario predeterminado por la Ley (24.2 CE).

Como recordó el propio Tribunal Constitucional, el otorgamiento del amparo solicitado habría obligado a elevar al Pleno del Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley Orgánica 2/1982 y de la Ley 7/1988, que establecen como únicos recursos contra las Sentencias definitivas de las Salas del Tribunal, en el ejercicio de su función jurisdiccional, los extraordinarios de casación y revisión ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por ello, la respuesta dada en la Sentencia de referencia es, como recuerda en su Fundamento Jurídico 5, «un juicio sobre la constitucionalidad de las normas legales donde se efectúa esa limitación».

En este sentido, inicia la Sentencia del Constitucional su razonamiento sobre la interpretación que debe darse a la, hasta ahora, confusa expresión del artículo 136.2 de la CE «... sin perjuicio de su jurisdicción...», afirmando que la imagen que de la institución tuvo el constituyente, los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas en España y la interpretación sistemática del precepto constitucional permiten constatar que la CE atribuyó a nuestro Tribunal una auténtica jurisdicción para la exigencia de las llamadas responsabilidades contables, que no son sino el deber de indemnizar que surge de la culpa contractual dimanante de la relación jurídica de Derecho público de la rendición de cuentas de caudales o efectos públicos.

En el ejercicio de esta jurisdicción, el Tribunal de Cuentas es, como viene afirmando el propio Tribunal Constitucional en esta y en anteriores resoluciones (SSTC 187/1988, de 17 de octubre; 18/1991, de 31 de enero; AATC 312/1996, de 29 de octubre, y 371/1993, de 16 de diciembre), el juez ordinario predeterminado por la Ley en materia de responsabilidades contables, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable, a todo el territorio nacional.

Por las razones anteriores –expuestas ahora sucintamente–, el Tribunal Constitucional denegó el amparo solicitado y, lo que es a nuestro juicio más importante, se pronunció sobre la constitucionalidad de la jurisdicción contable o, dicho de otro modo, afirmó que la configuración que el legislador de 1982 hizo del Tribunal de Cuentas, como supremo órgano constitucional encargado de la fiscalización económico-financiera del Estado en su sentido más amplio y con jurisdicción para enjuiciar las denominadas responsabilidades contables, entra dentro del marco jurídico del artículo 136 de la Constitución Española.

A la luz de la hermenéutica jurídica que el máximo intérprete de la Constitución hace del artículo 136 y de la legislación de desarrollo en esta Sentencia, pretendemos subrayar, en primer lugar, con las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza, la importancia que tiene la historia en la configuración que la Constitución hace del Tribunal de Cuentas, de la misma manera que sucede con la configuración de los restantes órganos constitucionales, con sucintas referencias al Derecho comparado, y, en segundo término, abordar el análisis del artículo 136 de la CE, así como de las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico que inciden sobre la materia, para concluir, al igual que hace el Tribunal Constitucional en la meritada Sentencia, con la naturaleza jurisdiccional de la llamada función de enjuiciamiento contable de nuestro Tribunal de Cuentas, tratando,

finalmente, si propuestas doctrinales de diversos autores, que abogan, desde la consideración de la jurisdicción contable como una jurisdicción especial o administrativa hasta incluso su supresión, tienen cabida en el marco jurídico del artículo 136 de la Constitución Española.

## II. EL PAPEL DE LA HISTORIA EN LA CONFIGURACIÓN QUE HACE LA CONSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

### 1. El método histórico y el Tribunal de Cuentas para llegar a los artículos 136 y 153.d) de la Constitución

El Tribunal de Cuentas es una institución cinco veces centenaria –y más– que hunde sus raíces históricas –las que mejor sirven para explicar su configuración y significado actuales– en el siglo xv. En línea con esta idea, varias veces ha afirmado Rafael Mendizábal Allende que «si el método histórico es fecundo, en general, su utilidad aumenta respecto del Tribunal de Cuentas, que conserva aún las características con que surgieron sus antepasados». Con fina precisión añade lo siguiente: «Esta solera, que es un título de honor para todos nosotros, ha sido y sigue siendo una pesada carga que gravita sobre su organización y sobre sus funciones.» El Tribunal es legítimo heredero de un pasado muy fecundo, aunque en algunos aspectos la herencia histórica hipoteque su presente.

En todo caso, como señala el mismo autor, durante el largo periodo histórico en el que nuestro Tribunal de Cuentas ha existido, «... no se aprecia solución de continuidad alguna. Se modifica lo accesorio y contingente, vinculado a la circunstancia de cada época, pero queda lo sustancial y, por ello, permanente».

Está generalmente admitido por la doctrina más solvente en la materia –a la que, desde luego, nos sumamos– que los orígenes del actual Tribunal de Cuentas deben situarse en las Ordenanzas dadas por el rey don Juan II de Castilla en la primera mitad de la decimoquinta centuria. Lo que no impide reseñar –remontándonos– que en el Código de las Partidas aparecía ya una amplia referencia a la gestión de la Hacienda Pública, señalando cómo la misma estaba bajo el control directo del *Mayor in Domus* de Rey. De modo análogo, en el reino de Aragón existió un *Bayle General*, que realizaba las funciones de cobro de tributos y pago de los gastos, en tanto que el llamado *Maestre Racional* registraba e intervenía todas las operaciones. Entre los años 1224 y 1225, siendo rey de Castilla y León Sancho IV, El Fuer-

te, se perfila la figura del Contador Mayor, que tiene a su cargo la administración, recaudación e intervención de todos los caudales del monarca. En las Cortes de Carrión (1317) los Procuradores de Castilla piden cuentas al soberano sobre el destino que ha dado a los tributos obtenidos del pueblo, y en las Cortes de Medina del Campo –1328– se demanda del rey Alfonso XI la merced de no pagar tributos, ni especiales ni generales en toda la tierra sin que las Cortes sean previamente convocadas. Pero, sin ninguna duda, es en tiempos de Juan II cuando recibe acomodo formal el control de la gestión de la Hacienda Pública a través de tres Ordenanzas, cuyo conocimiento constituye pieza clave para explicar el origen y alcance del Tribunal de Cuentas español: la de 1436 (creando la Casa de Cuentas de Valladolid); la de 1437, sobre todas (ordenando la organización de la Contaduría Mayor de Cuentas), y la de 1442 (perfeccionando la anterior y estableciendo el control y regulación del gasto público).

Más de 540 años después de las citadas Ordenanzas, nuestra Carta Magna de 1978 [arts. 136 y 153.d)] otorga al Tribunal de Cuentas el relieve de órgano constitucional; le viene a describir como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; le hace depender directamente de las Cortes Generales (cerrando –esperemos que definitivamente– un período en el que paradójicamente su vinculación lo era del Ministerio de Hacienda); le delega la competencia originaria de las Cámaras legislativas para examinar y comprobar la Cuenta General del Estado; le obliga a remitir al Parlamento un Informe anual; le reconoce y confirma su propia jurisdicción; otorga a sus miembros el Estatuto de Jueces (independencia, inamovilidad y responsabilidad); remite, obviamente, a una Ley Orgánica (la 2/1982, de 12 de mayo) la regulación específica de su composición, organización y funciones, y le encomienda, de manera expresa, el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

Así pues, el artículo 136 de la Constitución reconoce al Tribunal de Cuentas dos funciones –que son las que históricamente ha tenido en su poder–: una fiscalizadora, cuyo destinatario son las Cortes Generales (el Tribunal ejerce el control externo como órgano técnico que es, y las Cortes, con apoyo en los resultados que dimanen de ese control fiscalizador, despliegan el control parlamentario o político), y una función jurisdiccional, que tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados por su malversación, incorrecta o nula justificación u otras causas.

La Ley Orgánica de 1982 y la dictada en 1988 para el funcionamiento del Tribunal afirman que la primera función –caracterizada

por ser externa, permanente y consuntiva— consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía, y que la función jurisdiccional no es sino el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. En síntesis, el legislador constituyente confirmó al Tribunal de Cuentas su jurisdicción propia; pero esto no es novedoso, no es una jurisdicción que surja *ex novo* en 1978. Es la que desde siempre ha ostentado el Tribunal para enjuiciar las responsabilidades que ahora llamamos contables y que no puede, ni debe, confundirse con la función de control de la gestión económico-financiera pública. La función de enjuiciamiento contable es el corolario necesario de la rendición de cuentas y es, a su vez, en esta rendición en la que descansa la naturaleza y esencia de la institución. Raíces que no pueden ser más democráticas y que están estrechamente ligadas a principios tan de nuestros días, como la del servicio a los ciudadanos y la de la transparencia de la tarea pública, pues no en vano los titulares de los órganos públicos no son más que gestores de intereses ajenos, los del cuerpo social, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos. Dicho deber, siendo plenamente actual, se pierde en la historia. Valga como ejemplo en este sentido el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que estableció lo siguiente: «La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público de su Administración.»

Como señala Mendizábal Allende:

«Sólo el concepto totalizador de la historia puede ilustrarnos sobre la efectiva función política y social de las instituciones. La conexión entre una sociedad y su derecho y, más en concreto, la relación estructura-función y sus cambios constantes, referidos a cada una de las instituciones en particular solo por la historia son revelados... Para construir un futuro mejor hemos de entender con profundidad el presente, y para conocer este presente es necesario de todo punto conocer a fondo el pasado, porque, además, nada hay nuevo bajo el sol. Situaciones que parecen inéditas se plantearon ya y obtuvieron soluciones, unas veces con éxito, otras no, pero siempre dignas de ser tenidas en cuenta.»

