

# EL CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA PÚBLICA

Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA

SUMARIO: I. *A propósito de las funciones del Parlamento.* II. *Los sistemas de control parlamentario sobre el presupuesto y la cuenta pública.* III. *El modelo español.*

## I. A PROPÓSITO DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Es habitual, al enumerar las tareas que desempeñan las asambleas parlamentarias, incluir entre ellas lo que suele denominarse función financiera o económica.<sup>1</sup> Bajo esa denominación tienden a agruparse aquellos cometidos parlamentarios que tienen que ver, de un modo directo, con la obtención de ingresos para el Estado y con la asignación de esos recursos a unos determinados objetivos. Igualmente, se suele

<sup>1</sup> Así, Jules Poudra y Eugène Pierre exponen, inmediatamente después del derecho del Parlamento a ejercer el Poder Legislativo, los derechos de las cámaras en materia financiera, consistentes en la interpretación que les dio la Asamblea Constituyente francesa de 1789, en el derecho de los ciudadanos de constatar, por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su utilización, de determinar su cuota, su exacción y su duración. *Cfr.* su *Traité pratique de droit parlementaire*, parágrafo 48. He manejado la traducción italiana publicada en la *Biblioteca di Scienze Politiche diretta da Attilio Brunialti*, vol IV, parte seconda. Unione Tipografico Editrice, Torino, 1888, pp. 27 ss. *Cfr.*, por lo demás, el artículo 1º, sección 1ª, capítulo III, de la Constitución de 1791, donde, inmediatamente después de la función legislativa, se enuncian entre las funciones de la Asamblea Nacional, la de fijar los gastos públicos, establecer las contribuciones públicas y, junto a otras previsiones, se afirma su facultad de "vigilar el empleo de todas las rentas públicas y de hacerse rendir cuentas de él" (núm. 5º). Entre los manuales actuales, algunos siguen hablando de función económica. Sirva como referencia el más recientemente publicado en España: Jorge de Esteban y Pedro González Trevijano, *Curso de derecho constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994, t. III, pp. 564 ss. Para una consideración del poder financiero, fundamentalmente desde la perspectiva presupuestaria y contable, véase Sainz de Bujanda, Fernando, "El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado", en *Las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, t. I, pp. 283 y ss.

incluir en esa función el conjunto de mecanismos previstos para asegurar que el gasto público, es decir, la utilización de los recursos económicos del Estado, se lleve a cabo dentro del marco establecido por la Constitución, en la forma y para los fines previstos por el propio Poder Legislativo.

Como es natural, este entendimiento de las cosas supone reunir, bajo el mencionado enfoque funcional, una pluralidad de instrumentos normativos, diversas instituciones y procedimientos. Del mismo modo, sostener la sustantividad de la función económica del Parlamento plantea problemas conceptuales de importancia en la medida en que eso obligaría a resolver los solapamientos que, sin duda, se producirán con otras funciones de las cámaras legislativas, como, por ejemplo, la legislativa o la de control.

En efecto, no es necesario ofrecer excesivas explicaciones sobre el hecho de que las principales intervenciones parlamentarias en materia económica o financiera se producen por medio de leyes. Igualmente, está claro que la fiscalización del gasto público y, en general, de la cuenta general del Estado, que se produce *a posteriori*, tiene una conexión evidente, cuando no se confunde con el propio control parlamentario. Por otra parte, a nadie se le oculta que el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos brinda a la oposición magníficas ocasiones para criticar y controlar la acción del gobierno. En fin, tanto la producción de las leyes de relevancia financiera, cuanto la fiscalización del gasto y de las cuentas de los organismos públicos y las diversas iniciativas parlamentarias que en torno a uno y otro proceso tienen lugar, inciden de manera decisiva en la dirección de la política nacional. Es decir, en otro de las funciones características del Parlamento.

Por lo demás, no se puede olvidar que el origen de las asambleas legislativas ha estado indisolublemente unido a la potestad estatal de establecer los tributos. Así, para limitar el poder de los reyes y preservar, de este modo, la libertad y la propiedad de los súbditos, muy tempranamente las Cortes, el Parlamento, los estados generales o las Dietas, asumieron, en los diversos reinos europeos, la competencia de votar los impuestos que demandaban los monarcas. La expresión *not taxation without representation*, firmemente arraigada ya antes del triunfo del liberalismo político,<sup>2</sup> pone de manifiesto esa estrecha relación de la representación política parlamentaria con los aspectos económicos y

2 Ya en la Carta Magna de 1215 se afirmaba que "no debe imponerse ningún tributo ni subsidio en nuestro reino si no es por común acuerdo de éste".

financieros del Estado. Lo que, ciertamente, no es casual. Al fin y al cabo, ya Bodino advertía: *poecuniam est nervum reipublicae*.

En conclusión, si repasamos las funciones básicas de las cámaras que habitualmente se enunciaban en los manuales: a saber, la representativa, la política, la legislativa, la de control y la económica o financiera, comprobaremos que esta última penetra a todas las demás o que cada una de las otras se proyecta sobre ella.

Estas observaciones nos conducen, inevitablemente, a dos conclusiones. Una es la que antes se ha sugerido: las calificaciones rígidas, los enunciados dogmáticos, se aplican mal a la dinámica parlamentaria, dada la interrelación que existe entre sus diversas manifestaciones y la versatilidad de los instrumentos a los que recurre. Las interminables discusiones sobre lo que es control y lo que es información parlamentaria lo ponen de relieve.<sup>3</sup> La otra es la que subraya la extraordinaria importancia política que tienen los procesos a través de los cuales el Parlamento predispone los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado, los aplica a la consecución de determinados fines y, después, controla la manera en que se ha hecho uso de los fondos públicos.<sup>4</sup> Y es, precisamente, de esto último de lo que me corresponde tratar y pretendo hacerlo ateniéndome a su configuración jurídico-positiva sin abordar la cuestión de su concepción formal en el marco de las funciones parlamentarias.

## II. LOS SISTEMAS DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA PÚBLICA

El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública se halla vinculado desde épocas muy tempranas al concurso de instituciones especializadas que brindan a las cámaras el soporte y las indicaciones técnicas que precisan para conocer en qué medida se han

3 Véanse, al respecto, Santaolalla López, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, Edersa, 1982. Asimismo, García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.

4 Por eso, no es casual que los modernos estudios sobre el parlamento no contemplen, de modo autónomo, la función económica o financiera de las cámaras. Es ilustrativo de este proceder la conocida monografía de Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, quien distingue las siguientes funciones parlamentarias: de dirección política, legislativa, de garantía constitucional, de control y de coordinación. Por su parte, Giuseppe de Vergottini, en la última edición de su *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1993, pp. 452 ss y 491 ss. habla de las funciones electiva, judicial, de dirección, de control, de información, de inspección y legislativa. No obstante, hay excepciones señaladas, tal como se indica en la nota 1.

respetado sus decisiones en materia de ingresos y de gastos públicos. En efecto, a nadie se le oculta que, cuando se trata de una organización de la complejidad y extensión que ha alcanzado el Estado, el seguimiento global o sectorial de su actuación económica es cualquier cosa menos sencilla. Y esto puede afirmarse tanto de ese Estado mínimo, propio del primer liberalismo, cuanto, con mayor razón, del actual Estado de bienestar.<sup>5</sup>

El Parlamento es un órgano político que representa al pueblo y se elige según criterios políticos. Los parlamentarios lo son, no porque posean conocimientos técnicos especializados en una o varias materias. Los electores no votan a tecnócratas, sino a personas, que, a la luz de una ideología, saber escoger, entre las distintas opciones posibles, aquella más coherente con los principios que han defendido ante el cuerpo electoral y con los intereses que representan y, por eso mismo merecen su confianza. De ahí que necesiten del auxilio técnico para desarrollar sus cometidos en este terreno.

A la hora de organizarlo, y como quiera que las finanzas estatales son una cosa muy seria, sobre la que interesa en sobremanera saber a ciencia cierta cuál es su situación real, pronto se optó por confiar en instancias, dotadas de autonomía en su funcionamiento, capaces de analizar con rigor y eficacia el estado de las cuentas públicas y el modo en que se han administrado los fondos públicos y de ofrecer una imagen fiel de la realidad económica estatal. De este modo, las asambleas legislativas, provistas de un conocimiento cabal de la situación, gracias a los informes que les suministran esos entes auxiliares, podrán adoptar, después, cuantas iniciativas tengan por convenientes para mejorar el funcionamiento de las finanzas públicas, corregir las deficiencias que se detecten y exigir las responsabilidades a que hubiere lugar.

Así, pues, la existencia de un órgano encargado de fiscalizar las cuentas y la gestión económica públicas no es algo extraño en la experiencia comparada. Por el contrario, es habitual en los Estados contemporáneos. En general, nos encontramos con que es frecuente en el derecho comparado europeo<sup>6</sup> la existencia de un órgano colegiado

5 En realidad, la necesidad de un seguimiento especializado de las cuentas y de la gestión económica pública se ha hecho sentir en todas las organizaciones políticas desde el momento en que se dotan de una estructura estable. Así se explica que, al margen de los datos que nos ofrecen las formas políticas de la antigüedad clásica, en los distintos reinos medievales los monarcas fueran instituyendo contadurías mayores, antecedente de los actuales tribunales o cortes de cuentas.

6 Naturalmente esto no ha de conducir al olvido de que frente a la opción por un órgano colegiado de estructura y funcionamiento cuasijudiciales, hay sistemas en los que se ha preferido una institución unipersonal que, sin embargo, desempeña las mismas funciones que hemos visto, también desde una posición de independencia frente al Poder Ejecutivo. Es el caso de algunos

de relevancia constitucional que, dotado de una configuración y funcionamiento de tipo judicial, desempeña, desde una posición de independencia, la función, auxiliar de las generales del Parlamento y del gobierno, de controlar, a veces previamente y en los retantes casos *a posteriori*, la legalidad, eficiencia y economía de la actividad económica y financiera del sector público, al mismo tiempo que, también, se le encomiendan cometidos de naturaleza consultiva y jurisdiccional.

Entre los ejemplos más destacados tenemos los que representan la Cour des Comptes francesa y la Corte dei Conti italiana.<sup>7</sup> En España, sigue de cerca esos modelos el Tribunal de Cuentas. A continuación se expondrán los rasgos más destacados de cada una de esas instituciones.

### 1. *El modelo francés*

En Francia, la Cour des Comptes existe desde 1807,<sup>8</sup> y su cometido, según el artículo 47 de la Constitución de 1958, consiste en asistir al gobierno y al Parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras.<sup>9</sup> Para ello fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas públicos.<sup>10</sup> Es un Tribunal que ejerce una verdadera potestad jurisdiccional. Por eso, goza de efectivas garantías de la independencia de sus miembros,<sup>11</sup> que disfrutan del *status* de los magistrados, y de autonomía para determinar su actuación fiscalizadora.

países anglosajones e hispanoamericanos que cuentan, los primeros, con un *Comptroller General* y los segundos con la institución del contralor. Entre estos últimos se encuentran: Bolivia (artículos 154 y 155 de la Constitución); Colombia (artículos 267 a 274); Costa Rica (artículos 183 y 184); Chile (artículos 87-89); Ecuador (artículo 113); Guatemala (artículo 232-236); Honduras (artículos 222-227); Nicaragua (artículos 154-157); Panamá (artículos 275 y 276); Paraguay (artículos 281-284); Perú (artículos 146 y 200); Puerto Rico (artículo 3, sección 22); Venezuela (artículos 234-239). Han optado por un camino semejante al europeo: El Salvador (artículos 195-199) y la República Dominicana (artículos 78-81) que han instituido sendas Cámaras de Cuentas, y Uruguay, que dispone de un Tribunal de Cuentas (artículos 208-213). En México, prevista por el artículo 74, IV de la Constitución, existe la Contaduría Mayor de Hacienda.

7 Responden a su mismo patrón el Tribunal Federal de Cuentas, previsto por el artículo 114.2 de la Ley Fundamental de Bonn y el Tribunal de Contas, contemplado en el artículo 216 de la Constitución de Portugal.

