

El Tribunal Constitucional y los OCEX autonómicos

Pedro Bisbal Aróztegui

Secretario General de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Este trabajo analiza el tratamiento que ha merecido por parte del Tribunal Constitucional la regulación de las competencias de los distintos órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas.

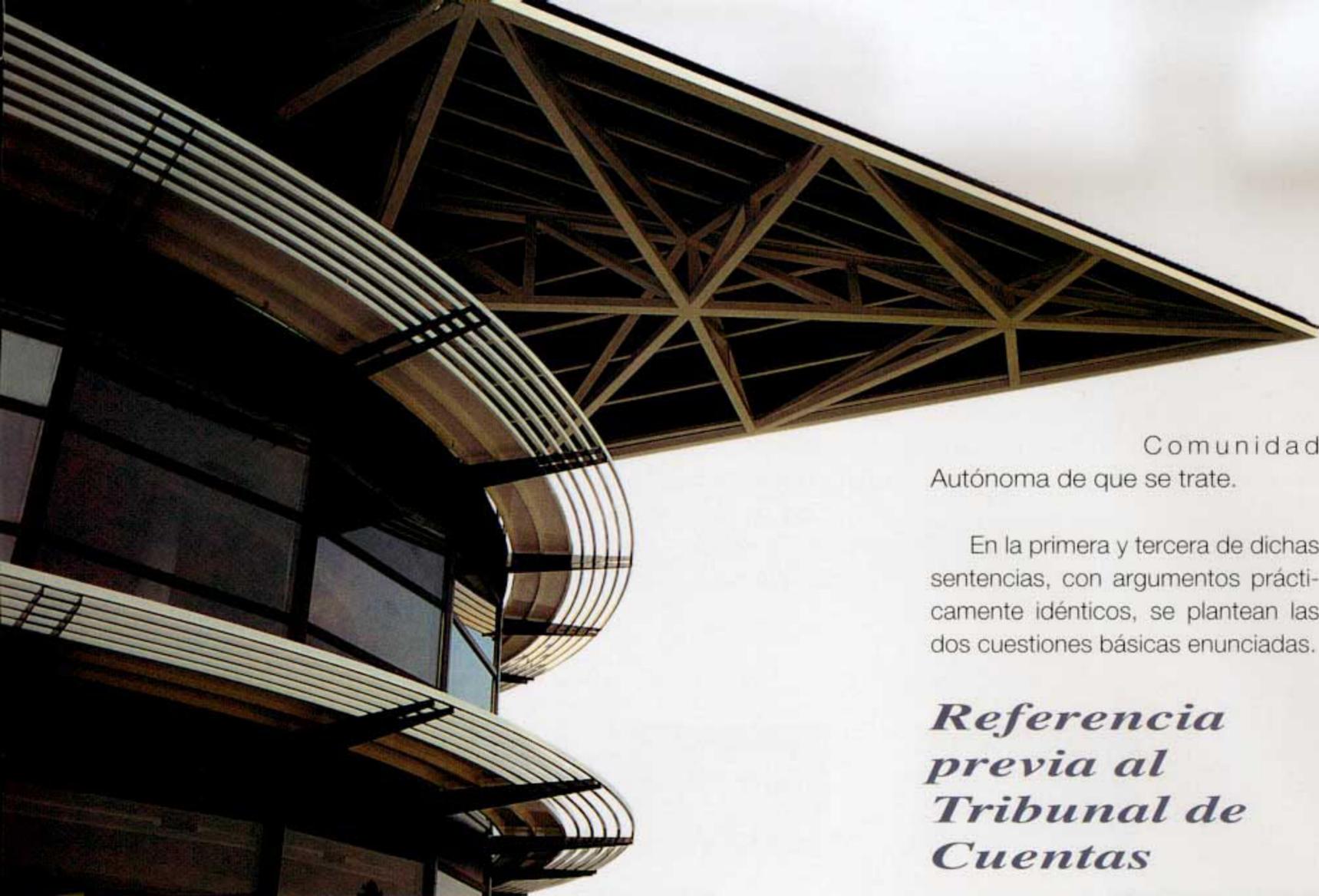
Debemos precisar, ante todo, que cuando hablamos de *órganos de control externo* nos referimos a aquellas instituciones que, previstas o no en sus Estatutos de Autonomía, han ido creando algunas de nuestras Comunidades Autónomas para la fiscalización de las cuentas de su propio sector público y de las corporaciones locales de su ámbito territorial.