Cuando la Constitución traduce en preceptos —el 136 y el 153.d)— al Tribunal de Cuentas está asumiendo, como no podía ser de otra manera, los precedentes legislativos que han ido jalonando su recorrido a lo largo de la historia. Del mismo modo que ocurre —y más tarde tendremos ocasión de comprobarlo— con los demás órganos constitucionales, tales como el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

## 2. La presencia de la jurisdicción contable en los antecedentes histórico-legislativos del Tribunal de Cuentas

Es muy conveniente repasar los antecedentes histórico-legislativos del Tribunal de Cuentas –y vamos a hacerlo– para constatar que desde sus orígenes le ha acompañado una función de enjuiciamiento, una jurisdicción, con un sentido muy similar al actual, que el artículo 136 de la Constitución se refiere a esa *jurisdicción propia* del Tribunal, y no instaura –ni tenía por qué hacerlo– otra nueva y hasta entonces desconocida, y que, consiguientemente, la tan debatida y puesta en tela de juicio jurisdicción contable atesora una trayectoria –una experiencia, en fin– de casi seiscientos años. No en vano se ha dicho que el Tribunal de Cuentas es la institución más antigua de la Hacienda Pública española.

En ocasiones, la historia puede pecar de tediosa. En nuestro caso, la historia del Tribunal de Cuentas es matriz de su pasado más inmediato, antesala de su presente y germen de su futuro; no es una historia meramente descriptiva del ayer, sino esencialmente explicativa del hoy. No obstante, vamos a extendernos en ella lo justo para demostrar –no es difícil– que si en el Tribunal de Cuentas (su vigente denominación viene de mediados del siglo XIX) se residencia hoy la jurisdicción contable, esta propia jurisdicción, de quien es, además, el supremo órgano fiscalizador del sector público, es la facultad que desde siempre ha ostentado para exigir responsabilidades por los desfalcos, malversaciones, alcances y demás perjuicios que cometen quienes tienen la gestión y el cuidado de los fondos públicos.

Mendizábal Allende define la fuerza y el papel de la historia en la comprensión y significado de las instituciones: «Sólo el concepto totalizador de la historia puede ilustrarnos sobre la efectiva función política y social de las instituciones. La conexión entre una sociedad y su derecho y, más en concreto, la relación estructura-función y sus cambios constantes, referidos a cada una de las instituciones en particular, solo por la historia son revelados... Para construir un futuro mejor hemos de entender con profundidad el presente, y para conocer este presente es necesario de todo punto conocer a fondo el pasado, porque, además, nada hay nuevo bajo el sol. Situaciones que parecen inéditas se plantearon ya y obtuvieron soluciones, unas veces con éxito, otras no, pero siempre dignas de ser tenidas en cuenta.»

### 2.1. De las Ordenanzas de Juan II al siglo XVIII

La *Ordenanza de 1437*, emanada del rey Juan II el 2 de julio, organiza la Contaduría Mayor de Cuentas y es consecuencia de las pe-

ticiones hechas por las Cortes de Valladolid ese mismo año. La Contaduría aparece con una auténtica jurisdicción, ya que no solo revisa materialmente las cuentas, sino que, además, enjuicia la legalidad de los ingresos y pagos, declara las responsabilidades que de ellos derivan y las decisiones comportan fuerza ejecutiva. En el texto de la Ordenanza se habla de pleitos, causas, debates, cuestiones, provisiones, sentencias interlocutorias o definitivas, etc., y los Contadores Mayores tenían la función de entender y decidir, como jueces, los asuntos, litigios y débitos que interesaran a la Hacienda regia. La Contaduría Mayor de Cuentas es un Tribunal colegiado –a pesar de que sus discordias internas se resuelvan por el Consejo Real, con una jurisdicción especial por razón de la materia y subjetivamente universal. Alcanza a los Tesoreros, Recaudadores, Concejos, Universidades y personas de cualquier estado, condición, preeminencia o dignidad que por razón de su oficio deban rendir cuentas de sus actuaciones.

La segunda *Ordenanza de Juan II* lleva fecha de 30 de septiembre de 1442, fue formulada en la villa de Madrigal y no aparece presentada ante las Cortes, por lo que es de suponer que no está dictada a petición de ellas. Según consta en su propia redacción, y del pie de la misma, no está refrendada como la anterior, sino simplemente añadida por medio de *otro sí* a la precedente, y librada y registrada por el Relator del rey. Esta Ordenanza, además de perfeccionar el funcionamiento de la Contaduría, va dirigida a lo que hoy denominamos restricción del gasto público, suprimiendo donativos, dietas y auxilios, y apuntando, en suma, a una moralización de la gestión de la Hacienda Real.

Los Reyes Católicos amplían en Madrid y en Sevilla el contenido de las Ordenanzas en los años 1476 y 1478, respectivamente, y dictan otras nuevas en los años 1490, 1499 y 1500.

Más adelante, en el reinado de Felipe II, la Contaduría Mayor de Cuentas queda integrada en el Consejo de Hacienda, a cuyo Tribunal de Oidores compete resolver los asuntos propiamente contenciosos o judiciales. En una época posterior, un Tribunal de la misma Contaduría asume estas funciones, también dentro del Consejo de Hacienda. El criterio expuesto se mantendrá, prácticamente sin variaciones, hasta principios del siglo XIX.

## 2.2. *El siglo XIX: de la Contaduría Mayor de Cuentas al Tribunal de Cuentas. Especial referencia a la Ley Orgánica de 1851*

Así, las Cortes de Cádiz, el 7 de agosto de 1813, acometen la reorganización de la Hacienda Pública, que afecta, desde luego, a la Con-

taduría Mayor de Cuentas, dando así cumplimiento a los artículos 350 a 352 de la Norma de 1812 (el art. 350 dice que «para el examen de todas cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial»). El carácter de jurisdicción especial de la Contaduría es el que impone su vinculación al Poder Judicial, de forma que si en el examen de las cuentas llevado a cabo por la Contaduría Mayor surgiese algún incidente o aspecto que debiera dilucidarse en Tribunales de Justicia, la decisión correspondería a la Audiencia del Distrito donde resida la Contaduría, y el Presidente de la misma nombrará a uno de sus miembros para que, con voto consultivo, asista a la vista.

En tiempos del rey Fernando VII se crea el llamado *Tribunal Mayor de Cuentas*, que recoge el perfil del Tribunal que había en la Contaduría Mayor. La Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 diferencia, con gran precisión, las funciones gubernativas y judiciales de este Tribunal. Desde el punto de vista gubernativo, extendía su actuación a toda clase de funcionarios y autoridades de cualquier clase o fuero, para urgirles al cumplimiento de sus obligaciones contables. Como autoridad judicial conocía de las responsabilidades en que funcionarios y autoridades podrían incurrir como consecuencia de su gestión económica de lo público.

Llegamos así a la *primera Ley calificada de «Orgánica»* –la de 25 de agosto de 1851–, que es, quizá, la más perfecta técnicamente de todas las que han regido el hacer del Tribunal de Cuentas y la que acuña su actual denominación. Con esta Ley se inaugura una nueva perspectiva estructural y funcional de la jurisdicción contable, aunque enraizada, como pocas instituciones, en su amplio (el que va desde las Ordenanzas de 1437 a la Real Cédula de 1828) pasado histórico. Se puede afirmar que de aquí en adelante las normas posteriores supondrán tan solo modificaciones parciales –algunas de ellas muy trascendentales– para acoplar la institución a los diversos sistemas políticos. Con esta Ley, la jurisdicción contable se inserta en su matriz, la contencioso-administrativa, por vía procesal, y se definen su extensión y límites: por una parte, el Tribunal de Cuentas conoce el juicio de las cuentas de las Corporaciones Locales; por otra, le quedan vedadas las causas criminales por determinados delitos que puedan cometer quienes tienen a su cargo el manejo de fondos públicos. El Tribunal de Cuentas llevaba la categoría de supremo –a título meramente honorífico–, aunándose la tradición (la Contaduría Mayor y el Tribunal Mayor estaban subordinados, a pesar de ello, al Consejo de Hacienda) y el ejemplo francés (vinculación de la *Cour de Comptes* al Consejo de Estado).



Esta Ley permite distinguir dos cauces formales diferentes para el despliegue, por el Tribunal de Cuentas, de su actividad jurisdiccional: el procedimiento relativo a los alcances descubiertos por el propio Tribunal como consecuencia del examen y juicio de las cuentas, y el aplicable a los alcances detectados por las autoridades administrativas antes de remitir las cuentas al Tribunal. En síntesis: el Tribunal de Cuentas de 1851 actuaba en única instancia para la contabilidad estatal y como órgano de apelación para las contabilidades locales (cuya primera instancia correspondía a los Consejos Provinciales); en ambos casos, las sentencias del Tribunal podrían ser impugnadas en casación ante el Consejo Real cuando en la decisión ejecutada hubiese infracción manifiesta de disposiciones legales, o cuando en la tramitación de juicio se hubiesen violado las formas sustanciadas de la actuación. La articulación, pues, de la jurisdicción contable –en general– con la jurisdicción contencioso-administrativa, fuero común de la Administración, se planteaba con saludable técnica y auspiciaba una colaboración fecunda en el futuro.