8 Creada por Napoleón el 16 de septiembre de 1807 como jurisdicción suprema de control sobre las cuentas públicas. De este modo, se unificó una fiscalización que se remonta a la Ordenanza de Pontoise, de 1318, dictada por Felipe V. el Largo.

9 Sus normas reguladoras se hallan contenidas en la Ley 67-483, de 22 de junio de 1967, modificada por las Leyes de 23 de diciembre de 1972, de 22 de junio de 1976 y de 10 de julio de 1982, así como por el Decreto 85-199, de 11 de febrero de 1985.

10 Así, controla obligatoriamente la gestión económica y las cuentas del Estado, de las empresas públicas y de las entidades de la seguridad social. De modo potestativo puede fiscalizar a todas las sociedades u organismos en los que la mayoría del capital o de los votos esté en manos de entidades sujetas a su control o que se hayan beneficiado de ayudas públicas.

11 Está compuesto por un grupo numeroso de magistrados que se aproximan a los doscientos.

Le corresponde tanto verificar la regularidad de las cuentas públicas como examinar la eficacia del gasto público. Es decir, no sólo que los caudales puestos en manos de las administraciones han sido destinados a los fines legalmente establecidos, conforme al procedimiento señalado al efecto, sino, también, si esa asignación se ha hecho del modo que asegure el mayor rendimiento o, dicho de otra forma, de manera que la relación entre la inversión efectuada y las utilidades obtenidas sea la más provechosa para los intereses públicos.<sup>12</sup> Además, la Cour es competente para exigir la responsabilidad contraída por quienes custodian o administran los fondos públicos. En este sentido, tiene facultad para reclamarles el importe de los gastos que, indebidamente, hayan satisfecho o de los ingresos que, por su negligencia, no se hayan recaudado. Todo ello sin perjuicio de las multas que puede imponerles.<sup>13</sup>

Las Chambres Régionales des Comptes, instituidas en cada región,<sup>14</sup> ejercen un control sucesivo de la gestión y de la contabilidad de las entidades locales, incluidos los establecimientos públicos territoriales y locales.<sup>15</sup> Asimismo, se ocupan de velar por la observancia de la disciplina presupuestaria de esos organismos, desempeñando, en este sentido, una labor a medio camino entre la tutela administrativa y la

Se organizan del siguiente modo: a) El presidente es elegido por los magistrados de la Corte, aunque no es necesario que la elección recaiga en uno de ellos; b) Los siete presidentes de Cámara han de ser designados entre los consejeros maestros, y les corresponde dirigir los trabajos de cada cámara; c) Los consejeros maestros, de los cuales uno de cada tres es elegido fuera de la Corte, son los encargados de deliberar y adoptar colegiadamente los acuerdos; d) los consejeros referendarios, de los que uno de cada cuatro es elegido fuera de la Corte, y los auditores, procedentes todos ellos de la Escuela Nacional de Administración, son los que elaboran los informes de control. Todos ellos son nombrados por decreto del presidente de la República y son inamovibles. Junto a ellos los funcionarios no magistrados participan en las tareas no jurisdiccionales. Además, la Fiscalía adscrita a la Cour des Comptes está asignada a un procurador general, nombrado discrecionalmente por el gobierno, a quien representa ante la Corte. Es quien se encarga de notificar los acuerdos de ésta a las administraciones afectadas.

12 En este caso, la Cour des Comptes traslada sus informes a la autoridad encargada de la tutela sobre el ente u organismo fiscalizado y, cuando, por su trascendencia, lo considere oportuno, los hará públicos en el Informe Anual que eleva al presidente de la República.

13 Cfr. sobre los diversos aspectos puestos de manifiesto en el texto, Raynaud, J., *La Cour des Comptes*, París, PUF, 1988.

14 Fueron creadas al compás del proceso de descentralización puesto en marcha por la mayoría socialista a partir de su acceso al poder en 1981 que profundizó, significativamente, la regionalización tímidamente esbozada en la década de los setenta por las mayorías centristas y gaullistas. Las Cámaras Regionales, instituidas por la Ley de 10 de marzo de 1982, se rigen en la actualidad por la Ley de 10 de julio de ese mismo año y por tres decretos de 16 de noviembre de 1982, de 22 de marzo de 1983 y de 11 de febrero de 1985, respectivamente. Están compuestas, al menos, por un presidente y dos consejeros inamovibles que gozan del estatuto de los magistrados. Además, el Ministerio Fiscal, presente en cada Cámara, vela por el respeto de la legalidad y asegura la conexión con los restantes poderes públicos y con el procurador general ante la Cour des Comptes.

15 Es decir, fiscalizan, aproximadamente, unas 90.000 instituciones locales.

jurisdiccional.<sup>16</sup> Se encuentran coordinadas con la Cour des Comptes tanto desde el punto de vista institucional cuanto desde la perspectiva funcional, toda vez que sus decisiones son apelables ante aquélla. En realidad, han asumido una serie de tareas que, hasta su creación, desempeñaba el órgano nacional. Como veremos que sucede en España, las cámaras expresan la aplicación, en este nivel institucional, del principio de descentralización territorial.

También está vinculada a la Cour des Comptes, desde 1948, la Cour de Discipline Budgetaire et Financière,<sup>17</sup> cuya misión es sancionar por medio de multas a las personas, especialmente si son funcionarios, que hayan cometido faltas en la gestión o que, por no cumplir, o hacerlo tardíamente, una resolución judicial, hayan provocado la condena de un organismo público.<sup>18</sup> No tiene competencia, sin embargo, sobre los actos de los miembros del gobierno ni sobre los de las autoridades elegidas.<sup>19</sup>

## 2. El modelo italiano

En Italia, la Corte dei Conti, que existe desde 1862,<sup>20</sup> es un órgano auxiliar que tiene asignada, por la Constitución de 1947, la función de controlar preventivamente la legalidad de los actos del gobierno y

16 En efecto, aunque no llevan a cabo, en puridad, un control previo del presupuesto, sí examinan, a instancias de los prefectos o de terceros interesados tanto si se han aprobado dentro del plazo establecido. Asimismo, revisan su estructura a los efectos de comprobar si guarda un equilibrio real y si recoge los gastos que las leyes han considerado obligatorios. Igualmente, velan por observancia de los mecanismos de rendimiento de cuentas y por el respeto a los límites establecidos en materia de déficit. El dictamen de las Cámaras Regionales pone de manifiesto las irregularidades existentes en esas materias, pero, también, propone las medidas necesarias para corregir las deficiencias advertidas. Aunque esa propuesta tenga un alcance limitado, sólo es una invitación, el que su desconocimiento abra el camino para instar al representante del Estado a que ejerza la acción de oficio en defensa de la legalidad presupuestaria, le confiere un notable peso en la práctica, de manera que las entidades locales suelen tener en cuenta sus recomendaciones. De este modo, se ha dicho que las cámaras concurren a la realización del equilibrio financiero entre las colectividades locales y el Estado. *Cfr.* al respecto, Raynaud, J., *Les chambres régionales des comptes*, Paris, PUF, 1984.

17 Fue creada por la Ley de 25 de septiembre de 1948, modificada por la de 13 de julio de 1971.

18 Las multas que puede imponer alcanzan el importe de la retribución bruta anual del funcionario inculcado y, a veces, pueden llegar hasta el doble. La Cour puede acordar la publicación de sus acuerdos en el *Journal Officiel*.

19 Está integrada por el primer presidente de la Cour des comptes, dos consejeros de Estado y dos consejeros-maestros de aquélla. Las tareas correspondientes al Ministerio Fiscal las desempeña el procurador general ante la Corte de Cuentas.

20 En efecto, su actual régimen procede de la Ley de 14 de agosto de 1862, núm. 800, aprobada poco después de la creación del Reino de Italia. La fuente principal de su disciplina se encuentra en el Texto Unificado de 12 de julio de 1934, núm. 1214, reformado posteriormente en aspectos puntuales. Sobre sus antecedentes, *cfr.* Ghisalberti, Carlo, "Corte dei Conti (storia)", en *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, t. X, pp. 853 ss.

también, *a posteriori*, la gestión del presupuesto del Estado. Asimismo, participa en la fiscalización de la gestión financiera de los entes sostenidos económicamente por el Estado e informa directamente a las Cámaras del Parlamento del resultado de sus investigaciones. Ejerce, en fin, la jurisdicción contable.<sup>21</sup>

En cuanto órgano de relevancia constitucional<sup>22</sup> tiene asegurada su independencia frente al gobierno y los demás poderes del Estado. Esto se traduce no sólo en la exclusión de todo tipo de controles o de relaciones jerárquicas que comprometan esa posición, sino, también, desde el punto de vista positivo, en el reconocimiento de una esfera de autonomía de la Corte, eso sí, dentro de las previsiones constitucionales y legales, a la hora de determinar su organización interna y su funcionamiento. Así, la ley le reconoce la facultad de aprobar las normas reglamentarias que disciplinan esos aspectos y la de establecer la estructura de su presupuesto y la gestión del gasto.<sup>23</sup>

Por otra parte, además de la previsión expresa del artículo 100 del texto fundamental que proclama la independencia de la Corte y de sus miembros frente al gobierno, la Corte Costituzionale —en su sentencia

21 Véase un análisis de conjunto en Chiesa, Fernando, "Corte dei Conti (dir. vig.)", *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, t. X, pp. 857 y ss. En la medida en que el reembolso de los gastos electorales justificados se efectúa mediante subvenciones, la Corte dei Conti también interviene en el control de la regularidad de aquéllos. No obstante, su protagonismo, tras la Ley de 10 de diciembre de 1993, núm. 515, de disciplina de las campañas electorales para las elecciones a la Cámara de los Diputados y al Senado de la República, ha pasado a un segundo plano. En efecto, esa ley, consecuencia del referéndum por el que los italianos derogaron por mayoría abrumadora la financiación pública ordinaria de los partidos políticos, junto a importantes medidas de limitación de los gastos electorales, ha instituido un sistema de control que descansa en los Colegios Regionales de Garantía Electoral. Formados en la capital de cada Región, cada uno se compone del Presidente de la Corte de Apelación correspondiente, que lo preside, y por otros seis miembros que él mismo nombra, tres entre magistrados y los otros tres entre los inscritos, al menos durante diez años, en el registro de bogados mercantilistas o entre profesores numerarios de universidad de disciplinas jurídicas, administrativas o económicas. El Colegio examina las declaraciones que los candidatos han de presentar sobre sus ingresos y gastos. Declaraciones que son públicas. Las decisiones de los Colegios Regionales son revisadas por el Colegio Central de Garantía Electoral, integrado por el primer presidente de la Corte de Casación o por un delegado suyo escogido entre los presidentes de sección de este Tribunal y por seis miembros elegidos con los mismos criterios que los Colegios Regionales. Entre las sanciones que castigan las infracciones detectadas por los Colegios figuran, para los casos más graves, la declaración de inelegibilidad del candidato responsable o la pérdida del escaño para el que fue elegido.

22 Respecto de su posición, *cfr.* Sandulli, Aldo, "La Corte dei Conti nella prospettiva costituzionale", en *Diritto e Società*, 1979, pp. 33 y ss.

23 *Cfr.* el artículo 4 de la Ley de 14 de enero de 1994, núm. 20, de Disposiciones en materia de jurisdicción y control de la Corte dei Conti. Según el apartado 2 de ese precepto, desde 1995, "La Corte dei Conti provee a la gestión autónoma de los gastos dentro de los límites de un fondo inscrito en un capítulo único del estado de previsión del gasto de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su presupuesto y la cuenta de su gestión financiera serán transmitidos a los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y se publican en la Gaceta Oficial de la República italiana".

142/1968— se encarga de hacer patente que esa independencia se predica también respecto de las asambleas parlamentarias. Eso mismo explica que no sean revisables ante la jurisdicción administrativa los acuerdos de las secciones de control.

