

El Tribunal de Cuentas un órgano jurisdiccional

María Corazón Mira Ros*

Académica de Número de la Sección de Derecho de la RADE
mcorazon.mira@tcu.es

Todos los países de Europa -y casi del mundo- tienen un órgano que fiscaliza las cuentas públicas para revisar que quien las gestiona lo haga debidamente. Una cosa muy diferente es que estos organismos, llamados tribunales de cuentas prácticamente en todas partes, tengan la potestad de juzgar a los responsables de una mala gestión.

La fisonomía del órgano de fiscalización de las cuentas del Estado en cada país depende probablemente del grado de intervencionismo estatal de su economía. En un estado intervencionista como Francia, por ejemplo, a diferencia del modelo alemán (Bundesrechnungshof) o anglosajón (National Audit Office británica o la General Accounting Office norteamericana), donde el Tribunal de Cuentas es una instancia no judicial, que fiscaliza el dinero y si detecta alguna irregularidad lo remite a la justicia, el control de las cuentas públicas, en cambio, compete a un Tribunal de Cuentas (la Cour des Comptes) que ejerce, como órgano colegiado independiente del Ejecutivo, una doble función, no sólo fiscalizadora, sino también jurisdiccional. Se trata, por tanto, de un órgano de estructura bifronte, a la vez administrativo y judicial.

A este modelo corresponde nuestro Tribunal de Cuentas, que se encuentra regulado en el art. 136 de la CE, y está estructurado, en virtud de su LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y de su Ley 7/1988, de Funcionamiento, en dos Secciones, la Sección de Fiscalización, integrada por siete Consejeros, y la Sección de Enjuiciamiento, integrada por tres consejeros y el Presidente de la Sección. A todos se añade un Consejero más, que es el Presidente del Tribunal de Cuentas.

* Letrada asesora del Tribunal de Cuentas

De estos doce Consejeros, seis son designados por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, por mayoría de tres quintos de cada Cámara, entre determinados funcionarios y profesionales de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio, siendo inamovibles durante su mandato, que es de nueve años (plazo que supera la duración acumulada de dos legislaturas).

Nuestra Constitución, tras referirse al Tribunal de Cuentas como el “supremo órgano fiscalizador”, le reconoce además una función jurisdiccional. Su misión primordial de fiscalización contable destaca “sin perjuicio de su propia jurisdicción

Esta jurisdicción del Tribunal de Cuentas venía avalada por una larga historia, de arrastre multiseccular, que arranca en la Corona de Castilla con las famosas Ordenanzas de Valladolid del Rey Don Juan II, a mediados del siglo XV, por las que se crea la Contaduría Mayor de Cuentas, con la encomienda a sus contadores de “entender y decidir, como jueces, en cuantos asuntos, litigios y débitos conciernan a las Cuentas de la Hacienda Regia”, institución que pervivirá, con diversos nombres y avatares, como contaduría o tribunal y, desde Felipe II, “Tribunal de la Contaduría”¹.

La atribución de jurisdicción al Tribunal de Cuentas, que formula nuestra Constitución, es congruente con la tradición histórica pero, a la vez, innovadora por la carga política que, hoy en día, supone la sujeción de las finanzas públicas a un control judicial, pues ya no se trata de una “justicia retenida” (como en tiempos pasados)², sino de una justicia plenamente independiente en un estado constitucional de derecho. Cualquier judicialización de las cuentas preocupa ahora al gobernante pues escapa a su control. Obsérvese, además, que frente al Tribunal de Cuentas no cabe alegar la condición de aforado, dada la exclusividad de su jurisdicción. Incluso un Sr. Ministro en activo ha sido condenado por el Tribunal de Cuentas. La utilidad de la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede ser clave desde un punto de vista de política legislativa, pero también la posible judicialización de las cuentas públicas pasa a ser un factor decisivo como demuestran las innumerables dimisiones, precisamente, por problemas judiciales, que ocupan, cada día, el espacio político.