La *Ley de 1870*, aprobada por las Cortes el 3 de junio, promulgada el día 25 y modificada en 1879, judicializa la institución, dispone la autonomía jurisdiccional del Tribunal de Cuentas y le hace depender del Poder Legislativo. Los recursos son los mismos que ofrece la Ley de 1851 para el juicio de cuentas, es decir, los de aclaración, revisión y casación. Pero se da una notable diferencia: ya no conoce del recurso de casación el Consejo Real, sino el propio Tribunal de Cuentas en Pleno. Con lo que a partir de este momento su carácter de supremo le vendrá atribuido no solo honoríficamente, sino también técnicamente, en cuanto contra sus resoluciones en casación y revisión no se da recurso alguno. Señalar, por fin, que, para armonizar orgánica y funcionalmente la dependencia del Tribunal de Cuentas con respecto a las Cortes, el resultado de su función fiscalizadora se denomina Memoria y ha de ser elevada a ellas.

El sistema descrito se mantuvo en el Estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 1924 y, posteriormente, en la Ley Orgánica de 1934, así como en la de 1953/1961.

### 2.3. *El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, el Tribunal de Cuentas de la Segunda República y el Tribunal de Cuentas del Reino*

El *Estatuto de 19 de junio de 1924*, aprobado por Real Decreto, es seguido por otro Real Decreto –dictado el 3 de marzo de 1925– contenido del Reglamento del Tribunal. La gran novedad del *Tribunal Su-*

*premo de la Hacienda Pública* es la fusión, en un solo organismo, del Tribunal de Cuentas y de la Intervención del Estado. El Estatuto asigna al Tribunal una triple competencia (la fiscalización previa de los actos de la Administración en materia financiera, la fiscalización consuntiva de las Cuentas del Estado, de la Provincia y de la Beneficencia, y el asesoramiento a las Cortes de la Nación en materia financiera) y dice que la jurisdicción del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública es privativa y especial. El Reglamento conecta dicha jurisdicción con la segunda de las competencias citadas. Los Jueces de Cuentas tienen las atribuciones inherentes al examen, censura, discusión y fallo de las cuentas en primera instancia, y se da una segunda instancia en apelación. Por lo demás, el ejercicio de la función fiscalizadora sigue manifestándose en una Memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. También se da una función fiscalizadora autónoma en la facultad de examinar los expedientes de contratos de todas clases que le pase el Gobierno y dar cuenta a las Cortes en Memoria extraordinaria, siempre que, a su juicio, se hubieren cometido en ellos faltas, abusos o ilegalidades.

La *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934* trae causa de la Constitución de 1931, que alude al Tribunal en sus artículos 120 y 109, párrafo 3º. Ambos preceptos pueden ser considerados antecedentes inmediatos y casi literales del artículo 136 de la Constitución vigente. El artículo 120 de la Constitución de 1931 definía al Tribunal de Cuentas de la República como órgano fiscalizador de la gestión económica, sin que ello supusiera obstáculo alguno para que la Ley de 1934, derivada y exigida por el mencionado texto constitucional, determinara que la fiscalización de la gestión económica se ejerciera, la mayor parte de las veces, como jurisdicción especial y privativa. Así, el artículo 1 de la Ley configura al Tribunal como el órgano al que, como jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica. Por lo demás, esta Ley y su Reglamento de 16 de julio de 1935 –en vigor hasta la promulgación en 1988 de la Ley de Funcionamiento– representan una reproducción casi exacta de la Ley de 1870 y de su Reglamento de 1923.

La *Ley de 3 de diciembre de 1953*, con las modificaciones introducidas por la Ley 89/1961, de 23 de diciembre, era la que estaba en vigor durante el proceso de elaboración de la Constitución de 1978 y en el momento en que fue promulgada.

El artículo 1 de esta Ley definía al Tribunal de Cuentas del Reino de forma muy aproximada a la que emplean la Ley Orgánica de 1934

y también la Constitución de 1931: organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal, y añade que actúa unas veces en función meramente fiscal y otras en función jurisdiccional.

En el ejercicio de la primera de estas funciones (la fiscal o fiscalizadora) –continúa– le corresponde poner en conocimiento del Jefe del Estado y de las Cortes, a los efectos a que en cada caso hubiere lugar, la opinión que forme acerca de los términos en que hayan sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal, siempre que así esté prevenido por la Ley de Contabilidad o por otras en las que se le imponga esta obligación, y, además, en todos aquellos otros casos en que, por su excepcional importancia, considere que debe hacer uso de esta facultad.

En el ejercicio de la función jurisdiccional compete al Tribunal de Cuentas el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, el examen y fallo de las cuentas parciales, el conocimiento y resolución de los expedientes de alcance y reintegro, así como los de cancelación de fianzas.

Con esta Ley el Tribunal de Cuentas también tiene la categoría efectiva de Supremo, y aunque ejerce sus funciones –las antecitadas– con independencia de las Cortes y de la Administración, no es menos cierto que los Ministros y el Fiscal del Tribunal son nombrados por el Jefe del Estado –que también nombra al Presidente– a propuesta del Ministro de Hacienda; que el Secretario General y los funcionarios de los Cuerpos propios de la institución los nombra el Ministro de Hacienda, y que el Presidente, los Ministros y el Fiscal del Tribunal pueden ser cesados –entre otros motivos– por libre acuerdo del Jefe del Estado. En la práctica, pues, la subordinación del Tribunal de Cuentas del Reino al Poder Ejecutivo era manifiesta y palmaria.

#### *2.4. El Tribunal de Cuentas y la Constitución*

Cuando el párrafo segundo del artículo 136.2 de la Constitución menciona expresamente la «propia jurisdicción» del Tribunal, el constituyente hace suyos, pura y simplemente, los antecedentes históricos del Tribunal, antecedentes copiosos y riquísimos, que son reiterados, constantes y casi uniformes desde 1437. Mantiene la jurisdicción del Tribunal y constitucionaliza al órgano de control externo, asentándola sobre sus dos funciones tradicionales: la fiscalizadora y la jurisdiccional, la fiscalización y la propia jurisdicción contable.

No obstante, aunque el legislador de 1978 no rompió con la tradición histórica sí la hizo compatible con los nuevos tiempos, con los nuevos modos de ejercicio del control y con los principios inspiradores de un Estado social y democrático de Derecho. Por todo ello, los conocidos textos de la Constitución vigente mantienen en manos del Tribunal de Cuentas la jurisdicción que siempre le ha sido propia, la que históricamente le ha venido perteneciendo, para enjuiciar las responsabilidades contables, sientan las bases para diferenciar con absoluta claridad la función fiscalizadora de la jurisdiccional, sin que ello suponga que esta se inmoles en aras de aquella, acrecientan la independencia del Tribunal de Cuentas, situándole en la órbita del Poder Legislativo y no de aquel Poder a quien precisamente tiene la misión de controlar, y otorgan a sus miembros ni más ni menos que el Estatuto de Jueces, para que puedan, sin obstáculos, juzgar y ejecutar lo juzgado en materia contable.

A continuación, la *Ley Orgánica de 1982* sigue los mandatos de la Constitución, y la *Ley de Funcionamiento de 1988* reglamenta la Orgánica.

En efecto, el Tribunal de Cuentas es definido como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, dependiendo directamente de las Cortes Generales. Al tiempo se distinguen con nitidez sus dos funciones: la fiscalizadora y la jurisdiccional, es decir, la fiscalización y el ejercicio de la jurisdicción contable.

La función fiscalizadora –externa, permanente y consuntiva– se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos públicos; se centra en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, de las cuentas generales y parciales de todas las entidades y órganos del sector y de los que deben rendir los perceptores de subvención y ayudas públicas en el examen de los contratos de las Administraciones Públicas, de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y de las entidades del sector público, así como de los expedientes sobre modificaciones presupuestarias y, en fin, en el examen de cualquier otro aspecto referente a la actividad económico-financiera pública; se adecua a unos procedimientos y sus resultados se plasman en la Declaración de la Cuenta General del Estado, en la Memoria Anual, en los Informes ordinarios o extraordinarios y en las Mociones o Notas.

Por su parte, la función jurisdiccional consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a

su cargo el manejo de caudales, bienes o efectos públicos. La responsabilidad contable es aquella que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, se deduce contra ellos cuando, con dolo, culpa o negligencia, originen menoscabo en dichos bienes, caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones o ayudas con cargo a dicho sector. Esta responsabilidad se depura y exige por medio de tres procedimientos jurisdiccionales –el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de resolución de fianzas–, y las resoluciones que dicten los órganos de la jurisdicción contable –los Consejeros de Cuentas y la Sala o Salas de Justicia– son susceptibles, en los casos y en la forma que la Ley determina, del recurso de casación y revisión ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, quedando así garantizados el principio de unidad jurisdiccional y el entronque de la jurisdicción contable con el Poder Judicial.

Así pues, los legisladores de 1982 y 1988, en coherencia con el artículo 136 de la Constitución, marcan perfectamente el campo de actuación del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus dos funciones: cuando fiscaliza controla en qué medida la actividad económico-financiera pública se somete a los principios de legalidad, eficiencia y economía; en cambio, cuando enjuicia depura y exige la responsabilidad contable de los administradores y gestores del dinero público. Pero este enjuiciamiento contable, que conforma la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, no es un producto de la Constitución de 1978, sino fruto de una evolución histórica que principia en el siglo xv y llega, sin solución de continuidad, hasta los últimos albores del siglo pasado.

### **3. Breve reseña histórica de los demás órganos constitucionales**

Como ya indicábamos al principio, la evolución histórica no es privativa del Tribunal de Cuentas. En los demás órganos constitucionales de similar factura al Tribunal también ha tenido lugar una evolución, cuyos precedentes han sido aprehendidos por el constituyente para reflejarlos en la Constitución de 1978.

Veámoslos de forma muy resumida.