Confirma el rango del *status* que se le ha conferido el que comparta con los órganos de la jurisdicción ordinaria y de la administrativa la consideración de “suprema magistratura” y que, en cuanto tal, sus miembros intervengan en el proceso de designación de los jueces constitucionales.<sup>24</sup> Lo mismo cabe decir de su legitimación para promover un conflicto de atribuciones con los demás poderes del Estado ante la Corte Costituzionale.<sup>25</sup>

Organizada en diez secciones, está integrada por consejeros y referendarios en parte seleccionados por concurso público y en parte de designación gubernamental. Esto último, a juicio de la Corte Costituzionale,<sup>26</sup> no menoscaba su independencia. Por otra parte, los consejeros y los referendarios<sup>27</sup> son inamovibles, mientras que el presidente, el procurador general y los consejeros no pueden ser destituidos, ni jubilados de oficio, ni separados de cualquier modo de sus cargos si no es mediante decreto del presidente de la República, conforme al dictamen previo de una comisión integrada por los presidentes y vicepresidentes de las cámaras y presidida por el presidente del Senado.<sup>28</sup>

La Corte dei Conti se ha adaptado también a la descentralización regional realizada por la Constitución de 1947. No obstante, esa adaptación no ha alcanzado la generalización que se ha producido en Francia, ni tampoco la intensidad con la que se ha practicado en España.

24 Cfr. el artículo 135.2 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87.

25 Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 213 y ss.

26 Cfr. sus sentencias núm. 1/1967 y 177/1973. Por lo demás, el gobierno, a través de los decretos del presidente de la República de 29 de septiembre de 1973, núm. 579, y de 8 de julio de 1977, núm. 385, ha establecido reglas autolimitativas de su poder de nombramiento.

27 La plantilla de la Corte dei Conti contempla, en total, 523 magistrados. Cfr. la tabla B. anexa a la Ley de 20 de diciembre de 1960, núm. 1345, con las modificaciones aportadas por el artículo 13 de la Ley de 26 de febrero de 1982 y por el artículo 7 del Decreto del presidente de la República de 29 de abril de 1982, núm. 240.

28 Cfr. artículo 8 del Texto Unificado. Desde el punto de vista de las garantías que asisten a sus integrantes, conviene añadir que es el Consejo de Presidencia de la Corte dei Conti —tras de su reforma por la Ley de 13 de abril de 1988, núm. 117— el competente para exigir la responsabilidad disciplinaria a sus magistrados y resolver cuanto proceda sobre su régimen personal. De este modo se ha aplicado un sistema parecido al que existe para los jueces y que administra el *Consiglio Superiore della Magistratura*. El Consejo de Presidencia está compuesto, además de por el presidente, por el procurador general y el presidente de sección más antiguo. Asimismo, lo integran diez magistrados de la Corte, elegidos por los mismos jueces contables y por cuatro ciudadanos, designados, de común acuerdo, por los presidentes de las cámaras entre catedráticos de disciplinas jurídicas y abogados con más de quince años de ejercicio.

En efecto, hasta ese momento, la Corte solamente disponía de delegaciones regionales para el control de los actos de las administraciones estatales descentralizadas y de las regiones de estatuto especial.<sup>29</sup>

Interesa destacar, respecto de las funciones que desempeña, que la Corte ejerce, a diferencia de las correspondientes instituciones francesa y española, un control previo de legalidad, junto a la fiscalización sucesiva de las cuentas y de la gestión económica del sector público y la jurisdicción contable. Asimismo, lleva a cabo una labor consultiva. Por tanto, de los tres modelos que se están considerando es el italiano el que, desde este punto de vista, presenta mayores singularidades precisamente, por esa intervención preventiva que la misma Constitución contempla y que no está presente en las otras experiencias que estamos considerando. Conviene exponer las líneas más sobresalientes de estos cometidos.

Por lo que se refiere al *control previo de legalidad*, hemos de advertir que en 1944<sup>30</sup> se han introducido nuevas normas tendentes a ordenar la forma en la que la Corte lo ejercita para hacerlo más ágil y rápido. A continuación, expondremos sus rasgos principales tal como resultan tras las modificaciones que en él se han introducido.<sup>31</sup>

29 A excepción del Valle de Acosta. En cambio, para la región de Sicilia, existe una sección especial, radicada en Palermo.

30 Por la Ley de 14 de enero de 1994, núm. 20. Véase su texto en la *Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, de 14 de enero de 1994, núm. 10.

31 Con arreglo a las normas anteriores a la Ley núm. 20 de 1994, la fiscalización preventiva de la Corte dei Conti recaía, en principio, sobre los actos del Gobierno que tuvieran la forma de decreto presidencial, excluidos aquellos decretos que, en general, contuviesen actos políticos, como los nombramientos o las relaciones con el Parlamento, y sobre una serie de actos ministeriales taxativamente previstas, con independencia de su repercusión financiera. En ningún caso podía recaer, sin embargo, sobre los actos del ejecutivo dotados de fuerza de ley. Así, el artículo 16 de la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, excluida el control previo de legalidad respecto de los actos normativos del Gobierno con fuerza de ley. Para los supuestos en los que el Parlamento acordase la conversión en ley de un decreto-ley, estaba previsto que, cuando el Presidente de una de las Cámaras así lo solicitara, por iniciativa propia o de una de las comisiones, la Corte dei Conti transmitiera a la asamblea de que se tratase sus valoraciones sobre las repercusiones financieras de las normas en cuestión. El mismo proceder era aplicable en el supuesto de la emanación de un decreto legislativo en virtud de la consiguiente delegación parlamentaria. La Corte dei Conti planteó en 1989 un conflicto de atribuciones ante la Corte Costituzionale a propósito del mencionado artículo 16 de la Ley núm. 400 de 1988, por entender que el artículo 100 de la Constitución, que le encomienda el control previo, no autorizaba a la ley ordinaria a reducir su alcance. La sentencia núm. 406/1989, rechazó el conflicto y confirmó la constitucionalidad del precepto señalado, recordando que, en el ordenamiento italiano, las normas con fuerza de ley únicamente están sometidas a la decisión del Parlamento, al poder de reenvío del Presidente de la República y al control de constitucionalidad que ejerce la propia Corte Costituzionale. Esta fiscalización, consistente en la comprobación de la conformidad del acto examinado con las normas que lo regulan, [Constantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico 9ª ed.*, vol. II. Cedam, Padova, pp. 808 ss. precisa el alcance de este control] se traducía en el visado de legalidad y en su registro. Una vez que la Corte dei Conti hubiera extendido uno y practicado el otro, el decreto era aplicable. Así, pues, este control condicionaba su eficacia. Fácilmente se comprende la

En efecto, el legislador, preocupado por combinar la vigilancia del respeto a la legalidad financiera con la eficacia de la acción del gobierno y de la administración, ha dispuesto que el control previo de legalidad que ejerce la Corte dei Conti recaiga exclusivamente sobre los siguientes actos sin fuerza de ley, siempre que no versen sobre materias monetarias, crediticias, mobiliarias o de divisas:<sup>32</sup>

a) los acuerdos aprobados, previo deliberación, por el Consejo de Ministros;

b) los actos del presidente del Consejo de Ministros y los de los Ministros que tengan por objeto la definición de las plantillas orgánicas, los encargos de funciones de dirección y las directivas generales sobre la orientación y el desarrollo de la acción administrativa;

c) los actos normativos con relevancia externa, los actos de programación que impliquen gasto y los actos generales de actuación de las normas comunitarias;

d) los acuerdos de los comités interministeriales de distribución o asignación de fondos y las demás resoluciones dictadas en las materias contempladas en los apartados b) y c);

e) las autorizaciones para suscribir convenios colectivos, según lo previsto en el artículo 51 del decreto legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29;

f) los actos de disposición del demanio y del patrimonio inmobiliario;

g) los decretos que aprueban contratos de las administraciones del Estado, excepto de las empresas autónomas; activos de cualquier importe; contratos de obras de cuantía superior al valor en ECU establecido por la normativa comunitaria sobre los procedimientos de adjudicación de esos contratos; otros contratos pasivos siempre que supongan un valor superior a una décima parte de esa cuantía;

relevancia de esta intervención en la medida en que podía conducir a la parálisis de la acción del Gobierno y de la Administración. De ahí que se le previera una modalidad de registro con reservas de aquellas decisiones que el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente, considerase que, en todo caso, debían ser cumplidas. En ese supuesto, el ministro debía pedir a la Corte dei Conti que registrara el acuerdo. Su pleno, si seguía entendiendo que estaba afectado por un vicio de legalidad, habría de ordenar el registro con reservas y pondría en conocimiento del Parlamento los hechos a los efectos de que adoptara las medidas que considerase adecuadas. No obstante, este procedimiento no era aplicable en una serie de casos, expresamente previstos, en los que la negativa de la Corte a visar y registrar un acto detenía sin remedio su curso. Se trataba de los decretos de nombramiento o promoción del personal estatal en excedencia; de las órdenes autorizando a funcionarios delegados a disponer de fondos cuando excedieran los máximos consentidos; de las órdenes de pago, cuando superasen la cantidad prevista en el presupuesto se imputaran a remanentes. Por lo demás, el Gobierno en funciones no podía pedir el registro con reservas. Cfr. al respecto, Mortati, *Istituzioni ... cit.*, p. 81

<sup>32</sup> Estas exclusiones se contienen en el apartado 13° del artículo 3 de la Ley núm. 20.

h) los decretos de modificación del presupuesto del Estado, los de comprobación de remanentes y los de aprobación previa del Ministerio del Tesoro a la asunción de obligaciones corrientes a cargo de ejercicios sucesivos;

i) los actos que el Presidente del Consejo de Ministros exija someter temporalmente a control sucesivo, irregularidades generales y reiteradas.<sup>33</sup>

Igualmente, las nuevas normas legales han alterado, de forma significativa, las consecuencias de esta fiscalización previa. En efecto, conforme al artículo 3.2 de la Ley a la que nos estamos refiriendo, en adelante, los actos sometidos a la misma adquirirán eficacia si la Corte no declara su falta de conformidad con la ley dentro de los treinta días siguientes a su recepción.<sup>34</sup>

Por otra parte, como resulta del apartado 1) del artículo 3.1, más arriba transcrito, cuando del control sucesivo resulte el descubrimiento de irregularidades reiteradas y generalizadas en un determinado tipo de actos, la Corte está facultada para someterlos, transitoriamente, a fiscalización previa. De este modo se procura sentar un criterio de coordinación entre una y otra técnica de vigilancia.<sup>35</sup>

El *control sucesivo*, que recae, por imperativo constitucional, sobre la cuenta del Estado y, por exigencia de la ley,<sup>36</sup> sobre todos los actos de las administraciones públicas que tengan repercusión sobre los presupuestos o sobre el patrimonio,<sup>37</sup> puede añadirse al control previo. En tal caso, se encaminará a comprobar si los actos, ya controlados, se han ejecutado del modo debido. Su objeto es verificar la legalidad y la regularidad de la gestión económica y financiera, así como el funcio-

33 Artículo 3.1 de la Ley núm. 20.

34 En el supuesto de que la Corte requiera aclaraciones o documentación adicional, se interrumpirá el cómputo de ese plazo. Ahora bien, transcurridos treinta días desde la recepción de las alegaciones de la administración, el acto será ejecutivo si la sección de control no declara su ilegalidad o adopta el acuerdo de abrir una instrucción al respecto. En ese caso, la sección resolverá definitivamente en los treinta días siguientes a la recepción de los datos que haya solicitado. *Cfr.* artículo 3.2 de la Ley núm. 20.

35 A estos efectos, el artículo 3.10 prevé que la sección de control sobre las Administraciones del Estado, será presidida por el Presidente de la *Corte* y estará integrada por los presidentes de las secciones encargados de coordinar el control previo y el sucesivo, así como por los magistrados designados de oficio. Esa sección decide, dividiéndose en colegios de siete magistrados designados anualmente, sobre las tipologías de control, los sectores y las materias.

