

## **15. EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

**(Art. 136)**

**YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ**

**Profesora Titular de Derecho Constitucional**

**UNED**

## SUMARIO

**I. LA CONVENIENCIA DE ESTABLECER UNA INSTANCIA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO.—II. EL TRIBUNAL DE CUENTAS (Art. 136 DE LA CONSTITUCIÓN).—**  
***1. Ubicación del precepto. 2. La definición del Tribunal de Cuentas como instancia de control económico.***

## 15. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

(Art. 136)<sup>1</sup>

POR

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

Profesora Titular de Derecho Constitucional

UNED

### I. LA CONVENIENCIA DE ESTABLECER UNA INSTANCIA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO

La historia del Estado y, en especial, de los modernos Estados constitucionales, se ha hecho en gran medida en torno a la idea de control.

---

<sup>1</sup> El artículo 136 de la Constitución dice:

«1. El Tribunal de cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

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 hubiere incurrido.

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

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas».

Control político en un sentido amplio pero que se ha extendido y diversificado hasta especializarse a la par que se transformaba el Estado y crecía la complejidad de su funcionamiento.

La especialización del control, que ha dado lugar a la aparición del control económico y financiero, se apoya en gran medida, en la necesidad de controlar las actuaciones económicas del poder. La lucha en torno al poder impositivo y sus limitaciones influyó decisivamente en la aparición de los Parlamentos modernos.

Al fin, se trata de reconocer a los representantes del pueblo soberano la facultad de controlar la obtención y el manejo de los caudales públicos contemplando al Ejecutivo como el administrador, sometido a control, encargado de esta función.

Las funciones y la importancia de los Parlamentos han decrecido a la par que han aumentado las del Ejecutivo. Ello, sin embargo, no hace sino corroborar lo que decimos, pues es ante esta situación cuando más necesario resulta un efectivo control de los caudales públicos, de manera que los ciudadanos mantengan o recobren la «confianza en el modo y en la forma de los que se sirven los Estados para allegar los ingresos suficientes para la puesta en marcha de servicios imprescindibles» y, también, cómo no, de la distribución de tales ingresos <sup>2</sup>.

Se puede afirmar que la idea de control va unida a la idea de Estado y esta vinculación resulta especialmente significativa en los modernos Estados intervencionistas de los que el nuestro no es una excepción. No debe aceptarse que la organización estatal distribuya una parte muy considerable del Producto Interior Bruto (PIB) sin sujeción a unos fines y a unas normas previamente definidos. El Estado, «encargado antaño fundamental o incluso exclusivamente de la labor administrativa de asegurar el orden interno, ha recibido desde la Primera Guerra mundial la atribución económica, incesantemente más y más importante y pesada, de asegurar y mejorar el bienestar económico y social de la colectividad» <sup>3</sup>.

La fórmula del artículo 1.1 de la Constitución española establece no sólo el carácter social del Estado sino también su componente democrático. La interpretación global que estimo debe hacerse de dicho precepto

---

<sup>2</sup> Son varios los criterios que permiten acercarse al concepto de control: **criterio temporal** (control *a priori*, control *a posteriori* y *concomitante*); el **criterio de la vinculación entre la instancia que controla y la que es controlada** (control interno y externo).

<sup>3</sup> A. BURLAUD: «El control de la gestión de los servicios públicos», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, Madrid, 1979, pág. 318.

constitucional nos da una significativa visión del Estado, necesariamente interventor, regulador de la realidad socioeconómica del país pero también de la necesidad de que su actuación se ajuste a principios y formas democráticas.

El Estado social, como afirma M. GARCÍA PELAYO, es «la forma histórica superior de la función distribuidora que siempre ha sido una de las características esenciales del Estado, pues ahora no se trata sólo de distribuir potestades o derechos formales o premios y castigos, ni tampoco de crear el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución de bienes y servicios económicos»<sup>4</sup>.

El carácter democrático de nuestro Estado obliga al poder público. No basta sólo redistribuir sino que importa cómo y con qué fines. En las coordenadas democráticas convergen las aspiraciones del Estado social y del Estado de Derecho, de modo que, como afirma A. GARRORENA, el actual Estado social «estructurado en torno a un Ejecutivo fuerte y autorizado para las más diversas intromisiones en la vida de la sociedad —un Estado, en suma, respecto del cual se tendría la tentación de creer que existe la necesidad de eximirle de determinadas formalidades— no deje, sin embargo, de actuar dentro del más pleno sometimiento al Derecho, sin buscar el privilegio de inaceptables zonas exentas, tan sugestivas para todo poder y más aún para un poder consciente de su expansiva fortaleza»<sup>5</sup>.