### 3.1. *El Consejo de Estado*

El Consejo de Estado fue fundado por el emperador Carlos V en 1526 y es el primero que lleva ese nombre en Europa. Desde su fundación se caracterizó por dos notas: la visión de Estado y la proyección europea; no se ocupaba de asuntos locales ni de pleitos, como el Consejo de Castilla, ni de las cuestiones relacionadas con el Nuevo Mundo, que se atribuyeron al Consejo de Indias. Estaba presidido por el rey, compuesto por altos dignatarios de la Corte y su misión era exclusivamente consultiva.

En la *Constitución de 1812* se diseñó un Consejo de Estado cuyo concurso era necesario para determinadas decisiones del monarca. Y cuando, a mediados del siglo XIX, quedó establecida la jurisdicción contencioso-administrativa, se encomendó esta, como en Francia, al Consejo de Estado.

Por fin, con la *Ley Maura de 1904* desaparecieron en España los últimos vestigios de este sistema, y el Consejo de Estado volvió a ser un órgano consultivo del Gobierno, como lo es en la Constitución de 1978.

### 3.2. *El Consejo General del Poder Judicial*

En el caso del Consejo General del Poder Judicial han existido algunas instituciones singulares que, de alguna manera, podrían considerarse precedentes remotos del actual. Ninguna constituye propiamente un antecedente histórico directo del Consejo, aunque algunas de ellas, en determinados momentos y circunstancias, reflejan serios intentos de institucionalización, al menos parcial, de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de la independencia de este. Podemos citar la *Junta Central o Suprema*, creada por Decreto de 6 de diciembre de 1849; la *Junta Organizadora del Poder Judicial*, establecida mediante Real Decreto de 20 de octubre de 1923, y, sobre todo, el llamado *Consejo Judicial*. Este último organismo fue instituido por Real Decreto de 18 de mayo de 1917, disposición que, sin embargo, fue rápidamente derogada por Real Decreto de 18 de julio del mismo año, sin que el Consejo llegara realmente a entrar en funcionamiento. Por Real Decreto de 21 de junio de 1926 el Consejo se restablece y pervive hasta que desaparece de nuevo en virtud de Decreto de 19 de mayo de 1931. Finalmente, la Ley de 20 de diciembre de 1952 procedería al establecimiento de un nuevo Consejo Judicial, que llegaría hasta la implantación del régimen constitucional democrático con la Carta de 1978.

### 3.3. El Tribunal Constitucional

Mención especial merece el Tribunal Constitucional. Normalmente, las primeras manifestaciones de la justicia constitucional suelen situarse en la célebre sentencia que pronunciara el juez Marshall en 1803, aunque ya existían importantes decisiones en la década que media entre la aprobación de las Constituciones de los Estados y la Constitución Federal de los Estados Unidos. Prescindiendo de antecedentes remotos, no se puede obviar que la construcción efectuada por Marshall goza de precedentes en Inglaterra, pudiendo estimarse el *Agreement of the People* y el *Instrument of Government* como verdaderos antecedentes del control de la constitucionalidad de las leyes, aunque pronto se restauraría el principio de la soberanía parlamentaria.

En España, ciertamente hay que afirmar que la primera manifestación de la justicia constitucional se produce con el *Tribunal de Garantías de la Segunda República*; aunque algunos autores hayan pretendido encontrar antecedentes previos en el *Justicia Mayor del Derecho aragonés*, en la *Diputación Permanente de las Cortes de Cádiz* –que tenía la facultad de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes a fin de dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que se hubieran producido– y en el *proyecto de Constitución de 1873*, que atribuía al Tribunal Supremo la competencia de suspender los efectos de las leyes contrarias a la Constitución y otorgaba al Senado una especie de veto para oponerse a una Ley por razones de institucionalidad.

En definitiva, el único precedente español del vigente Tribunal Constitucional es el Tribunal de Garantías, inspirado en el modelo austríaco. Con la instauración del régimen autoritario del general Franco desaparece todo vestigio de justicia constitucional; si bien el sistema de las Leyes Fundamentales –como ya se había intentado con la Dictadura de Primo de Rivera– concibió un peculiar recurso de contrafuero, que no puede, por razones obvias, ser considerado como propio de la justicia constitucional.

El aserto inicial queda, a nuestro juicio, probado: el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional –órganos constitucionales como el Tribunal de Cuentas– han dispuesto, en mayor o menor medida, de precedentes históricos, de antecedentes legislativos, que han servido para su regulación en 1978. No se trata, pues, de instituciones nuevas para nuestro Derecho que hayan visto la luz con la Constitución de 1978.

#### **4. Un apunte de Derecho comparado sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

Por último, es necesario poner de relieve que el Tribunal de Cuentas de España no es, ni mucho menos, la única Entidad Fiscalizadora Superior con funciones jurisdiccionales para el enjuiciamiento de responsabilidades contables.

Es cierto que son varios los modelos de control externo que ofrece el Derecho comparado, teniendo en cuenta su independencia del Poder Ejecutivo, su estructura colegiada o unipersonal y sus competencias o funciones.

En el *modelo anglosajón*, propio de países como Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda, etc., la institución del control externo se caracteriza por su composición unipersonal, su independencia del Ejecutivo y por tener atribuciones fiscalizadoras y de asesoramiento al Gobierno, quedando residenciado en la jurisdicción ordinaria el enjuiciamiento de las posibles irregularidades detectadas por el citado órgano de control.

El *modelo germánico*, propio de Alemania y Austria, es similar al anterior, aunque el órgano de control goza de una estructura colegiada. Hay también independencia del Poder Ejecutivo y ausencia de funciones jurisdiccionales.

El *modelo escandinavo* se parece a los dos anteriores, sobre todo al último, salvo por la integración de la institución controladora en la organización institucional del Estado, al formar parte del Poder Ejecutivo.

Por último, en el *modelo latino* el Tribunal de Cuentas tiene una composición colegiada, independencia frente al Poder Ejecutivo y asunción de funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales. Aquí se encuadran Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Portugal y, por supuesto, el Tribunal de Cuentas de España.

#### **5. Avanzamos unas primeras conclusiones**

A modo de resumen, señalar:

1º Históricamente –nada menos que desde el siglo xv– el Tribunal de Cuentas (con sus distintas denominaciones) siempre ha tenido atribuida, y ha ejercido, una jurisdicción para la exigencia de las responsabilidades contables que pudieran afectar a los gestores de fondos públicos por los daños producidos a estos en el desempeño de sus



funciones como consecuencia necesaria de la previa rendición de las cuentas.

2º A esa «propia jurisdicción» es a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 136.2 de la Constitución. El constituyente, cuando reconoce al Tribunal de Cuentas su función jurisdiccional, no hace más que constatar y reflejar un hecho históricamente indiscutible.

3º Los demás órganos constitucionales –el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional– también presentan una evolución histórica, unos antecedentes legislativos, que, en mayor o menor medida, han servido de base al constituyente para su regulación.

4º La atribución de potestades jurisdiccionales contables al Tribunal de Cuentas de España no es exclusiva de él, sino propia de un modelo de concepción de las instituciones de control externo.

En definitiva, el reconocimiento de la jurisdicción contable, la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, por parte del legislador constituyente, ni discuerda con la forma de proceder de este legislador para los demás órganos constitucionales, ni se aparta del Derecho comparado.

### **III. LA JURISDICCIÓN PROPIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA CONSTITUCIÓN, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN EL DERECHO POSITIVO ESTATAL Y EN LAS LEYES REGULADORAS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

A nuestro juicio, es evidente que la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas resulta acreditada por sus precedentes histórico-legislativos ya expuestos, pero no solamente por ellos.

Al respecto podemos señalar lo siguiente:

1º Que la jurisdicción propia del Tribunal –la jurisdicción contable– está expresamente mencionada, y a ella se alude sin reservas, en el párrafo segundo del artículo 136.2 de la Constitución Española.

2º Que dicha jurisdicción, como tal, ha sido reconocida, sin la menor duda, por el Tribunal Constitucional, que es el «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1.1 de la Ley Orgánica reguladora), sobre todo en la Sentencia 215/2000, de 18 de septiembre, ya citada.

3º Que la jurisdicción contable se encuentra hoy avalada por el Derecho positivo estatal, tanto por la Ley Orgánica como por la de Funcionamiento, cuanto por las normas procesales a las que se remite la segunda Ley citada y por las que figuran como supletorias del ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal en la Ley Orgánica. De la misma manera, las restantes Leyes de nuestro ordenamiento jurídico que tratan de la jurisdicción y sus procedimientos también tienen en cuenta en su regulación específica la existencia de la jurisdicción contable.

4º Que la jurisdicción del Tribunal también queda refrendada por las Leyes reguladoras de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, que respetan, como no podía ser de otra manera, las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.

Vamos a repasar cada uno de los cuatro aspectos señalados.

### **1. El sentido del segundo inciso del artículo 136.2 de la Constitución**

Como ya hemos indicado varias veces, a la jurisdicción propia de Tribunal de Cuentas hace concreta referencia el inciso o párrafo segundo del artículo 136 de la Constitución, y lo hace del modo siguiente:

«El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, 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.»

La redacción actual de este inciso fue la del artículo 129 del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (BOCG de 1 de julio de 1978). Dicho texto, aprobado como tal en el artículo 130 por el Pleno del Congreso, se convirtió después en el del artículo 136 de la Constitución.