36 Artículo 3.4 de la Ley núm. 20.

37 Dice el artículo 3.4 de la Ley núm. 20 que la fiscalización se extiende a "la gestión del presupuesto y del patrimonio de las administraciones públicas, así como a las gestiones realizadas fuera del presupuesto o con fondos de origen comunitario".

namiento de los controles internos de cada administración. En el curso de esa tarea la Corte puede pronunciarse sobre la legalidad de actos administrativos concretos. Además, ha de comprobar la correspondencia de los resultados de la acción administrativa con los objetos establecidos por las leyes y valorará comparativamente los costes, formas y tiempos de desarrollo de la actuación administrativa.<sup>38</sup>

Sobre estos extremos, elevará al Parlamento<sup>39</sup> y a los Consejos Regionales sus conclusiones en los informes que, de modo regular y, al menos, anualmente ha de remitirles. Informes, que también remite a las administraciones interesadas y en los que, junto a las consideraciones que estime necesario hacer sobre la observancia de la legalidad vigente, incluirá las valoraciones que, desde el punto de vista de la eficacia y del mejor aprovechamiento de los recursos, entienda necesarias, incluyendo, entre ellas, las recomendaciones y sugerencias.<sup>40</sup>

Por último, la Corte dei Conti ejerce la *jurisdicción contable*.<sup>41</sup> En este campo se comporta como un tribunal de justicia, y ante ella se dirimen aquellas pretensiones encaminadas a sancionar la falta de presentación de las cuentas por los administradores públicos o a restablecer la integridad de los fondos públicos exigiendo la responsabilidad consiguiente a sus administradores en los casos en que, por dolo o negligencia de ellos, hayan sufrido menoscabo.<sup>42</sup>

Como puede comprobarse, los cometidos atribuidos a la Corte dei Conti la sitúan en una posición que puede calificarse de cualquier modo menos como marginal. Institucionalmente colocada en el vértice del Estado, dispone de penetrantes instrumentos para fiscalizar la actuación gubernamental y administrativa, impidiendo la que considere ilegal, poniendo de manifiesto las irregularidades y errores en la gestión y

38 La Corte establecerá anualmente los programas y los criterios a seguir en la realización de estas tareas. No obstante, los magistrados pueden separarse de ellos temporalmente, siempre que lo motiven, cuando concurren situaciones o se trate de actos que requieran comprobaciones o actuaciones inmediatas. De ese proceder deberán dar cuenta a la sección de control. Cfr. artículo 3.4 *in fine* y 3.12, de la Ley núm. 20.

39 Que, por su parte, puede dirigirse a la Corte dei Conti para pedirle información, aclaraciones o documentos. La iniciativa, contemplada en los reglamentos de las cámaras de 1971, puede surgir de los presidentes de las comisiones o de los presidentes de los grupos parlamentarios y ha de manifestarse a través del presidente de la cámara. Cfr. los artículos 148 del Reglamento de la Cámara de los diputados y 133 del Reglamento del Senado.

40 La Ley núm. 20, en su artículo 3.6 exige a las administraciones afectadas que comuniquen a la Corte dei Conti y a las asambleas legislativas las medidas, que como consecuencia de las recomendaciones u observaciones de aquélla, haya adoptado.

41 Cfr. los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 20, de 14 de enero de 1994, tantas veces citada.

42 Contra sus decisiones jurisdiccionales cabe el recurso de casación ante la *Corte de Cassazione*.

contribuyendo, por un lado, a la restitución de la integridad de los recursos públicos, y por el otro, a la mejora de su administración. En fin, suministra al Parlamento y a los Consejos de las Regiones los materiales necesarios para que la mayoría perfeccione los instrumentos jurídicos que enmarcan la acción financiera del Estado y exija rigor al gobierno en su dirección y seguimiento. Por su parte, las minorías encontrarán en sus informes un elemento sobrado para articular una oposición incisiva y para abrir un debate político ante la opinión pública. Que se aproveche lo uno y lo otro no depende ya de la Corte dei Conti.<sup>43</sup>

Por último, La Corte dei Conti ejerce la *jurisdicción contable*. En este campo se comporta como un tribunal de justicia, y ante ella se dirimen aquellas pretensiones encaminadas a sancionar la falta de presentación de las cuentas por los administradores públicos o a restablecer la integridad de los fondos públicos exigiendo la responsabilidad consiguiente a sus administradores en los casos en que, por dolo o negligencia de ellos, hayan sufrido menoscabo.<sup>44</sup>

Como puede comprobarse, los cometidos atribuidos a la Corte dei Conti la sitúan en una posición que puede calificarse de cualquier modo menos como marginal. Institucionalmente colocada en el vértice del Estado, dispone de penetrantes instrumentos para fiscalizar la actuación gubernamental y administrativa, impidiendo la que considere ilegal, poniendo de manifiesto las irregularidades y errores en la gestión y contribuyendo, por un lado, a la restitución de la integridad de los recursos públicos, y por el otro, a la mejora de su administración. En fin, suministra al Parlamento los materiales necesarios para que la mayoría perfeccione los instrumentos jurídicos que enmarcan la acción financiera del Estado y exija rigor al gobierno en su dirección y seguimiento. Por su parte, las minorías encontrarán en sus informes un elemento sobrado para articular una oposición incisiva y para abrir un debate político ante la opinión pública. Que se aproveche lo uno y lo otro no depende ya de la Corte dei Conti.<sup>45</sup>

43 Vergottini, Giuseppe de, "Gli organi ausiliari", en Giuliano Amato y Augusto Barbera (eds.), *Manuale di diritto pubblico* 3ª ed., Bologna, Il Mulino, 1991, p. 502, pone de relieve, sin embargo, que el Parlamento, hasta ahora ha ignorado prácticamente los informes de la Corte dei Conti.

44 Contra sus decisiones jurisdiccionales cabe el recurso de casación ante la *Corte de Cassazione*.

45 Vergottini, Giuseppe de, "Gli organi ausiliari", en Giuliano Amato y Augusto Barbera (eds.), *Manuale di diritto pubblico* 3ª ed., Bologna, Il Mulino, 1991, p. 502, pone de relieve, sin embargo, que el Parlamento, hasta ahora ha ignorado prácticamente los informes de la Corte dei Conti.

III. EL MODELO ESPAÑOL<sup>46</sup>

La institución del Tribunal de Cuentas, en sus perfiles actuales, tiene sus orígenes inmediatos en los momentos fundacionales del régimen constitucional en España, pese a contar con hondas raíces históricas.<sup>47</sup> En efecto, en la Constitución de Cádiz, durante tanto tiempo punto de referencia y programa político del liberalismo español, junto a la afirmación de la potestad tributaria de las Cortes y de su facultad de fijar los gastos de la administración, se establecieron diversas normas sobre la configuración de la Tesorería General y el modo de administrar los fondos públicos, tanto en lo que se refiere a su libramiento cuanto en lo relativo a su contabilidad. Pues bien, junto a las disposiciones que establecían los anteriores extremos y otros con ellos relacionados, se incluyó, en su título VII, el artículo 350, conforme al cual: "Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una *contaduría mayor de cuentas*, que se organizará por ley especial". A su vez, era competencia de las Cortes, según el artículo 131.16, "examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos".

Con posterioridad, a pesar de los avatares del régimen constitucional, lo cierto es que, bajo el reinado de Fernando VII, seguramente por tratarse de un órgano tradicional de la monarquía española, pervivió el Tribunal Mayor de Cuentas, el cual, constitucionalizado en el texto fundamental de la II República, momento en el que adquirió, en la

46 Véanse, para un análisis completo y riguroso los dos volúmenes de la obra *El Tribunal de Cuentas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso, 1982. Sobre el marco normativo que lo regula, *cfr.* Sala Sánchez, Pascual, "La Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y su Ley de Funcionamiento (reflexiones a propósito de la constitucionalidad de esta última norma y de su adecuación a la Ley Orgánica 2/1982)", *Revista de Administración Pública*, núm. 122/1990, pp. 131 y ss.

47 No obstante, tiene antecedentes significativos que se remontan a la Alta Edad Media. Al principio se trataba del mayordomo de la Corte, bajo cuyo control se situaba la Hacienda del reino, auxiliándole un tesorero del rey. Las denominaciones pueden variar en los distintos reinos cristianos de la península, pero la función es común: el mayordomo o merino en León y Castilla, en Aragón y en Navarra, donde, también se le llamó preboste; *batlle* en Cataluña, *bayle* en Aragón. Más tarde, a principios del siglo XIV, se perfila el oficio de tomador de cuentas, y en las Cortes de Valladolid de 1315, se alude por vez primera a los contadores, más tarde llamados contadores mayores. Parece que ya en el reinado de Enrique III (1390-1406) estaba suficientemente perfilada la institución de los contadores mayores de cuentas, a quienes las Ordenanzas de 1437 atribuyen claramente la condición de jurisdicción contable. La Casa de Navarra, desde el siglo XIV dispuso de una Cámara de Computos, y en el reino de Aragón existió un maestre racional (maestre de cuentas), y en algunos de sus territorios el *batle* general era el juez que entendía de todas las cuestiones relativas a la Hacienda regia. *Cfr.* Luis García de Valdeavellano, *Historia de las instituciones españolas de los orígenes al final de la Edad Media*, 2a. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1970, pp. 592 y ss.

Constitución de 1931, sus características actuales, ha llegado a nuestros días.

### 1. *Posición constitucional del Tribunal de Cuentas*

De acuerdo con el artículo 136 de la Constitución española, bajo la dependencia de las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica, así como del sector público. También ejerce la denominada jurisdicción contable. Por lo demás, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, le encomienda la fiscalización de la financiación electoral y la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, le encarga el control de la financiación de los partidos políticos.

Interesa destacar, por una parte, la regulación por la Constitución de su posición institucional y de los extremos principales de su estatuto y atribuciones. Por la otra conviene precisar en qué consiste su carácter supremo. Sobre lo primero, no hay dificultades en admitir que el Tribunal de Cuentas es un órgano necesario de relevancia constitucional. Necesario porque, al margen de que existiera ya antes de elaboración de la Constitución de 1978, ésta considera indisponible para el legislador su existencia, del mismo modo que ha querido trazar por sí misma los contornos principales de su configuración y funciones, que, de este modo, quedan sustraídas a la decisión del legislador. Y en lo restante, como sucede en muchos otros casos, el texto fundamental ha remitido a la ley orgánica la disciplina de su composición, organización y funciones (artículo 136.4), garantizando, de este modo, que las determinaciones legislativas que se adopten al respecto sean respaldadas, al menos, por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.<sup>48</sup>

Por lo demás, su naturaleza de órgano de relevancia constitucional no se discute. Eso quiere decir que se excluye para él la calificación

<sup>48</sup> De acuerdo con el artículo 81 de la Constitución, según la interpretación que ha recibido de la jurisprudencia constitucional, la ley orgánica es una categoría especial a la que solamente puede recurrirse en los casos taxativamente enumerados en la Constitución. Bien en el propio artículo 81.1 —las que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los estatutos de autonomía y el régimen electoral general— bien en otros preceptos constitucionales. La ley orgánica, reservada para materias determinadas, se distingue, también, procedimentalmente, porque el artículo 81.2 de la Constitución exige su aprobación, modificación o derogación por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en votación final sobre el conjunto de su texto. *Cfr.*, sobre el particular, Garrorena Morales, Ángel, *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980 y, del mismo autor, "Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, pp. 169 y ss. Además, Ramón Fernández, Tomás, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1981.

de órgano constitucional del Estado. Llegar a esa solución no ha sido difícil, toda vez que, si se considera que órganos constitucionales son sólo aquellos que, además de estar regulados directamente por la norma fundamental en sus aspectos principales, son esenciales a la forma de Estado establecida, no cabe duda que el Tribunal de Cuentas no es imprescindible en un Estado social y democrático de derecho. Ciertamente, desempeña un cometido decisivo. No obstante, ya hemos visto que no es la única alternativa posible para asegurar el control externo de las cuentas y de la gestión económica pública. Por tanto, no puede ser calificado como órgano constitucional, so pena de desnaturalizar esta categoría.<sup>49</sup>

Ahora bien, eso no supone merma alguna de su independencia externa ni de su autonomía interna. La Constitución es clara al respecto desde el momento en que ha elegido, incluso, la forma de tribunal para este órgano. Esa opción, ejercida al nivel fundamental, no es irrelevante. Por el contrario, condiciona su régimen jurídico. De ahí que no sea casual que garantice la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas, ni que lo someta a la ley orgánica.