Estudiaremos los problemas planteados y las soluciones aportadas por el Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias atribuibles al Tribunal de Cuentas, por un lado, y a los Órganos Autonómicos de Control Externo, por otro.

Jurisprudencia Constitucional

En relación a la cuestión básica a analizar el Tribunal Constitucional ha dictado tres sentencias:

- Sentencia 187/1988, de 17 de octubre, por la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra los artículos 2º.2, 5º b) y 9º.1 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de



Cataluña, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

□ Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, por la que resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. En concreto, de esta sentencia, nos debe interesar el Fundamento Jurídico vigésimo octavo que se refiere a los artículos 115 y 116 de la citada Ley impugnados por la Generalidad de Cataluña en relación a las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

□ Sentencia 18/1991, de 31 de enero, por la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas de Galicia.

Cuestiones planteadas

Dado que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en las tres sentencias citadas, es perfectamente coherente y continuista será preferible, en vez de analizar una a una dichas sentencias, estudiar su contenido en relación a las dos cuestiones básicas que se han planteado:

- Potestad fiscalizadora respecto de las Corporaciones Locales.
- Potestad de enjuiciamiento por responsabilidad contable.

En la segunda sentencia mencionada, y en lo que a nuestro trabajo interesa, se plantea únicamente la primera de estas dos cuestiones: la posible coexistencia del control de la actividad financiera, tanto por parte del Tribunal de Cuentas, como del órgano correspondiente de la

Comunidad Autónoma de que se trate.

En la primera y tercera de dichas sentencias, con argumentos prácticamente idénticos, se plantean las dos cuestiones básicas enunciadas.

Referencia previa al Tribunal de Cuentas

Una vez centrados los dos temas a analizar a la luz de la Jurisprudencia Constitucional, resulta conveniente hacer una breve mención al tratamiento que en nuestro ordenamiento jurídico se ha dado al Tribunal de Cuentas.

El artículo 136 de la Constitución Española establece en sus dos primeros apartados:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

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

Fiscalización externa y enjuiciamiento, funciones propias del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido».

Al desarrollar el artículo 136 se aprobaron la Ley Orgánica

Tampoco es este el momento de profundizar en el estudio histórico de cómo se introdujo, durante el proceso de redacción de nuestra Constitución, la referencia «sin perjuicio de su propia jurisdicción», cuando inicialmente se contemplaba el Tribunal de Cuentas como un órgano de fiscalización sin competencias de naturaleza jurisdiccional.

Para centrar las cuestiones a estudiar es necesario también tener presente el contenido del artículo 4º.1 de la citada Ley Orgánica 2/1982 que establece que «Integran al sector público:

- La Administración del Estado
- Las Comunidades Autónomas
- Las Corporaciones Locales
- Las entidades gestoras de la Seguridad Social
- Los Organismos Autónomos
- Las sociedades estatales y demás empresas públicas».



Obsérvese el enfoque centralista del legislador que entra en el detalle de los distintos entes que integran el sector público estatal, mientras que no contempla los que dependen de las Administraciones Autonómicas y Locales, a la vez que ignora otras Administraciones cuya autonomía propia ha consagrado el Tribunal Constitucional, como son la Electoral o la Universitaria.

2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Llama la atención, aunque no sea objeto de estas páginas su análisis, el hecho de que, mientras que el apartado 4 del repetido artículo 136 establece que «una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas», hayan sido necesarias dos leyes, una orgánica y otra ordinaria, para realizar dicho desarrollo, y más llamativo resulta que entre una y otra transcurrieran casi seis años.

En cualquier caso, para fijar las coordenadas del contenido de las sentencias de referencia, no podemos olvidar la doble naturaleza de las funciones propias del Tribunal de Cuentas, por lo que nos remitiremos al artículo 2º de su Ley Orgánica que distingue:

- ◆ «La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera de sector público.
- ◆ El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

Potestad fiscalizadora sobre las corporaciones locales

El artículo 9º.1 de la Ley 6/84 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña establece que «Las Corporaciones Locales rendirán sus cuentas de cada ejercicio, directamente a la Sindicatura de Cuentas, antes del 31 de julio del año siguiente al de cierre del ejercicio».

Previamente el artículo 5º de dicha Ley, al definir la composición del «sector público de Cataluña»,

incluye en su apartado b) a «Las Corporaciones Locales y sus organismos autónomos».

A su vez, la citada Ley tiene su fundamento estatutario en el artículo 42 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña que crea la Sindicatura de Cuentas y se remite a la regulación por ley de su organización y funcionamiento.