Pero durante el curso de la tramitación parlamentaria de la Constitución, tanto en el artículo 127 del Anteproyecto Constitucional (BOCG de 5 de enero de 1978) como en el artículo 129 del Informe de la Ponencia del Congreso (BOCG de 17 de abril del 1978), el repetido inciso seguido de su apartado 2 rezaba así:

«Este (el Tribunal de Cuentas), sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes Generales un Informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido.»

Por medio de una enmienda *in voce* del Sr. Fraga Iribarne se introduce una serie de modificaciones en el antes citado artículo 129. Entre ellas, y por lo que respecta al párrafo segundo del número 2 del artículo, las siguientes:

– Se sustituye la expresión «sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos» por la de *sin perjuicio de su propia jurisdicción*. Leemos en el *Diario de Sesiones* de 13 de junio de 1978:

«Por sugerencias diversas se ha suprimido del texto anterior la referencia a la condición especial y privativa, cambiada por “propia jurisdicción”.»

– Se suprime el vocablo «ministeriales», que, al parecer, calificaba a las «responsabilidades». Leemos también en el mismo *Diario de Sesiones*:

«Suprime la referencia a las responsabilidades ministeriales porque pueden ser de muy distinto nivel las que se produzcan y, por otra parte, no se infringe el principio, ya aprobado, de la responsabilidad colectiva del Gobierno.»

El legislador constituyente opera un cambio importante. Antes de la enmienda lo que dejaba a salvo –o sea, sin perjuicio– el segundo inciso del apartado que venimos comentando era la efectividad de los acuerdos que adoptaba el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de no se sabe qué función, probablemente la fiscalizadora, que era la que, sin ningún género de dudas, se le encomendaba. Tras la enmienda, lo que se deja a salvo –sin perjuicio– es la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, la que siempre había tenido atribuida desde sus orígenes para enjuiciar las responsabilidades económicas en que pudieran incurrir los gestores del dinero público en el desempeño de sus funciones.

Hay un sector doctrinal para el que la expresión «sin perjuicio de su propia jurisdicción» debe interpretarse como sin perjuicio del ámbito de competencias, del ámbito competencial o de las atribuciones del Tribunal de Cuentas. Es decir, estiman los defensores de esta línea interpretativa que el constituyente no pretendió emplear el vocablo «jurisdicción» del artículo 136.2 en sentido técnico-jurídico (sino en el más amplio de atribuciones o competencias de la institución) y que, por tanto, dicho precepto no está reconociendo al Tribunal de Cuentas el ejercicio de potestades jurisdiccionales. Niegan la jurisdicción del Tribunal, que de este modo dispondría exclusivamente de funciones fiscalizadoras.

Si admitiéramos esta hipótesis, el sentido del muy repetido inciso segundo del artículo 136.2 de la Constitución sería el siguiente: el

Tribunal de Cuentas tiene la obligación –por mandato constitucional– de remitir a las Cortes Generales un Informe anual en el que deben constar, si así procede, las infracciones o responsabilidades en que se hubiese incurrido; ahora bien, el cumplimiento por parte del Tribunal de Cuentas de esta obligación dejaría a salvo (no perjudicaría) su ámbito de competencias propio. Pero qué sentido tendría salvaguardar las competencias del Tribunal de Cuentas, precisamente del ejercicio de la única que el Tribunal tendría constitucionalmente conferida. Es como si al Tribunal de Cuentas se le dijera: remita un Informe anual al Parlamento y refleje en él, si procede, las infracciones o responsabilidades que haya apreciado, pero este Informe –resultado inequívoco del ejercicio fiscalizador del Tribunal– no puede dañar sus atribuciones, que, por otra parte, parece que no son más que las fiscalizadoras. A nuestro juicio, la lectura del inciso segundo del artículo 136.2, con apoyo en la interpretación expuesta, carecería realmente de sentido. No acertamos a entender por qué en este precepto el constituyente tendría (después de una enmienda específica y consciente) que proteger las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas de una de las manifestaciones, precisamente de la función fiscalizadora.

En cambio, el precepto comentado cobra todo su vigor si entendemos –como luego veremos que ha venido haciendo y ha hecho, recientemente, el Tribunal Constitucional– que el término «jurisdicción» lo utiliza el constituyente –tras una enmienda, insistimos– para referirse a que el Tribunal de Cuentas tiene atribuida una función jurisdiccional, para reconocer, en suma, la «propia jurisdicción» que siempre había estado en manos del Tribunal de Cuentas. Con esta forma de interpretar el párrafo segundo del artículo 136.2 de la Constitución, al Tribunal de Cuentas se le impone, desde luego, la obligación de enviar anualmente a las Cortes Generales un Informe en el que habrán de recogerse, cuando proceda, las infracciones o responsabilidades en que se hubiese incurrido; pero la remisión de este Informe al Parlamento deja a salvo que el Tribunal de Cuentas, mediante el ejercicio de su función jurisdiccional propia, pueda exigir las *responsabilidades* que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando con dolo, culpa o negligencia, originen menoscabo en dichos bienes, caudales o efectos, a consecuencia de las *infracciones* de las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulta aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades perceptoras de subvenciones o ayudas procedentes de dicho sector. Así se conecta perfectamente ese contenido procedente, eventual o posible del

Informe anual con dejar a salvo el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal. El hecho de que el Tribunal de Cuentas comunique en su Informe anual las infracciones o responsabilidades en que se hubiese incurrido, no impide que las depure y exija en vía jurisdiccional. De esta forma, la propia jurisdicción del Tribunal no se perjudica y el precepto de continua referencia ofrece una lectura coherente e integrada para las dos partes que lo componen.

## **2. El reconocimiento de la propia jurisdicción del Tribunal de Cuentas como auténtica jurisdicción por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

Vamos a ceñirnos –como ya hemos anticipado– a la Sentencia del Alto Tribunal de cercano pronunciamiento: la número 215/2000, de 18 de septiembre, dictada en un recurso de amparo. El recurso fue entablado contra los Autos de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de julio y 18 de noviembre de 1996, por los que se declaró la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo contra la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 30 de octubre de 1995, resolutoria de un recurso de apelación.

Como es fácil de adivinar, la tesis principal del recurrente en amparo, por lo que aquí nos interesa, descansaba en la naturaleza no jurisdiccional del enjuiciamiento contable, sobre la base de no estar el Tribunal de Cuentas encuadrado en el Título de la Constitución correspondiente al Poder Judicial y no constituir la jurisdicción del Tribunal una de las dos jurisdicciones especiales admitidas por el propio texto constitucional, la militar y la del Tribunal Constitucional.

La Sentencia de 2000 no solamente interpreta cuál debe ser el sentido del término «jurisdicción», incluido en el segundo inciso del artículo 136.2 de la Constitución, sino que, además, hace una síntesis de la doctrina sentada por el propio Tribunal Constitucional sobre la actividad de enjuiciamiento que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas.

Con respecto al alcance que ha de darse al vocablo «jurisdicción», la respuesta del Tribunal Constitucional a las pretensiones del recurrente es contundente en el Fundamento Jurídico 6:

«... una interpretación del texto constitucional que conduzca a un resultado distinto de su literalidad solo puede ser admitida cuando existe ambigüedad en el mismo o esta se deriva de la falta de cohesión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales (STC 72/1984, de 14 de julio, FJ 6). Ahora bien, ni la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente, ni los antecedentes inmediatos del

precepto constitucional antes mencionado, ni, en fin, la interpretación sistemática del término “jurisdicción” en la Constitución permite acoger la tesis del recurrente de amparo.

Lo primero, en atención a la caracterización de dicho órgano en la Ley de 29 de junio de 1934 como aquel que, con categoría de “supremo”, posee una “jurisdicción especial y privativa” en materia contable (art. 1), lo que se reitera en la Ley de 3 de diciembre de 1953 (art. 2). Lo segundo, dado que la referencia a la “propia jurisdicción” del Tribunal de Cuentas fue introducida conscientemente por el constituyente al aceptarse una enmienda al Anteproyecto en este sentido. Y en cuando a lo último, pues basta observar que en todos los supuestos en los que la Constitución de 1978 emplea el término “jurisdicción” o sus derivados [arts. 53.3, 117.3 y 5; 123.1; 152.1, segundo párrafo, y 153.c)] lo hace por referencia a órganos que ejercen funciones jurisdiccionales.

Ha de entenderse, pues, que con la expresa mención a la “jurisdicción” del Tribunal de Cuentas en el artículo 136.2 CE el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil (ATC 371/1993, de 16 de diciembre, FJ 1º), queda sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso. Esto es, las derivadas del artículo 24 CE, así como de otros preceptos constitucionales, entre ellas las de independencia e inamovilidad de quienes ejercen la función jurisdiccional, como expresamente establece el artículo 136.3 CE respecto a los miembros del órgano aquí considerado. De suerte que el ejercicio de la función jurisdiccional del enjuiciamiento contable por el Tribunal de Cuentas no es en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues es la propia Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a dicho órgano.»

El Tribunal Constitucional –en pocas palabras, porque la claridad del tema no exigía más– apuesta por una interpretación literal del término «jurisdicción», contenido en el segundo párrafo del artículo 136.2 de la Constitución; considera que cuando el Tribunal de Cuentas procede al enjuiciamiento contable lo hace en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional; señala que la responsabilidad contable es una especie de la responsabilidad civil; manifiesta que la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable no es contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y afirma que es la propia Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas.