El problema es cómo encaja, si es que encaja, la jurisdicción del Tribunal de Cuentas en el sistema jurisdiccional de nuestra Constitución. Se abre aquí una gran contienda doctrinal

¹ Este Tribunal era competente para conocer del reintegro de los fondos públicos hasta el alcance debido por la cesión de la recaudación de tributos, con causas tan famosas, durante nuestro Siglo de Oro, como la del ilustre cuentadante Don Miguel de Cervantes Saavedra, que salió más bien mal que bien parado como recaudador de tributos, abastos y alcabalas para la Armada Invencible, teniendo que cumplir condena, preso en una cárcel de Sevilla, por alcance de 79.800 maravedíes, algo que le impidió optar después al cargo, que había solicitado, de Contador en las Indias, pero que le permitió probablemente escribir su novela imperecedera, cuyo primer borrador data de su estancia en aquella cárcel de Sevilla. Ver Martínez Pérez, A, “El Tribunal de Cuentas en España: análisis de sus memorias 1874-1934”, Aranzadi, 2000

² Nuestro sistema judicial administrativo, igual que su modelo napoleónico, hasta bien avanzado el siglo XIX, sigue siendo, en realidad, una réplica de la Justicia del Antiguo Régimen, basada en un régimen de “justicia retenida”, en el que la facultad de dictar sentencia o refrendar el veredicto se retiene por el Monarca y sus Ministros, pues, todavía en esa época, “juzgar a la Administración (desde la propia administración) es también administrar”. Por eso, el control judicial de las cuentas no preocupaba al gobernante, pues el *Príncipe* era el “*legibus alligatus*” (el “aliado de la Ley”) y su ejecutor (“*solutus alligatus*”).

nunca definitivamente resuelta, que lejos de resultar muerta, ha resucitado con más fuerza si cabe, adquiriendo una nueva dimensión, a juzgar por las últimas declaraciones leídas en la prensa que catalogan el Tribunal de Cuentas como “una instancia administrativa”, “inquisición económica”, y un elemento más de la represión, y ello a propósito de las imputaciones de responsabilidad contable contra varios líderes catalanes (casi 40 ex altos cargos de la Generalitat) por uso inadecuado de fondos públicos (más de 5,4 millones de euros) que pudieron emplear en el cometido de buscar apoyos internacionales para el proyecto independentista, así como recientemente, con ocasión de la creación de un Fondo de Solidaridad para hacer frente al pago de la fianzas impuestas por el Tribunal de Cuentas a los imputados, cuya legalidad está actualmente pendiente de resolución por la Abogacía del Estado y por el propio Tribunal.

Como consecuencia de ello, ese gran desconocido de la ciudadanía en general que ha sido, históricamente, el Tribunal de Cuentas, aparece ahora de forma casi cotidiana en los medios de comunicación,

Quienes niegan carácter jurisdiccional al Tribunal de Cuentas en la función que desarrolla a través de su Sección de Enjuiciamiento invocan el principio de unidad de jurisdicción del artículo 117 de la Constitución, como argumento que impide la existencia de un órgano no integrado en el Poder Judicial que ejerza, sin embargo, jurisdicción, máxime tratándose de un órgano dependiente, además, según el artículo 136 de la Constitución, de las Cortes Generales³. Sin embargo, esta objeción parece fácilmente superable, en la medida en que la dependencia del Tribunal de Cuentas frente a las Cortes se limita (como sabemos) a la fiscalización de la Cuenta General del Estado y no alcanza al resto de sus funciones fiscalizadoras, menos aún a sus funciones jurisdiccionales, que ejerce con plena independencia.

El principio de unidad jurisdiccional, proclamado en el artículo 117 de nuestra Constitución, no es un escollo insalvable. Es verdad que bajo este artículo subyace una larga historia, como la que impulsa durante nuestro convulso siglo XIX la lucha por la unificación de fueros por encima del lastre histórico de la fragmentación de jurisdicciones⁴. Pero la unidad la jurisdiccional del artículo 117 de la Constitución, pese a su raigambre histórica, no es un principio absoluto, tiene sus excepciones. Una de ellas es la jurisdicción militar, prevista en el propio artículo. Pero hay más excepciones, pese a que no se mencionan en él, como la jurisdicción del Tribunal Constitucional, regulada en otro título de la Constitución, y la

³ De la Oliva Santos, A., “Sobre la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas”, en Revista de Derecho Procesal (en adelante, RDPr), núm. 2-1985, págs. 339-364.