En el mismo sentido juega su proclamación como *supremo* órgano *fiscalizador*. La última calificación porque el propio concepto de fiscalización o de control implica para quien ejerce esa tarea una posición de autonomía respecto del fiscalizado o controlado que le resguarde de sus posibles presiones encaminadas a paralizar o desnaturalizar el sentido de esa fiscalización. No parece concebible, pues, una relación de control del inferior respecto del superior. En consecuencia, en la medida en que constitucionalmente se exige al Tribunal de Cuentas una actividad de esa naturaleza, ha de situársele al margen de toda dependencia jerárquica, directa o indirecta, de los órganos y entidades sometidas a su supervisión. Cosa que principalmente hace falta respecto del gobierno y las administraciones públicas.

49 Otra cosa, sin embargo, es que el legislador induzca a confusiones en la materia, como cuando el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, atribuye al Tribunal Constitucional al resolución de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas. De este modo, parece asimilarlo a los órganos que, para el artículo 59 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sí han merecido la consideración de órganos constitucionales: a saber, el Congreso, el Senado, el gobierno y el Consejo General del Poder Judicial. No obstante, la ley, cuya tarea, por lo demás, no consiste en ofrecer categorías dogmáticas (cfr. Esposito, Carlo, *La validità delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 69) lo que en puridad hace no es definir lo que son órganos constitucionales sino solamente establecer quiénes tienen legitimación para promover un conflicto constitucional de competencias.

Su característica de supremo conduce igualmente a la misma conclusión, pues mal se compagina tal supremacía con ningún tipo de subordinación. No obstante, esa condición no significa que sea el único sino solamente el más elevado. Esto es importante advertirlo porque, en el contexto de la descentralización territorial del poder que realiza la Constitución,<sup>50</sup> los estatutos de las Comunidades Autónomas, en uso del poder de autoorganización que les reconoce el artículo 148.1.1 y 147.2,c), pueden instituir otros órganos fiscalizadores de las cuentas y de la gestión económica de la administración autónoma, como, en efecto, ha sucedido en varios casos.<sup>51</sup> En tal supuesto, no se produce merma alguna en la competencia del Tribunal, por lo que puede fiscalizar él mismo a las Comunidades Autónomas.<sup>52</sup> No obstante, puede —y de hecho lo hace— solicitar de esos órganos de control territoriales la práctica de algunas competencias de fiscalizadoras tanto de la gestión del sector estatal cuanto del autonómico,<sup>53</sup> y delegar en ellos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.<sup>54</sup>

## 2. Su dependencia de las Cortes Generales

El Tribunal de Cuentas, dice el artículo 136.1 en su segundo párrafo, depende directamente de las Cortes Generales. ¿Supone esto algún menoscabo de esa posición de independencia la que nos acabamos de

50 A partir de los fundamentos establecidos en su artículo 2 y en su título VIII.

51 En particular, los Estatutos de autonomía de las siguientes Comunidades Autónomas prevén un órgano propio de control de la gestión económica y financiera denominado de distinta manera y dotado de unas características de independencia semejantes a las del Tribunal de Cuentas: Cataluña: Sindicatura de Cuentas (artículo 42); Galicia: Consejo de Cuentas (artículo 53); Navarra: Cámara de Cómputos; Comunidad Valenciana: Sindicatura de Cuentas (artículo 59). En otros casos, sin embargo, aunque los estatutos no lo contemplen, las Comunidades Autónomas, en uso de su potestad de autoorganización, han acabado creándolo mediante ley autonómica. Es el caso del País Vasco, que creó el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y de Andalucía que dispone de una Cámara de Cuentas.

52 Cfr. el artículo 153, d) de la Constitución que encomienda al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Aunque, como dice la sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, f.j. 8, el ámbito principal y preferente de su actuación es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.

53 De acuerdo con el artículo 29.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento. Además, ese artículo prevé, en sus apartados 1 y 2, mecanismos de coordinación mediante la unificación de criterios y técnicas de fiscalización, así como vías a través de las cuales fluyan los resultados obtenidos por los órganos autonómicos, en su labor de censura de las cuentas de sus Comunidades, al Tribunal de Cuentas.

54 Según el artículo 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

referir? Ciertamente, no. El Tribunal ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. La dependencia de las Cortes a la que se refiere el precepto citado tiene un sentido exclusivamente organizativo y funcional. Organizativo, porque alude al encuadramiento orgánico del Tribunal de Cuentas en lo que podríamos considerar el complejo institucional legislativo, compuesto por las dos cámaras y sus órganos, por el Defensor del Pueblo<sup>55</sup> y por la Junta Electoral Central,<sup>56</sup> sin que eso implique ningún tipo de subordinación jerárquica. Funcional, porque expresa la relación de trabajo que existe entre el Tribunal y el destinatario de los resultados de su labor: las Cortes. Es decir, el Tribunal de Cuentas auxilia al Poder Legislativo. A través de los datos que le suministra colabora al buen funcionamiento del Estado. Eso no quiere decir, sin embargo, como se precisará más tarde, que las cámaras puedan exigir al Tribunal que establezca conclusiones distintas de las que resulten de sus fiscalizaciones, así como tampoco puede significar que se debilita o atenúe la independencia desde la que ejerce su potestad jurisdiccional en materia contable.

En definitiva, pues, la dependencia de las Cortes Generales no implica menoscabo alguno del *status* del Tribunal. Es más, si acaso refuerza su posición de autonomía y la independencia de sus miembros en la medida en que lo desvincula del área de influencia del Poder Ejecutivo.

La conexión del Tribunal con las Cortes se produce a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. El Tribunal le remite a ella todas sus actuaciones, y la Comisión es la que debe estudiarlas y proponer a las Cortes Generales las actuaciones que, a partir de los informes, memorias, declaraciones o dictámenes del Tribunal de Cuentas considere oportunos. Asimismo, está a su alcance instar la fiscalización de alguna entidad del sector público y las normas que regulan la fiscalización de la Cuenta General del Estado le autorizan a requerir de él nuevas actuaciones o nuevos informes, o aclaraciones a los ya presentados.<sup>57</sup>

55 Que, conforme al artículo 54 de la Constitución, es un alto comisionado de las Cortes Generales para la supervisión de la actividad de la administración en garantía de los derechos reconocidos en el título I del texto fundamental.

56 Órgano supremo de la administración electoral, permanente, independiente e inamovible, compuesto por ocho magistrados del Tribunal Supremo y por cinco catedráticos de universidad de disciplinas jurídicas o de ciencias políticas. Está regulado por los artículos 8 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Tiene su sede en el Congreso de los Diputados, el cual aporta los medios personales y materiales necesarios para su funcionamiento. El secretario general del Congreso de los Diputados es el secretario de la Junta Electoral Central.

57 Comisión mixta creada en virtud de la disposición transitoria 1ª de la Ley Orgánica 2/1982.

### 3. *Composición y estatuto de sus miembros. La organización del Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas está compuesto por doce *consejeros* designados por las Cortes Generales —seis por cada Cámara— por mayoría de tres quintos y nombrados por el rey entre juristas de reconocido prestigio, con más de quince años de ejercicio profesional.<sup>58</sup> Su mandato dura nueve años.<sup>59</sup>

Dice el artículo 136.3 de la Constitución que sus miembros gozarán de la misma independencia e inamovilidad, y estarán sometidos a las mismas incapacidades, incompatibilidades y prohibiciones que los jueces.<sup>60</sup> Sus responsabilidades civiles y penales sólo podrán ser exigidas por las Sala Primera o Segunda del Tribunal Supremo, según se trate,<sup>61</sup> mientras que la disciplinaria la hará efectiva, tras expediente contradictorio, a propuesta de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, la Cámara de las Cortes que designó al Consejero en cuestión.<sup>62</sup>

De entre ellos eligen a su *presidente*, por mayoría absoluta en primera votación, bastando la simple en la segunda.<sup>63</sup> El periodo de mandato del presidente es de tres años, cuya renovación no se prohíbe.<sup>64</sup>

Según las normas aprobadas por las mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, la comisión mixta se compone de 38 miembros, de los que 22 serán diputados y 16 senadores, designados por los grupos parlamentarios en razón de su importancia numérica. La mesa de la comisión mixta es el órgano de comunicación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas.

58 Dice el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, que la designación se efectuará entre censores del Tribunal de Cuentas, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, abogados, economistas y profesores mercantiles.

59 Cfr. el artículo 29.3 de la Ley Orgánica 2/1982.

60 Cfr. el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1982. Por lo demás, los consejeros que posean la condición de funcionarios públicos en el momento de su nombramiento pasarán, durante su mandato, a la situación de servicios especiales (artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1982 y 26 de la Ley 7/1988). Por su parte, el artículo 36 de la Ley Orgánica 2/1982 precisa que el presidente y los consejeros de cuentas del Tribunal no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo. En estos tres últimos supuestos, la decisión corresponderá a la Cámara de las Cortes que designó al consejero afectado, tras un expediente contradictorio, debiendo decidir por mayoría de tres quintos. Cfr. el artículo 25 de la Ley 7/1988.

61 Artículo 35.1 de la Ley 7/1988.

62 Cfr. el artículo 25 de la Ley 7/1988.

63 En caso de empate en la segunda votación, se procede a una tercera y, de persistir, será nombrado presidente el consejero de mayor edad. Cfr. el artículo 21.2 de la Ley 7/1988.

64 Artículo 29 de la Ley Orgánica 2/1982.

El Tribunal dispone de los siguientes *órganos*: el presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, las secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento, los consejeros, la Fiscalía y el secretario general.<sup>65</sup> De entre ellos, importa destacar los que ejercen los cometidos relacionados directamente con su misión constitucional.<sup>66</sup> Así, además del Pleno, existen dos secciones de Fiscalización, que son sus articulaciones más importantes: la de Fiscalización que interviene en el examen de las cuentas públicas, y la de Enjuiciamiento, que se divide en Salas y ejerce la función jurisdiccional del Tribunal. Los consejeros, por su parte, resuelven en primera o única instancia los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas.<sup>67</sup>

#### 4. *Funciones*

Señala la Constitución, siempre en el artículo 136, que los cometidos del Tribunal de Cuentas consisten en la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, en el examen particular de la Cuenta General del Estado y en el ejercicio de la jurisdicción contable. Además, hemos advertido ya que las normas vigentes en materia electoral y sobre el régimen de los partidos políticos le confían la vigilancia del respeto a las reglas sobre la financiación de las campañas electorales y una tímida intervención en la sanción de las infracciones en el caso de la financiación de los partidos. Al hilo del desempeño de sus funciones fiscalizadoras, el Tribunal cumple, del mismo modo que lo hacen sus homólogos, una labor consultiva.

##### *A. El control de las cuentas y de la gestión financiera*

La fiscalización que ejerce el Tribunal no se detiene en la organización estatal entendida en sentido estricto, sino que se extiende a todo el sector público. Para evitar dudas en torno a su ámbito y, por tanto, respecto de la esfera en la que se lleva a cabo el control del Tribunal, su Ley Orgánica se ha encargado de definirlo descriptivamente.<sup>68</sup> Así, en el sector público están incluidos, a efectos de la fiscalización de las

65 Artículo 19 de la Ley Orgánica 2/1982.

66 Véanse en los artículos 20 a 28 de la Ley Orgánica 2/1982, y 2 a 17 de la Ley 7/1988 la enumeración completa de las atribuciones de cada uno de los órganos, unipersonales y colegiados, del Tribunal de Cuentas.

67 En virtud del artículo 25 de la Ley Orgánica 2/1982.

68 Cfr. el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1982.

cuentas y de la gestión económica, las siguientes entidades: la administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales, las entidades gestoras de la seguridad social, los organismos autónomos y las sociedades estatales y demás empresas públicas. Además, compete al Tribunal de Cuentas fiscalizar las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. En general, por tanto, puede decirse que es un órgano que debe rastrear el destino de cada peseta que sale de las arcas públicas y velar por su aplicación a los fines establecidos legalmente.

En España no se ha instaurado un mecanismo de control previo en manos del Tribunal de Cuentas.<sup>69</sup> Por el contrario, la Ley Orgánica<sup>70</sup> precisa que la fiscalización que lleva a cabo el órgano que estudiamos y que, por lo tanto es externa, tiene carácter consultivo. Es decir, la realiza *a posteriori*, y partir del examen de las cuentas revisa y evalúa la actividad económica financiera pública.