Por lo demás, el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia contiene un repaso –importante de recordar mediante su transcripción aquí– a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la actividad de enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas. Lo hace del modo siguiente:

«7. En segundo término, para que rechacemos la pretensión del recurrente en este proceso constitucional es suficiente tener en cuenta que la conclusión a la que se acaba de legar ya ha estado presente en la doctrina sentada por este Tribunal sobre la actividad de enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas y que se concreta, en lo fundamental, en las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero. Doctrina que, de otra parte, ha sido aplicada en el ATC 312/1996, de 29 de octubre, en un caso que posee, como se verá, una directa relación con el presente.

a) En efecto, en el FJ 2 de la STC 187/1988, al hilo de la impugnación de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de 5 de marzo, que atribuían funciones de enjuiciamiento contable a la Sindicatura de Cuentas de esa Comunidad Autónoma, y tras afirmar que el bloque de la constitucionalidad en la materia está integrado por el artículo 136 CE, la LOTCu y el artículo 42 EAC, el Pleno de este Tribunal se refirió a la clara distinción existente entre las dos funciones que, en desarrollo del meritado precepto constitucional, atribuye al Tribunal de Cuentas su Ley Orgánica: “la función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público y la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”, subrayándose que el enjuiciamiento contable se configura como una actividad de naturaleza jurisdiccional (debemos indicar que esta misma idea ya había sido avanzada por el ATC 664/1984, de 7 de noviembre, FJ 1).

Según constató entonces el Tribunal en Pleno, esa configuración se plasma en la definición de los caracteres con que la LOTCu regula dicha función. Concretamente, esta Ley Orgánica, “utilizando la expresión contenida en el artículo 136.2, párrafo segundo, CE, califica al enjuiciamiento contable de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas (art. 15.1), atribuyéndole las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (art. 17.1), al mismo tiempo que garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros, disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial” (art. 33.1)

Por lo que se refiere a la función misma, se significa que la actividad desarrollada por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas “consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial, regulado en el Capítulo III del Título V y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal, en el que aparecen los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso. Por otra parte, sus resoluciones, en los casos y en la forma que determina su Ley de Funcionamiento, son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 49), y si bien la Ley de procedimiento Administrativo resulta supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores (Disposi-

ción final segunda, 1), para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales se aplica supletoriamente la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal” (Disposición final segunda, 2).

La doctrina ahora extractada fue reiterada en el FJ 2 de la STC 18/1991 por referencia entonces a la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma. Expresamente se señala en esta resolución que de la distinta naturaleza de las funciones fiscalizadora y de enjuiciamiento contable y de la correlativa diferencia de regulación legal de cada una de ellas cabe concluir que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, pues la propia LOTCu presupone la existencia de órganos autonómicos de control externo, y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable, al atribuirse a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo la competencia para el conocimiento de los recursos de casación y revisión contra sus resoluciones.

b) Esta misma doctrina determinó la inadmisión del recurso de amparo en su momento interpuesto por quien ha comparecido como coadyuvante en el presente proceso constitucional, don Fernando Gasalla Dapena, en relación con las mismas resoluciones dictadas por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas frente a las que el ahora solicitante de amparo intentó entablar, sin éxito, un recurso contencioso-administrativo ordinario ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Concretamente, en el ATC 312/1996, de 29 de octubre, y en relación con la alegada infracción de los derechos fundamentales a la obtención de la tutela de jueces y Tribunales en los términos previstos en el artículo 24.1 CE y al juez ordinario predeterminado por la Ley, se asevera que el reconocimiento al Tribunal de Cuentas de una jurisdicción propia, como hace el artículo 136 CE, no contradice lo establecido en el artículo 117.3 CE, al tiempo que hace del mismo el juez ordinario predeterminado por la Ley para el enjuiciamiento contable. Esto último, justamente porque “la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como hemos expuesto ya en la citada STC 187/1988, lo configura, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de exclusiva y plena, todo el territorio nacional” (FJ 2).

c) En suma, de esta jurisprudencia se desprende que el enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, plena y exclusiva, en un proceso especial por razón de la materia. Y, en consecuencia, ha de llegarse a la conclusión de que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo formulado por el recurrente, acordada por la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, no ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el artículo 24.1 CE reconoce y garantiza a todos.»

El Tribunal Constitucional, pues, sostiene, sin el menor reparo, el carácter jurisdiccional de la «propia jurisdicción» del Tribunal de



Cuentas, dejada a salvo en el segundo párrafo del artículo 136.2 de la Constitución.

### **3. La jurisdicción contable y el Derecho positivo**

La Constitución (art. 136) encomienda al Tribunal de Cuentas dos funciones, perfectamente diferenciadas: la fiscalizadora –como órgano supremo de la misma– y la jurisdiccional. El legislador de 1982, por mandato de la Constitución misma, regula estas dos funciones, porque es el propio texto del artículo 136 el que impone un Tribunal de Cuentas que fiscaliza la actividad económico-financiera del sector y enjuicia (con su propia jurisdicción) las infracciones o responsabilidades en que se hubiera incurrido.

La Ley Orgánica opta por una forma de regular la función jurisdiccional del Tribunal, que sigue los pasos de la tradición histórica de la institución, aunque acomodándola –eso sí– a los principios inspirados de un Estado social y democrático de Derecho. Por eso entiende que es función propia del Tribunal el enjuiciamiento de las responsabilidades contables en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos; concibe como jurisdicción propia del Tribunal el enjuiciamiento contable que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir, en general, quienes manejen el dinero público; determina la extensión, límites y características de la jurisdicción contable; establece la compatibilidad de esta jurisdicción con la penal y con la potestad disciplinaria de la Administración, así como su prevalencia cuando se trate de la responsabilidad contable nacida de los delitos; define la responsabilidad contable, sus clases, transmisión y circunstancias modificativas; hace referencia a los procedimientos jurisdiccionales contables y salvaguarda perfectamente el principio de unidad jurisdiccional, residenciando ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo los recursos de casación y de revisión contra las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas.

El legislador orgánico viene a regular la propia jurisdicción del Tribunal de Cuentas como una auténtica jurisdicción, coincidiendo con lo que, según hemos visto, propugna el intérprete supremo de la Constitución. Prueba de ello también es que en la Disposición adicional segunda, 2, de la Ley de 12 de mayo el derecho supletorio para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal no es otro que el contenido en las leyes procesales típicas: la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en este orden.

Más tarde, la Ley de Funcionamiento de 5 de abril de 1988 desarrolla la Orgánica, y entre sus objetivos está

«la regulación de los procedimientos mediante los que se lleva a efecto el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

El Título V de esta Ley está íntegramente dedicado a la jurisdicción contable y a sus procedimientos (naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contable, órganos de la misma, legitimación y postulación, pretensiones y su acumulación, cuantía de los procedimientos, presentación de escritos y documentación, cuestiones incidentales, aseguramiento de las responsabilidades contables, juicio de cuentas, procedimiento de reintegro por alcance, expediente de cancelación de fianzas, terminación de los procedimientos, recursos y ejecución de sentencias), y en él encontramos abundantes remisiones a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a las que hemos denominado Leyes procesales típicas. Veamos las remisiones que hay: el artículo 50 se remite a la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales (para los conflictos que se susciten entre los órganos de la jurisdicción contable y la administrativa o las restantes jurisdicciones); el 51 a la Ley Orgánica del Poder Judicial (para que los órganos de la jurisdicción contable puedan recabar el auxilio judicial); el 54.2.c) a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para la recusación de Consejeros, Secretarios y demás funcionarios que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales); el 57 a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para la asistencia de abogado y procurador); el 63 a la Ley Orgánica del Poder Judicial (para el tiempo hábil en las actuaciones judiciales); el 67 a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para el aseguramiento de las responsabilidades contables); el 68 a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para la incoación del Juicio de Cuentas); el 71 a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para la tramitación del Juicio de Cuentas); el 71.4ª a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para el pronunciamiento sobre las costas judiciales); el 73 a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para la tramitación del procedimiento de reintegro por alcance); el 78 a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para el allanamiento, desestimiento y caducidad); el 80 a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para los recursos contra providencias y autos y para la tramitación del recurso de apelación contable); el 84 a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para la tramitación de los recursos de casación y de revisión); el 85 y el 86 a la Ley de Enjuicia-

miento Civil (para la ejecución de Sentencias), y, por fin, el 87 a la Ley de Enjuiciamiento Civil (para la tasación de las costas judiciales).

Recíprocamente, encontramos patentes menciones a la jurisdicción del Tribunal en las normas de remisión anteriormente citadas: en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales (conflictos con la jurisdicción contable), en el artículo 12.2.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas), en los artículos 37 y 42 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (abstención de los Tribunales civiles y cuestiones prejudiciales no penales), y hasta la reforma de 13 de julio de 1998, en el artículo 58.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuía a la Sala Tercera del Tribunal Supremo –ahora lo hace la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa– los recursos que la Ley estableciese contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas.

De la misma manera, las normas locales –arts. 115 y 116 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y 223.3 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales– y las autonómicas reconocen la jurisdicción contable. Así, entre las últimas, las Leyes autonómicas reguladoras de los Órganos de Control Externo [Cámara de Comptos de Navarra (1984), Sindicatura de Cuentas de Cataluña (1984), Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (1985), Consejo de Cuentas de Galicia (1985), Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears (1987), Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (1988), Cámara de Cuentas de Andalucía (1988), Audiencia de Cuentas de Galicia (1989), Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (1993), Cámara de Cuentas de Madrid (1999), Sindicatura de Cuentas de Castilla y León (2002) y Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (2005)] acatan, como es natural, la jurisdicción del Tribunal de Cuentas para el enjuiciamiento de las responsabilidades contables que pudieran detectar en el ejercicio de su función fiscalizadora de control –contemplan, eso sí, la posibilidad, derivada del artículo 26.3 de la ley Orgánica del Tribunal, de que el Tribunal pueda delegar la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance–, previendo al respecto que cuando hallasen en el ejercicio de su función fiscalizadora supuesto alguno de responsabilidad contable lo trasladarán al Tribunal de Cuentas para su debido enjuiciamiento.