En idéntico sentido, el artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, crea el Consejo de Cuentas de Galicia, y el artículo 49.1 del propio Estatuto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la tutela financiera sobre los entes locales.

La Ley 6/85 del Consejo de Cuentas de Galicia en su artículo 2º b) al enunciar el ámbito de actuación de esta institución se refiere a «Las Entidades Locales y sus organismos autónomos, así como las Empresas Públicas dependientes de las mismas, en el ámbito competencial de las instituciones de autogobierno».

Por su parte, el artículo 25.2 de dicha Ley 6/85 establece que «Las entidades locales deberán remitir las cuentas de cada ejercicio, directamente, al Consejo, antes del 31 de julio del año siguiente al del final del ejercicio. El Consejo de Cuentas debe formar y unir la cuenta general de las entidades locales, que debe ser reconocida por el Parlamento».

En relación con ambas leyes, la Abogacía del Estado impugnó la atribución de competencias de fiscalización sobre las Corporaciones Locales, por parte de los órganos autonómicos del control externo, alegando como preceptos vulnerados el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española respecto al 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal

de Cuentas y al artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en un caso, y el artículo 49 del de Galicia, en el otro.

La representación del Estado utiliza como argumentos básicos la autonomía de los propios

entes locales frente a las Comunidades Autónomas, por un lado, y el carácter exclusivo y único de las competencias del Tribunal de Cuentas, por otro.

Ante este posicionamiento, el Presidente del Parlamento catalán destaca en sus alegaciones, con acertada prudencia, la coexistencia perfectamente constitucional de ambas fiscalizaciones, la del Tribunal de Cuentas y la del órgano autonómico de control externo, y argumenta que «la Sindicatura de Cuentas, como órgano de la Generalidad, puede hacer cuanto ésta le atribuya y sea competencia de ella, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Y en este sentido es de señalar que el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la tutela financiera sobre las entidades locales, respetando la autonomía que los artículos 140 y 142 de la Constitución Española les reconocen; y el artículo

*El Tribunal
de Cuentas
autoriza
el control
autonómico
de las
corporaciones
locales*

9.8, competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española».

Continúa argumentando la representación del legislativo catalán que «la Sindicatura de Cuentas ejerce, pues, la tutela financiera de la forma más suave posible, exigiendo una simple comunicación a posteriori de la Cuenta General, que es donde se refleja la actuación financiera de la Corporación Local durante el ejercicio». Se defiende así que la actuación de la Sindicatura de Cuentas no vulnera la autonomía local ni las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ni afecta a las competencias del Tribunal de Cuentas en la Ley de la Sindicatura, «pues ya en el artículo 1º de la misma se le reconocen sus competencias, y el hecho de que la Sindicatura emita informes sobre la gestión financiera de las Corporaciones Locales no le impide ejercerlas».

El abogado representante de la Generalidad iba más allá en sus alegaciones y argumentaba que de los artículos 136 y 153 d) de la Constitución Española había que deducir que el Tribunal de Cuentas no tiene competencias sobre los entes locales, ya que hablan de sector público y cuentas del Estado, mientras que el artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local y, por tanto, en el control y examen de las cuentas de los entes locales que, en su artículo 48, están atribuidas a la Sindicatura de Cuentas.

En cuanto a la impugnación por inconstitucionalidad de la Ley 6/85 del Consejo de Cuentas de Galicia, las argumentaciones esgrimidas por una y otra parte son similares.

También eran parecidas las alegaciones de la Generalidad de Cataluña al recurrir por inconstitucionales los artículos 115 y 116 de la Ley de Bases de Régimen Local, que atribuyen al Tribunal de Cuentas competencias de fiscalización económico-financiera sobre las Corporaciones Locales y la obligación de éstas de rendir cuentas ante aquél. Nuevamente se hizo referencia al artículo 48 del Estatuto catalán respecto al 149.1.18ª de la Constitución, en cuanto a competencias respecto del régimen local, y al artículo 42 del texto estatutario en cuanto a la Sindicatura de Cuentas y sus funciones.

Pronunciamiento Institucional

Expuestos los tres casos planteados en las sentencias objeto de comentario sobre la fiscalización de las cuentas de los entes locales, debemos pasar ahora a ver cuál ha sido el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Para ello nos centraremos en el contenido de la sentencia 187/1988, de 17 de octubre, que resolvió el recurso planteado contra la Ley 6/84 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, ya que tanto la 214/89 como la 18/91 se remiten sustancialmente a la primera.