Diríamos, pues, que la necesidad actual de control en los modernos Estados es resultado tanto de su creciente intervención como de una ineludible exigencia democrática. La idea de control debe ser apreciada cuanto mayor sea el grado de democraticidad de la organización estatal y supone, al fin, un modo más de participación del pueblo en las decisiones que a todos afectan, concretamente en el importante ámbito económico, en busca de un equilibrio hoy absolutamente necesario.

---

<sup>4</sup> M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1977, pág. 31.

<sup>5</sup> A. GARRORENA MORALES: *El Estado como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid, 1984, pág. 212.

## II. EL TRIBUNAL DE CUENTAS (Art. 136 DE LA CONSTITUCIÓN)<sup>6</sup>

### 1. Ubicación del precepto

El artículo 136 de la Constitución dedicado al Tribunal de Cuentas cierra el Título VII de «Economía y Hacienda». Por razón de la función primordial encomendada a este tipo de instancias de control económico-financiero, parece adecuada la ubicación en el texto constitucional. Esta localización, por otro lado, dentro del texto constitucional es frecuente en el Derecho comparado<sup>7</sup>.

Parece, pues, que la incorporación de la regulación del Tribunal de Cuentas en el artículo 136 es sistemáticamente correcta pues se fija en su función primordial (el control económico-financiero del sector público). En este sentido, es incluso más correcta que si se incorpora al Título III («De las Cortes Generales») por mor de su vinculación al Parlamento y de la designación de sus miembros.

---

<sup>6</sup> Existen numerosos precedentes que afirman la existencia de instancias de control económico en España desde épocas muy lejanas. En el siglo XIII se crea una **magistratura colegiada** para la fiscalización de la Hacienda; en 1364, en Navarra, aparece la **Cámara de Comptos**; posteriormente la **Contaduría Mayor de Cuentas** (1437); el **Tribunal de «oidores»** (1593). Prosigue esta evolución y, en 1828, la institución de control recibe el nombre de **Tribunal Mayor de Cuentas** que después se llamará **Tribunal de Cuentas** (1851); **Tribunal de Cuentas del Reino** (1869); **Tribunal de Cuentas de la República** (1931); **Tribunal de Cuentas del Reino** (durante el régimen de F. Franco).

En el ámbito internacional hay que mencionar el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.

<sup>7</sup> En este sentido puede citarse, sin carácter exhaustivo, el art. 114 de la Ley Fundamental de Bonn (El Régimen Financiero); el art. 116 de la Constitución belga; el art. 71 de la Constitución finlandesa; el art. 193 de la Constitución holandesa; el art. 33 de la Constitución irlandesa (Del Supervisor y Censor General de Cuentas); los arts. 121 a 128 de la Constitución austriaca (Del control contable y administrativo) y los arts. 115 a 117 de la chipriota (Del Censor General de Cuentas y del Censor General Adjunto de Cuentas).

## 2. La definición del Tribunal de Cuentas como instancia de control económico

2.1. Por lo que ya antes he explicado, el Tribunal debe mantenerse como un órgano de control económico-financiero. Considero, por ello, adecuada la redacción del apartado primero del artículo 136 de la Constitución que lo define en este sentido, incluyendo la fiscalización económica de los partidos políticos recogida en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Pero, por otro lado, creo que debe suprimirse la mención a la dependencia directa de las Cortes Generales y tratar en otro apartado del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

La propuesta de supresión de la mención que el precepto hace de la **dependencia directa** de las Cortes Generales no busca desvincular al Tribunal de Cuentas del Parlamento. Cuando este tipo de instituciones se aleja del Parlamento y se confunde, en mayor o menor medida, con el Ejecutivo pierde una parte importante de su funcionalidad como órgano de control puesto que es precisamente el Ejecutivo el que más extensa y directamente distribuye los recursos públicos. Pero considero que la asignación de funciones, así como el nombramiento de los miembros, define suficientemente al Tribunal de Cuentas como un órgano auxiliar del Parlamento especializado por razón de la materia.

La redacción que se propone sería:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, del sector público y de los partidos políticos».

2.2. En el apartado segundo creo conveniente introducir la composición del Tribunal y el modo de designación de sus miembros, que no figura en el artículo 136 de la Constitución y que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (L.O. 2/1982, de 12 de mayo). Estimo adecuada la composición de 12 miembros y la designación parlamentaria de todos ellos por mayoría de tres quintos. Igualmente creo que debería figurar el nombramiento por el Rey del Presidente del Tribunal de Cuentas propuesto por los propios Consejeros. Pero, por el contrario, considero que el mandato de los Consejeros debería ser menor que el establecido actualmente (nueve años); bastaría, para el cumplimiento de sus funciones, un periodo de seis años, dentro del cual habría que designar dos veces al Presidente para el cual se establece un mandato de tres años.