Conviene, asimismo, subrayar que tanto la Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003 (Título VII, «De las responsabilidades», arts. 176 y sigs., y en concreto su art. 180) como la Ley General de Subvenciones de 17 de noviembre, también de 2003 (Dis-

posición adicional primera, «Información y coordinación con el Tribunal de Cuentas») se refieren expresamente a las competencias exclusivas del Tribunal de Cuentas en el enjuiciamiento de las responsabilidades contables derivadas de la infracción de la Ley citada en primer lugar o en materia de subvenciones.

#### IV. NUESTRO COROLARIO

Como corolario de todo lo expuesto podemos decir que con el fundamento constitucional del artículo 136 de la Constitución Española, en el que están patentes los antecedentes históricos patrios del Tribunal de Cuentas, la Ley Orgánica 2/1982 configuró nuestro Tribunal de Cuentas con dos funciones netamente separadas: *la de fiscalización*, que ejerce con carácter supremo sobre todo el sector público, y *la jurisdiccional*, con competencia en todo el territorio nacional, y por exigencias del principio constitucional de unidad jurisdiccional (art. 117 de la Constitución Española), sometido a la revisión extraordinaria del «órgano superior en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo en materia de garantías constitucionales», que no es sino, conforme al artículo 123 de la Constitución Española, el Tribunal Supremo.

En palabras del Tribunal Constitucional, el contenido de ambas funciones se puede sintetizar diciendo que

«la actividad fiscalizadora se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de legalidad, eficiencia y economía, y el resultado de la misma se recoge en los Informes o Memorias anuales que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales, en los que propondría las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, y hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las demás medidas para exigirla» (STC 187/1988, de 17 de octubre).

Por su parte

«el enjuiciamiento contable aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional a través de un procedimiento judicial desarrollado en la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas»,

estando sometidas sus resoluciones al recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo. Añadiendo el Tribunal Constitucional, a través de la misma STC 187/1988, respecto de su ámbito que

«aun cuando se prevé que las Comunidades Autónomas puedan realizar su propia función fiscalizadora, no existe esta previsión respecto de la actividad jurisdiccional»,

en la que dice la STC 215/2000, de 18 de septiembre, que el Tribunal de Cuentas es juez ordinario predeterminado por la Ley en materia de enjuiciamiento contable.

En el sentido expuesto podríamos concluir, respecto de la segunda función, con las palabras del Tribunal Supremo, que figuran en la STS de 10 de febrero de 1995:

«Se encomienda al Tribunal de Cuentas la determinación de la responsabilidad contable, lo que, si es discutible desde el campo doctrinal, no cabe duda de que es una norma de obligado cumplimiento.»

O bien, en la misma línea, con la expresión que se recoge en la STS de 27 de mayo de 1995, cuando dice que

«a la luz de los artículos 117 y 136 de la Constitución Española se ha de precisar que (el Tribunal de Cuentas), aunque no esté incardinado en el Poder Judicial, ejerce jurisdicción en la materia específica que la Constitución Española y las leyes le confieren.»

Además, teniendo en cuenta que la función del Tribunal Constitucional en materia de control de constitucionalidad de las leyes no es la de señalar qué desarrollo legal de la Constitución es el conveniente u oportuno, ni siquiera qué desarrollo es constitucional, sino cuál no lo es, podemos afirmar, como hace el Tribunal Constitucional, que la configuración que el legislador hizo del Tribunal de Cuentas cabe en el marco jurídico del artículo 136 de la Constitución y, en consecuencia, la atribución de función jurisdiccional al Tribunal de Cuentas, que le confiere la condición de juez ordinario predeterminado por la Ley en materia de enjuiciamiento contable, no es inconstitucional.

Ahora bien, en la doctrina existen tesis que no coinciden con la posición de nuestro Derecho positivo. Así hay quien aboga por la supresión de la función jurisdiccional del Tribunal y hay quien defiende su mantenimiento, pero con naturaleza administrativa, e incluso los que pretenden su conservación, aunque con la consideración de jurisdicción especial, como lo fuera en otros tiempos. No pretendemos ahora recoger con detalle la formulación de todas estas tesis, que, por lo demás, merecen todo nuestro respeto, sino tan solo emitir nuestra opinión con la perspectiva del artículo 136 de la Constitución Española y, desde luego, a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las resoluciones dictadas sobre este particular. Dicho de otro modo, nos proponemos considerar qué postu-

ras doctrinales sobre la función jurisdiccional del Tribunal caben, a nuestro juicio, en el artículo 136 de la Constitución Española, tal y como ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional.

Con esta idea de partida debemos empezar por rechazar las voces que pudieran propugnar el mantenimiento de la función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como una jurisdicción especial, tal y como resultaba, por ejemplo, en la legislación anterior a la Constitución de 1978. Centrándonos en el siglo XX, por partir de los antecedentes más próximos, la Ley de 29 de junio de 1934, relativa al Tribunal de Cuentas de la República, decía en su artículo 1 que

«el Tribunal de Cuentas de la República es el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica, corresponde a la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no se da recurso alguno».

En términos similares se pronunciaba el artículo 2 de la Ley del Tribunal de Cuentas de 3 de diciembre de 1953 cuando decía que

«el Tribunal de Cuentas tiene la categoría de Supremo, con jurisdicción especial y privativa, en cuanto contra sus resoluciones en casación y revisión no se da recurso alguno».

El Tribunal de Cuentas de estos momentos históricos tan diferentes políticamente, como también sucedía en el de periodos anteriores, como hemos tenido ocasión de ver, tenía en común no solo la confusión entre la fiscalización y el enjuiciamiento contables, sino también la consideración de su jurisdicción como una de las jurisdicciones especiales que existían en ambos sistemas constitucionales sin conexión alguna con el Poder Judicial. Tan es así que la casación y la revisión de sus resoluciones entraban dentro de las competencias del Pleno del propio Tribunal.

Si embargo, la situación descrita, que pervivió durante una buena parte del pasado siglo XX e, incluso, con anterioridad, fue imposible a raíz de la entrada en vigor del vigente texto constitucional de 1978. En efecto, el artículo 117.5 de la Constitución Española estableció, como base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, el principio de unidad jurisdiccional. En su consecuencia quedaron proscritas las jurisdicciones especiales, y la cabeza o vértice de toda la organización jurisdiccional española se restableció, según el artículo 123 de la Constitución Española, en el Tribunal Supremo de Justicia, que lo es en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. El Tribunal Supremo es a quien corresponde la correcta interpretación de las normas jurídicas en el caso de la legalidad ordinaria. O, como rezan las SSTC 30/87,

de 23 de febrero, y 80/90, de 26 de abril, «el órgano unificador de jurisprudencia» que «conoce de los recursos extraordinarios y casación y de revisión» (STC 56/90, de 29 de marzo).

Por ello, no puede tener cabida en el marco del artículo 136 de la Constitución Española la concepción de un Tribunal de Cuentas cuya función de enjuiciamiento contable se configurara como una jurisdicción especial, por cuanto atentaría frontalmente contra el principio de unidad jurisdiccional que el artículo 117.5 de la Constitución Española proclama como base de la organización jurisdiccional española.

Esta y no otra es la razón por la que la Ley Orgánica de 1982 estableció en el artículo 49 la casación y revisión de sus resoluciones por parte del Tribunal Supremo, produciéndose, de esta manera, el entronque de la función jurisdiccional contable con el principio de unidad jurisdiccional.

Repárese que hablamos de unidad y no de exclusividad jurisdiccional, pues esta, también reconocida en el propio artículo 117 de la Constitución Española, pero, en su apartado 3, admite, como se infiere de su propio tenor literal, excepciones, en las que han de incluirse todos aquellos órganos, no integrados en el Poder Judicial, que ejercen potestad jurisdiccional por determinación expresa de las leyes; pronunciamiento que se repite en el vigente artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y cuya plasmación real son el Tribunal Constitucional, la Jurisdicción Militar y, desde luego, el propio Tribunal de Cuentas.

Por lo expuesto, parece razonable concluir que el legislador de 1982 que quiso, en el marco del artículo 136 de la Constitución Española, respetar la tradición patria sobre nuestro Tribunal de Cuentas, le confiriera jurisdicción, pero sometiendo por exigencias del mencionado principio de unidad sus resoluciones a la casación y revisión del Tribunal Supremo.

Descartada la consideración de la jurisdicción contable como especial por las razones constitucionales expuestas, cabe plantearse, aunque sea a título meramente especulativo, otra tesis doctrinal propuesta.

En este sentido existen autores que se muestran partidarios de la supresión de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, aduciendo razones históricas, así como su difícil encaje en la actual organización jurisdiccional (así, por ejemplo, Carlos Palao Taboada en el Prólogo del trabajo *El enjuiciamiento contable*, de Rosa M<sup>a</sup> Galán Sán-

chez, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001). No vamos a entrar aquí en la valoración de las razones a favor o en contra de esta postura, tan solo queremos considerar –como decíamos anteriormente– si es posible sustentar la supresión de la jurisdicción contable a pesar de la dicción literal del artículo 136 de la Constitución Española.