⁴ Algunas de estas jurisdicciones que terminaron suprimiéndose, como la jurisdicción consular o de los Tribunales de Comercio, la jurisdicción de Hacienda, la jurisdicción de buro de la Casa Real y la jurisdicción retenida por los Consejos Provinciales, la jurisdicción militar y, sobre todo, la jurisdicción eclesiástica, cuya abolición por el polémico Decreto de Unificación de Fueros de 1868 puso fin a la condición de aforados de los clérigos, aparte de otras muchas, casi innumerables, jurisdicciones menores. Sobre la historia del principio de unidad jurisdiccional y el Decreto de Unificación de Fueros vid Alcalá Zamora, Niceto, “Notas relativas al concepto de jurisdicción”, Revista de Derecho Procesal Iberoamericano, Madrid, núms. 2-3, 1972, pp. 481 y 482. González Montes, José Luis, Instituciones de derecho procesal, Madrid, 1993, t. I, p. 46.

jurisdicción del Tribunal de Cuentas, excepción que se consagra expresamente, como sabemos, en el artículo 136 de la Constitución (SSTS 28/11/2012 – Edj 2012/283119-).

La negativa a considerar como jurisdiccional la facultad de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas se funda, más allá del principio de unidad jurisdiccional, pero como inescindible al mismo, en el principio constitucional del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, proclamado en el artículo 24 de nuestra Constitución. La posibilidad de interponer recurso de casación o de revisión contra las sentencias del Tribunal de Cuentas ante el Tribunal Supremo, aunque sea un elemento jurisdiccionalizador del Tribunal de Cuentas, no es, sin embargo, –dicen los detractores- argumento suficiente para entender cumplido el derecho de acceso a la jurisdicción, pues el recurso de casación o revisión es siempre un recurso excepcional, interponible sólo en determinados supuestos y por motivos legalmente tasados, fuera de los cuales se estaría hurtando al justiciable, al imponérsele, sin posibilidad de recurso, lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, su derecho de acudir al juez ordinario predeterminado por la ley.

El problema sobre la supuesta inconstitucionalidad de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas fue zanjado por el Tribunal Constitucional, de manera frontal y directa, en un recurso de amparo que, aparte de abundar en otras supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, se basó en la alegación de que la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas no es una verdadera jurisdicción y que el recurrente debe tener derecho a acudir a la jurisdicción ordinaria, pero el Tribunal Constitucional reitera la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas cuando actúa en el ejercicio de la denominada jurisdicción contable, inadmitiendo el recurso mediante la sentencia 215/2000 EDj 2000/24857-.

Desde entonces, en ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional se duda de que ese juez ordinario predeterminado por la ley sea, precisamente, el Consejero del Tribunal de Cuentas, que resuelve en primera instancia y cuya sentencia es apelable ante la Sala de Enjuiciamiento del propio Tribunal de Cuentas. El funcionamiento de la jurisdicción contable para un amplio sector de la doctrina procesalista⁵ supone la realización plena de una tutela judicial efectiva por medio de un juez legal imparcial a través de un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, en que cabe interponer una pretensión o defensa, alegar y probar, bajo un régimen de contradicción, con igualdad de armas, a fin de obtener una sentencia motivada, razonada en Derecho y congruente, y ejercitar contra ella los recursos previstos en el ordenamiento, incluido la casación ante el Tribunal Supremo, hasta alcanzar su firmeza y la efectiva ejecución de su parte dispositiva.

Por consiguiente, después de que esa potestad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas haya sido confirmada por la propia Constitución, confirmada por una ley orgánica, confirmada por una ley ordinaria que regula su funcionamiento y confirmada por una serie de

⁵ Sus principales representantes son: Gimeno Sendra, JV., Fundamentos del derecho procesal, Madrid, 1981, p. 107. Almagro Nosete, J., Parte general. Proceso civil, Madrid, 1995, t. I, p. 109; Moreno Catena, V., Introducción al derecho procesal, Madrid, 1996, p. 82 y ss.

pronunciamientos, todos en el mismo sentido, del Tribunal Constitucional, los reparos dogmáticos frente a su constitucionalidad son ya difícilmente atendibles. Lo que importa ahora no es una cuestión de legalidad, sino de utilidad. La pregunta a responder es si esa jurisdicción especializada del Tribunal de Cuentas es útil, o lo que es lo mismo, si es más útil o no, en materia de responsabilidad contable, que la jurisdicción ordinaria. La respuesta ha de ser claramente afirmativa. Pero eso es ya harina de otro costal.