Se trata de comprobar el sometimiento de la misma a los principios de legalidad, eficiencia y economía que enmarcan el gasto público, en virtud de cuanto dispone el artículo 31.2 de la Constitución. De este modo, los parámetros a tener en consideración no son únicamente el del respeto formal a la norma que contempla la aplicación de los fondos públicos a la satisfacción de una determinada necesidad y de aquellas en las que se fundamenta.<sup>71</sup> Además, habrán de valorarse criterios de eficacia para poner de manifiesto en qué medida se ha logrado satisfacerla,<sup>72</sup> así como consideraciones de oportunidad que permitan concluir si se han utilizado los recursos públicos de modo eficiente y económico. Es decir, si se han aprovechado racionalmente para conseguir una óptima realización de los intereses públicos que el ordenamiento jurídico contemplaba al prever un determinado gasto.<sup>73</sup>

Al fin y al cabo, a lo que se llega es a una auditoría de la gestión económica financiera pública respecto de cada ente u organización examinada. Cosa, por otra parte, habitual, mejor dicho, considerada imprescindible en el ámbito privado. Auditoría, pues en no otra cosa

69 Ese tipo de control previo e interno se ha atribuido en España a la Intervención General del Estado, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

70 Artículo 2 a) de la Ley Orgánica 2/1982.

71 El artículo 13.1 a) de la Ley Orgánica 2/1982, precisa respecto del examen de la Cuenta General del Estado, que el Tribunal debe comprobar, entre otras cosas, la observancia de la Constitución y de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que regulan su actividad económica financiera.

72 Por eso, el Tribunal ha de establecer en qué medida se ha ejecutado el presupuesto. *Cfr.* el artículo 13.1, b) de la Ley Orgánica 2/1982.

73 *Cfr.* el artículo 13.1, c) de la Ley Orgánica 2/1982.

consisten sus informes y memorias, que el Tribunal pone en manos de las Cortes Generales, a través de su comisión mixta. En ellos, además de poner de manifiesto los extremos antes señalados, propondrá, también, las medidas que entienda aconsejable adoptar para mejorar la gestión económica y financiera del sector público. De este modo, asume una función consultiva que puede alcanzar una gran importancia.

Las leyes que regulan el funcionamiento del Tribunal de Cuentas le atribuyen las facultades necesarias para obtener de los sujetos fiscalizados la información y documentación necesaria para el cumplimiento de su cometido.<sup>74</sup>

### B. *Las fiscalizaciones obligatorias*

El Tribunal de Cuentas no puede controlar a todos los órganos, entes y sujetos integrados en el sector público en todo momento. Por eso, el constituyente y el legislador han dispuesto que lleve a cabo obligatoriamente una serie de fiscalizaciones, mientras que le han facultado para que, de manera autónoma, sea él mismo quien elabore el programa conforme al cual va a ocuparse de las demás.

Esas fiscalizaciones obligatorias son las siguientes: la de la Cuenta General del Estado,<sup>75</sup> la de los contratos de las administraciones públicas que lo requieran por previsión legal, la situación de las variaciones patrimoniales del Estado y, en general, del sector público y los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, amplia-

74 El artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1982 faculta al Tribunal para exigir la colaboración de todas las entidades sometidas a su fiscalización, y obliga a sus responsables a facilitarle todos los datos, informaciones y documentos que precise para llevar a cabo su función. El incumplimiento de esta obligación generará responsabilidades disciplinarias, penales, en su caso, y, desde luego políticas, pues el Tribunal ha de poner en conocimiento de las Cortes la falta de colaboración de quiénes estén obligados a prestarla. Todo ello, sin perjuicio de que el Tribunal inste el reintegro de los gastos no justificados o de los ingresos no percibidos. El artículo 30 de la Ley 7/1988 desarrolla las anteriores previsiones y autoriza al Tribunal a sancionar con multas de entre 10.000 a 150.000 pesetas a los que incumplan esta obligación. Multas que pueden reiterarse hasta que se produzca este último.

75 En aplicación del artículo 136.1 de la Constitución, 10 de la Ley Orgánica 2/1982 y 33 de la Ley 7/1988. Adviértase que, en este caso, la Constitución delega en el Tribunal no sólo el examen, sino también la aprobación de la Cuenta General del Estado. De ahí que las normas establecidas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para su tramitación, de 1 de marzo de 1984, contemplen un mayor margen de maniobra de la Comisión Mixta respecto del Tribunal que el que le confieren las que regulan el trámite de los demás informes. En concreto, prevén la comparecencia del presidente del Tribunal de Cuentas ante ella y la posibilidad de que la Comisión no apruebe el informe del Tribunal y requiera que presente otro. Recientemente se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, de 23 de marzo de 1994, el dictamen de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas correspondiente a la Cuenta General del Estado de 1989. Como puede comprobarse, la agilidad es, justamente, una de las cosas que se echan en falta. Tanto en éste como en los demás procedimientos fiscalizadores.

ciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.<sup>76</sup>

### C. *La jurisdicción contable*<sup>77</sup>

El Tribunal la ejerce sobre todas las personas y entidades que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que, como consecuencia de dolo, culpa o negligencia graves hayan podido originar menoscabo en aquéllos a causa de conductas contrarias a las normas presupuestarias y contables. Importa destacar que, además de la legitimación de la administración perjudicada para instar su ejercicio, el legislador<sup>78</sup> ha reconocido la acción pública, prohibiendo incluso que se someta su interposición a fianza o caución alguna.

La potestad jurisdiccional contable, plenamente compatible con la actuación de la jurisdicción penal y con la exigencia de responsabilidad disciplinaria, se encamina, en consecuencia, al enjuiciamiento de las infracciones contables que hayan originado perjuicio económico al Estado. Los ilícitos contables perseguibles son los tipificados en la Ley General Presupuestaria.<sup>79</sup> En esencia consisten en haber incurrido en alcance<sup>80</sup> o malversación de fondos, administrar recursos sin observar las normas vigentes sobre su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro, comprometer gastos o efectuar pagos sin crédito presupuestario suficiente, efectuar pagos indebidos, no rendir cuentas o no justificar una inversión.

Además de poner de manifiesto a las instancias competentes las responsabilidades de distinta índole que puedan aparecer en los procesos contables, su fin es obtener el reintegro de los caudales públicos. En este sentido, la sentencia, al mismo tiempo que determina su cuantía y declara quién es el responsable, le condenará al pago de la cantidad de que se trate.

<sup>76</sup> Véase el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1982.

<sup>77</sup> Cfr. Lozano, Jorge, "Una aproximación al estudio de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas", *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1667/de 5 de abril de 1993, pp. 1786 y ss. Además, Cacho, Antonio del y Luis Vacas García-Alos, "Introducción al orden jurisdiccional contable", *La Ley*, núm. 3445, de 28 de enero de 1994, pp. 1 y ss.

<sup>78</sup> En el artículo 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982 y en el artículo 56 de la Ley 7/1988.

<sup>79</sup> Cfr. el real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre por el que se aprueba. En concreto, véanse los artículos 140 a 146.

<sup>80</sup> Esto es, tener un saldo deudor injustificado, carecer de numerario o de justificación de las cuentas que se han de rendir o sustraer fondos o consentir su sustracción, así como aplicarlos a usos propios o ajenos, distintos de los previstos legalmente.

Las sentencias que pronuncia el Tribunal de Cuentas son susceptibles de los recursos de casación y revisión ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

#### D. *El control de la financiación de la política*<sup>81</sup>

Según la Ley Orgánica 3/1987, corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de la actividad económica y financiera de los partidos políticos,<sup>82</sup> sin perjuicio de que éstos deban prever un sistema de control interno que garantice la intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos u obligaciones de contenido económico, de acuerdo con sus estatutos.<sup>83</sup> Esa fiscalización externa es obligatoria para todos los partidos que reciban la subvención estatal anual, motivo por el cual deberán, dentro de los seis meses siguientes al cierre de cada ejercicio, presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y de sus gastos. En cambio, respecto de los que sólo se nutran de las aportaciones privadas, es potestativa del Tribunal, el cual puede requerir que, en el plazo que señale, los partidos le presenten una relación de las donaciones que hayan recibido en la que conste el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.<sup>84</sup>

Ahora bien, si la Ley Orgánica es muy precisa hasta aquí, deja de serlo en materia de sanciones pues, si afirma, en el artículo 11.3, que, tras el examen de la documentación, el Tribunal de Cuentas exigirá, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento por un partido político de las previsiones legales, luego no dice en qué se traducirá dicha exigencia. La única norma de toda esta ley que contempla una sanción es la que, recogida en su artículo 7, castiga con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada el incumplimiento por los partidos políticos de las prohibiciones establecidas en materia de financiación privada por los artículos 4 y 5.2.<sup>85</sup>

81 Cfr. sobre el particular, Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985. Recientemente, véase "La financiación de los partidos políticos", *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales. 1994.

82 En su artículo 11.1.

83 En su artículo 10.

84 En su artículo 11.2.

85 Es decir: a) recibir donaciones de personas jurídicas sin que se hayan decidido por el órgano social competente; b) la percepción de ayudas anónimas por un importe superior al 5% de la financiación pública anual que reciba el partido; c) la aportación por una sola persona física o jurídica de más de diez millones de pesetas al año; d) beneficiarse de aportaciones de empresas

En consecuencia, quedan sin este castigo conductas como, por ejemplo, la inobservancia de la obligación de ingresar los fondos procedentes de donaciones en cuentas especiales, o la superación del límite del 25% de la financiación pública para amortizar créditos bancarios, o el incumplimiento de las obligaciones contables. La ley no dice quién impondrá esa sanción, aunque, a la vista de lo que afirma el mencionado artículo 11.3, cabe concluir que será el Tribunal de Cuentas quien daba hacerlo.<sup>86</sup>

Sobre la conveniencia de que sea este órgano el llamado a desempeñar funciones de fiscalización y control sobre los partidos y sobre las elecciones volveremos más adelante.

Por lo que respecta a la financiación electoral, hay que estar a los artículos 133 y 134 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. En ellos se contemplan las obligaciones que pesan sobre los partidos políticos y otros sujetos<sup>87</sup> a la hora de suministrar al Tribunal la información y documentación necesarias para que pueda cumplir con su función. También prevén facultades que le permiten recabar todos los materiales suplementarios que necesite a tal efecto. Así, el artículo 134.1 le autoriza para requerir a todos los legalmente obligados a presentarle contabilidades e informes las aclaraciones y documentos suplementarios que estime necesarios.

Con tales materiales y medios, el Tribunal, dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones, ha de pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales. Es decir, ha de determinar si los ingresos y gastos obtenidos y declarados por los partidos se ajustan a la ley en sus aspectos formales y sustanciales. Quiero decir que determinará si se han observado los límites legales tanto en lo que se refiere a la obtención de recursos y al tope máximo que se puede gastar en

públicas o de aquellas privadas que, mediante contrato en vigor, realicen obras o suministros para alguna administración pública; e) aceptar cualquier forma de financiación procedente de gobiernos y organismos extranjeros.

<sup>86</sup> Por esa indeterminación, el Tribunal de Cuentas, entre las recomendaciones que incluye al término de su *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los partidos políticos de 1988*, publicado como suplemento del *Boletín Oficial del Estado* de 10 de febrero de 1994, p. 38, añade una que reclama del legislador la precisión de las responsabilidades a las que alude el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 3/1987, así como el órgano y el procedimiento y las sanciones que procedan ante el incumplimiento de las obligaciones contempladas por la ley.

<sup>87</sup> En especial de las entidades financieras que hubieren concedido créditos a los partidos y formaciones que hayan presentado candidaturas. En concreto, el artículo 133.3 les obliga a enviar noticia detallada al Tribunal de Cuentas, entre los cien y ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, de esos créditos. Igualmente, las empresas que les hubieren facturado por gastos electorales superiores al millón de pesetas habrán de informar al Tribunal de Cuentas, dentro de ese mismo plazo, sobre ellos.

cada proceso electoral cuanto en lo que hace a la justificación de cada operación concreta.