Pues bien, con estas miras entendemos, tras la interpretación jurídica ofrecida por el Tribunal Constitucional en la STC 215/2000, que no es posible suprimir la jurisdicción contable si no se aborda una modificación del texto del artículo 136.2 de la Constitución Española. Es decir, para suprimir hoy la función jurisdiccional habría que eliminar, cuando menos, la, hasta ahora, confusa expresión del apartado 2 del artículo 136 «... sin perjuicio de su propia jurisdicción...».

Sin duda, las razones básicas de esta necesidad han sido expuestas anteriormente cuando tratábamos de la interpretación jurídica del término, con arreglo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2000 a la que ahora nos remitimos. Pero, además, piénsese que la cláusula del artículo 136.2 impuso al legislador orgánico la necesidad de configurar un Tribunal de Cuentas en el que su suprema función fiscalizadora no debía excluir a la función de enjuiciamiento contable que históricamente había venido asumiendo y, consiguientemente, le obligaba a reconocer ambas funciones. Por tanto, no podemos compartir la opinión que considera que con la expresión de constante cita –«... sin perjuicio de su propia jurisdicción...»– el constituyente quiso significar que la fiscalización no excluía el enjuiciamiento, pero tampoco lo imponía, por lo que dejaba en manos del legislador su atribución o no. Efectivamente, nuestra Constitución no tiene un único desarrollo legal y, por tanto, no tiene una única interpretación política, pero sí una sola interpretación jurídica, cuyo contenido lo conocemos hoy a través de la Sentencia repetida del Tribunal Constitucional. Por ello, disipadas ahora las dudas razonables que surgen de la, hasta ahora, confusa expresión, el legislador encargado de desarrollar el marco del artículo 136 no podría ignorar las dos funciones que el constituyente quiso atribuir al Tribunal. Por lo anterior, la supresión de la jurisdicción contable requeriría hoy, cuando menos, eliminar del texto constitucional aquella expresión, lo que implicaría, además, romper con la herencia histórica del Tribunal.

En todo caso, si aun así se abordara la señalada modificación con el objetivo de conseguir un Tribunal de Cuentas exclusivamente fiscalizador, sería preciso atribuir el contenido de la actual jurisdicción contable, esto es, la llamada responsabilidad contable, a algún otro orden jurisdiccional, que bien podría ser por razones varias y, entre



otras, la íntima conexión de la acción de indemnidad contable con la de regreso de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas a la jurisdicción contencioso-administrativa. En tal caso, y sin lugar a dudas, estaríamos encomendando a los órganos de esta jurisdicción una competencia más de contenido muy específico que habría de sumarse a las muy diversas que ya hoy integran su contenido competencial. Dicha atribución se produciría precisamente en detrimento de la especialización con la que hoy se ejerce nuestra jurisdicción y a la que precisamente también hoy tienden todos los órdenes jurisdiccionales. Baste, como pequeño botón de muestra, la creación, dentro de los órdenes jurisdiccionales civil y penal respectivamente, de los Juzgados de lo Mercantil o de Violencia sobre la Mujer, cuya creación obedece, fundamentalmente, a razones de especialización en la materia.

Por otra parte, el resultado así logrado no sería, a nuestro juicio, un Tribunal de Cuentas con mayor capacidad fiscalizadora, puesto que la actual función jurisdiccional no entorpece ni distorsiona, en modo alguno, la fiscalización. Antes bien, la complementa, pues no en balde no es sino una de las consecuencias que derivan del examen de legalidad de las cuentas que implican el ejercicio de la fiscalización. Esta idea no es nueva; en palabras de Pascual Sala, nuestro Tribunal de Cuentas actual es

«... una institución completa de control, porque aun cuando es cierto que la exigencia y enjuiciamiento de responsabilidades contables pueden atribuirse a cualquiera de los órdenes jurisdiccionales clásicos, singularmente el civil, penal y contencioso-administrativo, no lo es menos que la atribución de una potestad para conocer de las responsabilidades contables que pudieran producirse en la gestión de los caudales públicos permite cerrar el ciclo de la fiscalización como precisión casi matemática. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas, así entendida, es función separada, en cuanto a su naturaleza, de la fiscalización, pero, al propio tiempo, es también instrumento fundamental de la intangibilidad de los fondos públicos».

Por último, no queremos dejar de hacer una breve referencia a la postura que admite la existencia de una jurisdicción de carácter administrativo en el Tribunal, de carácter similar a la vía económico-administrativa. Ciertamente, no atisbamos a comprender las ventajas de esta configuración si no es para extender su atribución a otros órganos, pues no hay que olvidar que, por imperativo de los artículos 24 y 106 de la Constitución Española, las resoluciones que en este ámbito dictase el Tribunal de Cuentas serían necesariamente fiscalizadas por la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que a los inconvenientes antes expuestos, sobre falta de especialización de la ju-

jurisdicción contencioso-administrativa, habría que añadir los que derivan de una dilación innecesaria de los procedimientos, pues a los que siguiese el Tribunal habría que sumar los propios del orden contencioso, y todo ello sin olvidar la posible desnaturalización del carácter supremo del Tribunal de Cuentas, reconocido en el artículo 136 de la Constitución Española, al someter sus resoluciones sobre responsabilidad contable al control de legalidad del orden contencioso-administrativo.

Hemos puesto de relieve –al menos esa ha sido nuestra intención– con la fuerza que encierran las palabras y los argumentos doctrinales –siempre discutibles y sometidos al debate enriquecedor–, pero –eso sí– con la convicción del que cree en ellos, que, a lo largo de la Historia, el Tribunal de Cuentas siempre ha estado en posesión de una jurisdicción encargada de lograr la indemnidad de los fondos públicos, restañando los menoscabos producidos en ellos por la malversación, por su incorrecta, incompleta o mala justificación, o por otras causas o conductas de los encargados de su gestión y, por ende, de rendir cuentas, que esa «propia jurisdicción» es la que recoge el artículo 136.2 de la Constitución Española, que los demás órganos constitucionales del Estado también aglutinan una evolución histórica y legislativa en base de la cual el constituyente ha construido su actual regulación, y que la atribución de potestades jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas de España no es privativa de él, sino que emparenta con un modelo organizativo y funcional de las instituciones de control externo.

A mayor abundamiento señalamos que la jurisdicción contable resulta avalada, sin reservas, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia 215/2000, de 18 de septiembre, por el derecho positivo estatal y por las Leyes reguladoras de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

Estando así las cosas –historia propia, historia de otras instituciones similares, jurisprudencia constitucional, derecho positivo...–, defender que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas es una jurisdicción especial choca con la letra y el espíritu del texto constitucional, abogar por su supresión implicaría la reforma de la Constitución Española –¿para qué?–, la ruptura con una tradición histórica secular e inveterada –¿por qué razón?– y la encomienda de lo jurisdiccional contable a otro orden distinto, dentro de los ya existentes, carente de especialización, y, en fin, reducirla a contornos administrativos mantendría los inconvenientes anteriores, sin aportar ventaja alguna.

Como punto final. En el Tribunal de Cuentas se juzga y ejecuta lo juzgado en materia contable, la justicia contable se administra por órganos cuyos titulares son independientes, inamovibles y responsables –son jueces–, y de dichos jueces, en atención al estatuto jurídico por el que se rigen, se pueden predicar en toda su extensión las cuatro notas con que el filósofo caracterizaba a los jueces: escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

- CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Ed. Comares, Granada, 1999.
- GALÁN SÁNCHEZ, R. M.: *El enjuiciamiento contable. El control de la gestión de fondos públicos por el Tribunal de Cuentas*. IEF, Madrid, 2001.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- MARTÍN MARTÍN, P.: «Posibilidades y limitaciones de la jurisdicción contable ante la corrupción», *RECE* nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1999.
- MEDINA GUIJARRO, J.: *La pieza separada como actuación previa a la exigencia de responsabilidad contable en vía jurisdiccional: aspectos jurídicos formales*. Seminarios 1994-1995, Asociación de Letrados y Auditores y Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1996.
- : «Presente y futuro del enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas», *RECE* nº 1, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1999.
- : «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», *Revista Análisis Local*, nº 49 (IV 2003).
- : «La independencia y la imparcialidad de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España», *RECE*, nº 15, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2003.
- MEDINA GUIJARRO, J., y PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «La jurisdicción contable: contenido y procedimientos», *REDF*, nº 74, Cívitas, Madrid, 1992.
- : «Comentario general sobre la jurisdicción contable», *REDF*, nº 82 y siguientes, Cívitas, Madrid, 1993 a 2005.

- MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *RAP*, nº 46.
- : *El Tribunal de Cuentas y la Constitución en Control del sector público*. IEF, Madrid, 1981.
- : «Sector público y Tribunal de Cuentas», *PGP*, nº 10.
- : «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», *RAP*, nº 100-102, vol. II.
- : «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, Madrid, 1982.
- : *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, IEF, Madrid, 2000.
- PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «El diseño de las actuaciones previas en el ámbito de la armonización de la jurisdicción contable», *RECE*, nº 6.
- : *Los supuestos de alcance (o malversación) detectados en el examen y comprobación de las cuentas o en cualquier otro procedimiento fiscalizador*, en Seminarios 1994-1995, Asociación de Letrados y Auditores y Servicio de Publicaciones del Tribunal, Madrid, 1996.
- SALA SÁNCHEZ, P.: *La jurisdicción contable en España. Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1984.
- : «Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas», *REDA*, nº 39.
- : «Nuevos aspectos de la jurisdicción contable en el Tribunal de Cuentas de España», en *El Tribunal de Cuentas ayer y hoy*, Tribunal de Cuentas, 1987.