Que el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas sea mayor que el de la legislatura puede favorecer la independencia del Tribunal. Sin embargo, el período de nueve años establecido en la actualidad (artículo 30.1 de la L.O. del Tribunal de Cuentas) me parece excesivo, especialmente cuando no se ha previsto la renovación parcial de sus miembros. Si, como en este caso, se defiende la designación parlamentaria de los miembros del Tribunal debe permitirse que las distintas mayorías parlamentarias nacidas de las elecciones puedan proceder a dicha designación, lo que se hace difícil cuando la duración del mandato de los miembros comprende más de dos legislaturas completas.

Así el apartado 2 del artículo 136 debería decir:

«2. El Tribunal de Cuentas estará compuesto por 12 Consejeros designados por las Cortes Generales, seis a propuesta del Congreso y seis a propuesta del Senado, por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras y por un mandato de seis años. El Presidente del Tribunal será nombrado de entre sus miembros por el Rey a propuesta de los propios Consejeros y por un período de tres años».

«Los miembros del Tribunal de Cuentas deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Censores Jurados de Cuentas, Profesores de Universidad, Economistas, funcionarios públicos y Abogados, de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional».

2.3. En el apartado tercero del artículo 136 se abordarían las funciones del Tribunal, entre las que deberían incluirse la delegación del Parlamento para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, la elaboración de un informe anual sobre sus actividades y la posibilidad de que el Parlamento solicite informes previos en materia económico-financiera. Aunque en la actualidad no se ha reconocido esta última posibilidad, el Tribunal de Cuentas podría cumplir una importante función de asesoramiento técnico en los proyectos y proposiciones de ley de contenido económico.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y parte de la doctrina<sup>8</sup> parecen decantarse por el control *a posteriori* como más coherente con el carácter externo que también posee el control realizado por el Tribunal de Cuentas, aunque, en mi opinión, no debe ser necesariamente así. Las posibilidades del Tribunal de Cuentas para llevar a cabo un control *a priori* han sido, quizá, poco estudiadas. No parece admitir discusión que el Tribunal

<sup>8</sup> R. MEDINA RUBIO: «El Tribunal de Cuentas y los principios de la Constitución», en *El Tribunal de Cuentas en España*. Madrid, 1982.

de Cuentas accede al control del Presupuesto a través de la actividad de los órganos, entes o personas que manejan fondos públicos, pero nada impide que el Tribunal pueda emitir un dictamen sobre el proyecto de ley de presupuestos anual, como nada obsta tampoco a que tal dictamen se emitiera sobre un proyecto de planificación gubernamental o sobre la elaboración de una ley creadora de tributos, en la que podría el Tribunal comprobar su ajuste a los criterios de justicia y redistribución que recoge la Constitución en materia económica.

Por otro lado, debería suprimirse la mención de la **jurisdicción** del Tribunal que no parece aportar nada a la función principal del mismo y que, sin embargo, ha originado objeciones por considerarla incompatible con la unidad jurisdiccional constitucionalizada en el artículo 117. Así se puso de manifiesto en el informe del Consejo General del Poder Judicial (29 de enero de 1986) sobre el Anteproyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Durante la elaboración de la Constitución, la expresión «sin perjuicio de su propia jurisdicción» sustituyó a la inicial «sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos» mediante una enmienda *in voce* de M. Fraga Iribarne en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados. Aunque no ha sido así entendido en este caso, el término **jurisdicción** también significa **atribución, competencia, demarcación territorial, dominio, potestad, autoridad, mando**. La propia Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (art. 1.2) afirma que este órgano de control es «único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional» sin que con ello se refiera a su posible potestad para juzgar pues, a continuación, añade «sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos».

La mención a la **jurisdicción** contenida en el artículo 136 debería haberse interpretado siempre como **ámbito territorial** propio o, como definiendo, suprimirse de la redacción del artículo citado.

Según lo expuesto, el apartado 3 del artículo 136 diría:

«3. Las cuentas del Estado y del sector público se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

Anualmente, el Tribunal de Cuentas, remitirá a las Cortes Generales un informe en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.

El Tribunal de Cuentas actuará como órgano delegado del Parlamento en

el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. El Parlamento podrá solicitar al Tribunal de Cuentas informe no vinculante, previo a su debate y aprobación parlamentarias, sobre cualquier proyecto y proposición de ley de materia económico-financiera».

2.4. En cuanto al apartado 4 del artículo 136 estimo adecuada la redacción constitucional, aunque debe matizarse en función de la redacción propuesta en los apartados anteriores. Así, debe suprimirse la mención de la «composición», que queda integrada en la redacción del apartado 2 del artículo 136 que se propone.

«4. Una ley orgánica regulará la organización y funciones del Tribunal de Cuentas».