En función de lo que el Tribunal entienda que se ha producido, a la vista de la documentación e información obtenida, emitirá informe razonado en el que consten los que considere gastos regulares justificados por cada partido, con lo que abrirá el camino para que las Cortes aprueben un crédito extraordinario para reembolsarlo o propondrá que no se adjudique o reduzca la subvención solicitada por los partidos o candidaturas que hayan rebasado los límites y prohibiciones legales o no hayan justificado debidamente los gastos electorales aducidos. Todo ello sin perjuicio de trasladar al Ministerio Fiscal los indicios de conductas constitutivas de delito que hubiere llegado a apreciar.<sup>88</sup>

Así, pues, el Tribunal no decide, solamente informa o propone a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

### *5. Consideraciones críticas*

El Tribunal de Cuentas, hemos dicho, depende, según el artículo 136 de la Constitución, de las Cortes Generales. De ahí que su cometido consista, en último extremo, en poner de manifiesto ante ellas las infracciones o responsabilidades que detectare para que sean las cámaras las que resuelvan al respecto. Por otra parte, sabemos que su formación descansa en las designaciones que efectúan, dentro de determinadas condiciones, las cámaras legislativas. Pues bien, tanto su posición institucional cuanto el procedimiento de nombramiento de sus miembros han merecido diversas objeciones que conviene examinar. Del mismo modo, conviene determinar en qué medida esas circunstancias pueden influir en la manera en la que el Tribunal de Cuentas lleva a cabo sus tareas y valorar la adecuación de la regulación de algunos de sus cometidos.

#### *A. Sobre el sistema de formación del Tribunal de cuentas*

En España se ha cuestionado la idoneidad, para las funciones que se le han encomendado, de una instancia cuyos miembros son designados por las Cortes, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado. Se ha afirmado, siguiendo en esto líneas de crítica ya conocidas en Italia, que ese proceder conduce a que los partidos políticos repre-

<sup>88</sup> Cfr. el artículo 134.2 y 134.3 de la LOREG.

sentados en el Parlamento repartan, de acuerdo con la presencia que cada uno de ellos tenga, esos puestos entre personas de su confianza, en lugar de buscar candidatos cualificados por su competencia profesional y por su prestigio personal. De tal maneaa, se dice, se logra domesticar la institución y asegurar que no será molesta para quienes ostentan el poder ejecutivo y la mayoría parlamentaria.

Afirmaciones y críticas de esa naturaleza, si bien pueden tener algún fundamento, no conducen, a mi juicio, a descalificar el sistema.<sup>89</sup> Entre otras cosas, porque parte de unos requisitos objetivos mínimos y porque asegura a los consejeros una absoluta independencia<sup>90</sup> a la hora de ejercer sus responsabilidades durante un periodo de tiempo suficientemente prolongado: su mandato dura nueve años. Además, junto a la honestidad de las personas, que no se debe descartar *a priori*, también juega en favor de la funcionalidad del método elegido la vigilancia permanente que ejerce sobre las instituciones la opinión pública y en especial los agentes que la impulsan. Me refiero a los medios de comunicación social.

Si se tiene presente que procedimientos de designación semejantes, cuando no idénticos, se utilizan para designar a ocho magistrados del Tribunal Constitucional y a la totalidad de los vocales del Consejo General del Poder Judicial<sup>91</sup> y que cuentan con parecidas garantías de su independencia, me parece aventurado negar la del Tribunal de Cuentas mientras no se niegue también la de los anteriores. Seguramente, puestos a buscar mejores alternativas, siempre será posible avanzar alguna teóricamente preferible. Ahora bien, ¿por qué ha de ser bueno un sistema para quien ha de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes,

89 Las disputas entre los partidos en el pasado año 1993, en el que concluía la legislatura y debían convocarse elecciones generales, condujeron a una sonada polémica sobre la posición del Tribunal de Cuentas. Esa confrontación, ya mitigada, propició una efusión de planteamientos maniqueos en los medios de comunicación, procedentes bien de periodistas, bien de dirigentes políticos, que negaban categóricamente su independencia respecto del Poder Ejecutivo o afirmaban su absoluta neutralidad y el total acierto en su labor. Me parece que todos ellos eran expresión de posturas legítimas, pero interesadas políticamente, y, en consecuencia, poco fiables a la hora de hacer un diagnóstico serio sobre la institución. Véanse las consideraciones más meditadas contenidas en los dos volúmenes de la obra *El Tribunal de Cuentas*, antes citada. En los diversos estudios allí recogidos pueden encontrarse numerosos juicios favorables sobre las posibilidades que ofrece este órgano para fiscalizar el gasto público.

90 Cfr. el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1982.

91 El cual, la verdad sea dicha, tampoco se ha librado de la polémica, pero por unos motivos en parte distintos: no se discute, pues está prevista en la Constitución (artículo 122), la designación parlamentaria de ocho de sus vocales. La disputa se produjo al decidir el legislador que los otros doce, que han de ser escogidos entre jueces y magistrados en activo, fueran designados también por las Cortes, a razón de seis por cada cámara y mediante una mayoría de tres quintos. Cfr. al respecto, Terol Becerra, Manuel, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

defender los derechos fundamentales o preservar las competencias de los órganos constitucionales y del Estado y las Comunidades Autónomas y no serlo para el que, desde una posición de independencia, ha de fiscalizar las cuentas públicas?

La experiencia comparada nos dice que el mecanismo de la designación parlamentaria de los integrantes de las instituciones constitucionales de garantía, mediante mayorías reforzadas y entre personas con una cualificación mínima objetivamente determinada, se usa con frecuencia. No veo por qué no ha de servir también aquí.

### *B. Sobre la intervención de las Cortes*

Es evidente que un sistema, en el que el resultado de la fiscalización de la gestión económica del sector público queda en manos de las Cortes, puede ser criticado por atribuirle, al fin y al cabo, a la misma mayoría que sostiene al gobierno —cuya actuación es objeto de control— las decisiones finales. O, cuando de la financiación de los partidos políticos se trata, por erigirlos en juez y parte al mismo tiempo.<sup>92</sup>

De admitirse esas objeciones y entender que el Parlamento no es la instancia adecuada para extraer las conclusiones políticas y legislativas derivadas de los informes del Tribunal de Cuentas, porque su actuación podría revestir visos de parcialidad y, en todo caso, sus condicionamientos políticos podrían implicar una significativa merma de las virtualidades preventivas y represivas del sistema, no sólo estaríamos cuestionando la opción adoptada por la Constitución. Al mismo tiempo, estaríamos poniendo en cuestión los fundamentos del mismo sistema representativo.

En efecto, como, según el artículo 66.2 de la Constitución las Cortes Generales controlan la acción del gobierno de seguir por ese camino, también cabría deslegitimar su actuación en este campo toda vez que, normalmente, la mayoría parlamentaria sostendrá al gobierno con sus votos. No obstante, el sistema parlamentario funciona así y, en él, no se espera tanto que la mayoría deje de apoyar al gobierno que sostiene cuanto que discuta con la oposición ante la opinión pública sus planteamientos. Es esa confrontación, en la que, sin duda, quienes no están en el poder utilizarán en su provecho los datos que, por ejemplo, resulten de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas, la que caracteriza

<sup>92</sup> Castillo Vera, Pilar del, "La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", en González Encinar, José Juan (coordinador), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 167 y ss. Se hace eco de esa objeción especialmente desde la perspectiva de la fiscalización de la financiación de los partidos políticos y de las elecciones.

el funcionamiento del sistema político y permite que quien hoy es minoría obtenga el apoyo electoral necesario para convertirse en mayoría.

Además, ya sabemos que siempre ha sido un cometido esencial de las asambleas legislativas aprobar los tributos y fiscalizar el uso que el Poder Ejecutivo hace de los recursos que se han puesto en su mano. Desde esa perspectiva y desde la de procurar una base objetiva para efectuar ese control, se entiende que los constituyentes estuvieran de acuerdo en considerar al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y del sector público (artículo 136.1 de la Constitución), y que, conforme a estas premisas constitucionales, el legislador le encomendase, entre otros cometidos relevantes, uno tan difícil como el control de la financiación de los partidos y el de las elecciones.

### C. *Sobre el valor de las decisiones del Tribunal de Cuentas.*

En definitiva, del Tribunal de Cuentas ha de esperarse una valoración técnica, en este caso sobre el cumplimiento o incumplimiento por los partidos políticos de las normas jurídicas que regulan su financiación pública y la financiación pública de las elecciones. Valoración técnica que permitirá a las Cortes efectuar las valoraciones políticas que tengan a bien hacer<sup>93</sup> y adoptar las iniciativas parlamentarias que consideren convenientes. En este plano, es difícil descalificar la labor de aquel órgano, sobre todo si se tiene en cuenta que la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas<sup>94</sup> no pueden alterar los informes que éste le traslade, los cuales valen por sí mismos como opinión cualificada de un órgano técnico<sup>95</sup> que no puede ser sustituida ni modificada por la Comisión.<sup>96</sup>

Podría discutirse, por otra parte, una vez sentado que el tribunal no decide por sí mismo, si es adecuada la tarea encomendada a la Comisión Mixta y en qué medida las Cortes se apartan de los criterios y conclu-

93 Cfr. al respecto, Fanlo Loras, Antonio, "Las relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas", en *Las Cortes Generales*, vol. II. Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1987, pp. 1000 y ss.

94 Véanse las normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983 sobre su funcionamiento. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, II Legislatura, serie H. núm. 21, de 12 de abril de 1983.

95 Fanlo Loras, "Relaciones...", *cit.*, p. 1000.

96 Fanlo Loras, "Relaciones...", *cit.* pp. 1001 y ss. Véanse, también allí, las opiniones en ese mismo sentido expresadas por diversos parlamentarios, miembros de la Comisión Mixta.

siones del Tribunal de Cuentas o, simplemente, asumen en sus propios términos el contenido de sus informes y propuestas.

Respecto de esta última cuestión, hay que señalar que, conforme a lo dispuesto por las normas reguladoras del funcionamiento de esa Comisión, le corresponde “estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas” (disposición transitoria 1ª de la LOT-CU). Naturalmente, esa propuesta puede contener medidas diferentes de las sugeridas por el Tribunal o limitarse a ratificar su informe en sus propios términos, asumiendo, por tanto, como propias las que en él figuren. Por otra parte, no creo que haya obstáculos jurídicos que impidan a los plenos del Congreso y del Senado delegar en la Comisión Mixta su última palabra en esta materia. Desde luego, en la medida en que su composición refleja la de las cámaras, no parece que vayan a surgir en su seno orientaciones diferentes de las que prevalecen en ellas.

En otro orden de cuestiones, a la vista de lo que establece la disposición transitoria que acabamos de citar, cabe sostener que, cuando la Comisión entienda que no es preciso formular ninguna propuesta a los plenos, el procedimiento puede acabar ante ella, como, de hecho, ocurre.

Es verdad que sus deliberaciones pueden pasar desapercibidas al no suscitar la misma atención que, en principio, levantan los plenos. No obstante, si éstos se limitan a despachar las propuestas que la Comisión Mixta llegue a formular, aprobándolas sin más o pasando sobre ellas con la rapidez vertiginosa con la que deciden las cuestiones que no producen polémica, entonces sería absolutamente indiferente el foro en el que se adopte la decisión. En consecuencia, entiendo que lo importante, una vez asegurada la independencia y la solvencia técnica con la que debe actuar el Tribunal de Cuentas, es que se arbitren medios que permitan a los ciudadanos conocer, a partir de sus fiscalizaciones, el uso que se ha hecho del dinero público. La publicidad material de esos datos me parece decisiva. Pero en este campo, puede bastar con que los medios de comunicación social y, en general, las fuerzas políticas y sociales se esfuercen en darlos a conocer a los ciudadanos.

También debe defenderse que quede en manos de ese supremo órgano fiscalizador que, al fin y al cabo, goza de garantías de independencia semejantes a las de los jueces y tribunales, la aplicación de las sanciones que fuese preciso imponer en aquellos casos en los que detecte infracciones al ordenamiento jurídico presupuestario y contable.

En lo que hace a la segunda pregunta que planteábamos, es expresivo el contenido de las resoluciones de la Comisión Mixta sobre los infor-

mes del Tribunal de Cuentas a propósito de la fiscalización sobre las elecciones generales del 29 de octubre de 1989 y sobre las elecciones al Parlamento de Galicia de 17 de diciembre del mismo año. En ellas, la Comisión acepta “en sus propios términos” el informe-declaración presentado por el Tribunal.<sup>97</sup> No parece, pues, que la mayoría parlamentaria existente en las Cortes se haya aprovechado de su posición para ignorar los requerimientos que se desprenden del trabajo realizado por el Tribunal.

Con todo, es evidente que, hasta ahora, muchas de las previsiones legales no se cumplen por parte de los sujetos obligados a observarlas. No hace falta más que ver, por ejemplo, las conclusiones de ese *Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización sobre las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 29 de octubre de 1989*.<sup>98</sup>

Ciertamente, esas evidencias plantean el problema de la real operatividad del sistema que estamos estudiando. Pero esta es una cuestión diferente que, a mi juicio, puede afrontarse articulando las medidas necesarias para asegurar que funcione con agilidad e intensidad sin necesidad de buscar fórmulas alternativas que desplacen el control a otras sedes.

<sup>97</sup> Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados...*, núm. 112, cit., pp. 1 y ss.

<sup>98</sup> Cfr. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales... ult. cit.* De ellas se deduce que los partidos políticos no utilizan criterios uniformes a la hora de elaborar sus contabilidades, ni acostumbran a incorporar las operaciones de sus sedes territoriales. Además, no detallan suficientemente el origen de los recursos utilizados para financiar la campaña electoral y, además, suelen contabilizar los créditos bancarios por su importe líquido, sin tener en cuenta los gastos que llevan aparejados. Además, los partidos acostumbran a aplicar los créditos logrados para financiar las campañas electorales a sus actividades ordinarias. En lo que hace a las aportaciones privadas, es normal que no consignen los datos de identificación que exige el artículo 126 de la LOREG. Tampoco —dice el Tribunal de Cuentas— se respetan los límites establecidos en el artículo 130 de la LOREG, de manera que se suelen incluir como gastos electorales los realizados fuera del plazo previsto por esa disposición y se incluyen entre ellos la compra de objetos de regalo “cuyo elevado costo y su distribución restringida a un número muy escaso de personas no permiten su consideración como elementos de propaganda electoral”. También ha puesto de manifiesto el Tribunal que no se justifican adecuadamente muchos gastos, especialmente los efectuados por las sedes territoriales. Todo ello sin contar los casos en los que se ha dispuesto de fondos de las cuentas de campaña en fechas posteriores a las que contempla el artículo 125 de la LOREG. En fin, es habitual que las empresas que facturen a los partidos gastos por importes superiores al millón de pesetas no comuniquen su prestación al Tribunal, del mismo modo que tampoco lo hacen las entidades financieras que conceden créditos a los partidos y coaliciones. El informe del Tribunal de Cuentas acaba poniendo de manifiesto que las juntas electorales no suelen remitirle los informes de la actividad fiscalizadora que les encomienda el artículo 132 de la LOREG. Las conclusiones del *Informe sobre las elecciones al Parlamento de Galicia de 17 de diciembre de 1989, ibidem*, son de un tenor semejante. Irregularidades que vuelven a aparecer en el *Informe-declaración del Tribunal de Cuentas sobre las elecciones locales celebradas el día 26 de mayo de 1991*, publicado como suplemento al *Boletín Oficial del Estado* del 10 de febrero de 1994, pp. 211 y ss.

#### *D. En particular sobre la fiscalización de la financiación de la política*

Cuanto se acaba de decir es especialmente importante en materia del control de la financiación de los partidos políticos. Seguramente, la atribución clara de la potestad sancionadora al Tribunal de Cuentas, además de a las juntas electorales, y el establecimiento de procedimientos ágiles para su ejercicio, sería de gran ayuda.

En materia de controles y sanciones, parece claro que es imprescindible afinar mucho las normas existentes en la actualidad. Ya se ha dicho que, según la Ley Orgánica 3/1987, corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de la actividad económica y financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de que éstos deban prever un sistema de control interno. Asimismo, hemos visto que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General le atribuye el control de la contabilidad electoral y de la regularidad de los gastos electorales.

Ahora bien, ha habido ocasión de indicar que la Ley Orgánica 3/1987 pierde toda su precisión al llegar al régimen sancionador. Por otra parte, aunque sea más clara, tampoco es satisfactoria la solución adoptada respecto de los incumplimientos de las normas sobre la financiación de las elecciones. Recordemos que respecto de ellos solamente está en las manos del Tribunal de Cuentas (artículo 134.2) "proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal" a quienes hayan transgredido las normas de la LOREG, incurriendo en irregularidades contables o violando las restricciones en materia de ingresos y gastos.

Es menester, por tanto, despejar normativamente toda posible duda al respecto castigando expresamente todo incumplimiento de las normas imperativas e, incluso ampliando el catálogo de infracciones y la gama de las sanciones, incorporando, por ejemplo, la consistente en la pérdida de la subvención que pudiera corresponder al partido infractor en uno o en varios ejercicios sucesivos, o la inhabilitación de los dirigentes partidistas responsables de las infracciones cometidas junto a la declaración de su inelegibilidad durante un determinado periodo de tiempo. Además, para los casos en que se incumpla gravemente la normativa sobre límites y justificación de los gastos electorales, junto a la privación de la subvención, se debería, en mi opinión, declarar la inelegibilidad del cabeza de lista o desposeerle del escaño.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Es decir, se trata de seguir el ejemplo establecido por la legislación francesa, que considera inelegible durante un año al candidato infractor, y por la reciente ley italiana, que se pronuncia por la pérdida del escaño. Es verdad que el carácter mayoritario uninominal de los sistemas electorales de estos dos países facilita este tipo de soluciones y que, en España, es más difícil

Igualmente, creo que es preciso mantener, para supuestos muy graves, las sanciones penales. Ahora bien, considero que conviene eliminar del tipo, las referencias que actualmente contiene el artículo 150 de la LOREG. En efecto, al tipificar el delito que cometen los administradores electorales o quienes se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en la legislación electoral, la ley autoriza a los tribunales a imponer la pena inferior en un grado a la señalada<sup>100</sup> en función de la finalidad perseguida por el culpable. Me parece que esta previsión refleja una actitud comprensiva hacia las infracciones de carácter económico que se cometen en beneficio de los partidos políticos. Seguramente, una extrapolación equivocada de su relevancia constitucional ha conducido a muchos a creer que, cuando no existe ánimo de lucro, sino sólo el propósito de allegar recursos para el partido, la vulneración o alusión de las normas jurídicas que imponen límites a su financiación no es materialmente injusta y, por tanto, no debe merecer reproche alguno en forma de sanción.

Las consecuencias de ese incorrecto planteamiento están a la vista en los diferentes casos, protagonizados por diversos partidos políticos que, de manera más o menos escandalosa, han ido saliendo a la luz pública en los últimos años y revelan, todos ellos, formas ilegales de recaudar fondos.

Asimismo, hace falta completar los instrumentos a disposición del Tribunal de Cuentas para que pueda llevar a cabo una completa inspección y control de los aspectos económicos y financieros de la actividad partidista, pues, tal vez, hasta ahora no hayan sido todo lo eficaces que debieran. En este sentido, pienso que es especialmente importante que se le reconozca la facultad de investigar a los particulares que aporten fondos a los partidos políticos.

Sobre la conveniencia de que sea este órgano el llamado a desempeñar funciones de fiscalización y control y sanción<sup>101</sup> del régimen de financiación de los partidos de las elecciones, no me cabe ninguna duda.

aplicarlas. Ahora bien, en el caso del Senado no deben presentarse demasiadas complicaciones. Basta con considerar las candidaturas individuales también a efectos de la financiación. En los demás supuestos, el carácter completo, cerrado y bloqueado, junto con la relevancia política y jurídica (para las elecciones locales la consagran los artículos 196 y 198 de la LOREG) de los cabezas de lista, pueden justificar que se les responsabilice a ellos de las infracciones graves de la ley electoral que haya cometido su candidatura y, en consecuencia, se les prive del escaño.

<sup>100</sup> En principio, prisión menor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas. Si concurre ánimo de lucro, prisión mayor y multa dentro de los mismos límites.

<sup>101</sup> Castillo, Pilar del, "La financiación...", *ult. cit.*, p. 168, defiende la plena atribución de la potestad sancionadora al Tribunal de Cuentas.

Hemos visto que, en la actualidad, solamente puede castigar por sí mismo algunas infracciones de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, mientras que, en lo relativo a las subvenciones electorales, únicamente le compete proponer su reducción o no adjudicación en los supuestos en los que detecte las irregularidades a las que se refiere la LOREG.

Es indudable que si sólo le correspondiera a él adoptar esa decisión, el conjunto del sistema de fiscalización saldría beneficiado. En primer lugar, por la mayor agilidad con la que podrían imponerse las sanciones. En segundo lugar, porque ya no cabría dudar de la actuación de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ni de las propias Cortes Generales. Es decir, se acabaría con la situación actual en la que quienes reciben la propuesta de reducir o no adjudicar una subvención electoral a una candidatura son los correligionarios o los adversarios de quienes han infringido la ley. En tercer lugar, se robustecería al Tribunal de Cuentas y, de ese modo, se fortalecería todo el mecanismo de control.

Con todo, el régimen actual no merece ser descalificado de plano, ya que impone sus límites a las decisiones que pueden adoptar las Cortes sobre las propuestas del Tribunal de Cuentas. En efecto, ante la valoración técnica que expresa en sus informes, las Cortes son libres de efectuar las valoraciones políticas y de adoptar las medidas que tengan por convenientes de cara al futuro.<sup>102</sup> Sin embargo, insistamos, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas<sup>103</sup> no puede alterar los informes que éste le traslade, los cuales valen por sí mismos como opinión cualificada de un órgano técnico<sup>104</sup> que no puede ser sustituida ni modificada.<sup>105</sup> En consecuencia, si el Tribunal considera acreditada la comisión de infracciones que justifican la reducción o la no adjudicación de la subvención electoral de que se trate, la desestimación de una propuesta suya en este sentido sería un hecho clamoroso, políticamente injustificable y, tal vez, susceptible de poner en marcha algunos mecanismos jurídicos hasta ahora inéditos.<sup>106</sup>

102 *Cfr.* al respecto, Fanlo Loras, "Las relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas", *cit.*, pp. 1000 y ss.

103 Véanse las normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983 sobre su funcionamiento. *Cfr.*, igualmente, el artículo 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

104 Fanlo Loras, "Relaciones...", *cit.*, p. 1000.

105 Fanlo Loras, "Relaciones...", *cit.*, pp. 1001 y ss. y las opiniones en ese mismo sentido que recoge de diversos parlamentarios, miembros de la Comisión Mixta.

106 Me refiero, por ejemplo, al conflicto constitucional que contempla el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

La Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que ha introducido algunas modificaciones en la de Régimen Electoral General, ciertamente preocupada de robustecer las potestades inspectoras de la Junta Electoral Central y de las Provinciales, ha perdido la ocasión para perfeccionar los mecanismos de control existentes. En efecto, pese a su intención de endurecer los límites y asegurar su eficacia,<sup>107</sup> deja, sin embargo, inalteradas las normas que contemplan la intervención del Tribunal de Cuentas y no se plantea la posibilidad de que sea éste el que decida directamente la reducción o la no adjudicación de la subvención que correspondiere a un partido, ni se detiene a considerar la atribución, siempre al Tribunal de Cuentas, de la potestad de sancionar con multas, a descontar de la subvención, las infracciones que se hubieren cometido en materia de gastos electorales, ni en establecer algún criterio que permita graduar la reducción de la subvención que contempla la LOREG o decidir cuando corresponde no adjudicarla.

Tampoco se ha detenido en el establecimiento de los medios para articular un régimen efectivo de transparencia en esta materia que asegure, por encima de lo que es la mera publicación de un informe del Tribunal de Cuentas en el *Boletín Oficial* de las Cortes Generales y de la resolución de la Comisión Mixta en el *Boletín Oficial* del Estado, el conocimiento por la opinión pública de cuánto dinero ha obtenido y de quién cada partido, y en concepto de qué, y cómo lo ha gastado en unas elecciones, así como la noticia de las irregularidades que hubiere cometido, si fuere el caso.

107 Explicitada en la Exposición de Motivos.