El Tribunal ordena las cuestiones planteadas resumiéndolas en tres:

- X «Si un órgano autonómico de la misma naturaleza que el Tribunal de Cuentas que no integra la Administración, sino que depende del Parlamento puede llevar a cabo una función fiscalizadora sobre las Corporaciones Locales.
- X En caso afirmativo, si la Comunidad Autónoma de Cataluña puede atribuir dicha función a la Sindicatura de Cuentas Catalana, creada por el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.



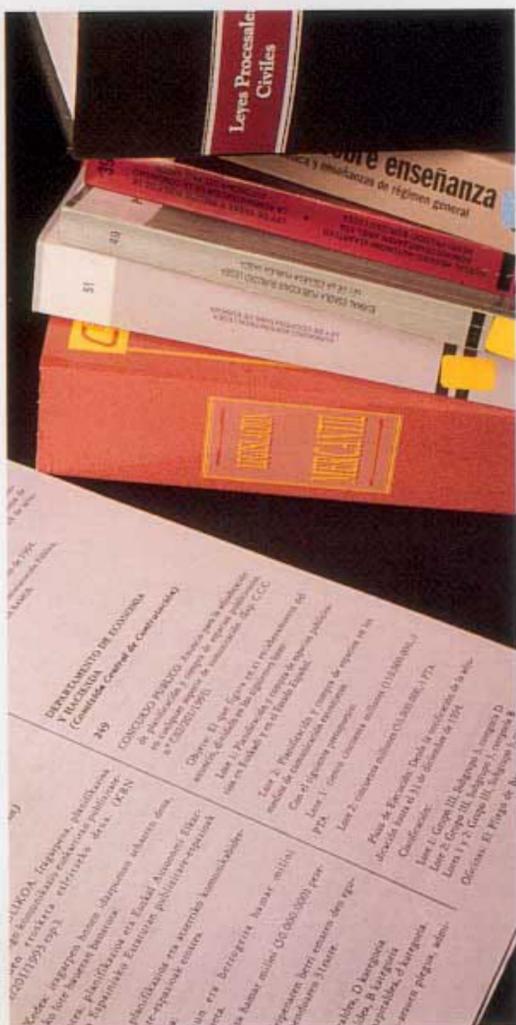
X Si las medidas fiscalizadoras previstas en la ley impugnada interfieren en el principio de autonomía reconocido en el artículo 140 de la Constitución Española».

Respecto a la primera cuestión, se parte del diferente trato dado por la Constitución a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales. De las primeras, dice taxativamente el artículo 153, d) que corresponde al Tribunal de Cuentas su control económico y presupuestario, mientras que de las segundas no existe ningún precepto en la Constitución que diga expresamente quién las controla.

Hay que entender, no obstante, que cuando el artículo 136.1.1º define al Tribunal de Cuentas como «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» se entienden comprendidas en el «sector público» todas las Administraciones y demás entidades de tal naturaleza, incluidas, claro está, las Corporaciones Locales.

La interpretación de dicho párrafo, puesto en relación con el resto del contenido del artículo 136, lleva al Tribunal Constitucional a las siguientes cuatro conclusiones:

- ▼ «Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales, el ámbito principal preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.
- ▼ Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el



único. Lo que exige el artículo 136.1 es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía.

- ▼ Que, por lo tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones Locales que ahora nos ocupa, es conforme al artículo 136.1 de la Constitución la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga su posición de supremacía frente a los primeros.
- ▼ Que, según se deduce de lo anterior, la competencia que a esos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones Locales no exclu-

ye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones Públicas».

En cuanto a la segunda cuestión planteada, es curiosa la coincidencia, contrapuesta naturalmente, entre los argumentos del abogado del Estado con los del abogado de la Generalidad; si éste defendía que el Tribunal de Cuentas no podía fiscalizar a las Corporaciones Locales porque el artículo 136 de la Constitución no las cita y habla de las cuentas del Estado y del sector público estatal, aquél argumenta que según el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña las competencias de la Sindicatura se reducen a fiscalizar las cuentas de la Generalidad, ya que tampoco este precepto se refiere expresamente a la Administración Local.

El Tribunal de Cuentas es el máximo órgano fiscalizador, pero no el único

Pero, considera el Tribunal, que aún cuando en ese artículo no se hable de Corporaciones Locales, no se opone al mismo el que se le atribuyan a la Sindicatura de Cuentas otras funciones, afines a las que tiene que desempeñar, dentro de las que estatutariamente correspondan a la Comunidad Autónoma, como son las competencias de autogobierno y organización institucional y las relativas al régimen local. Ya hemos comentado antes que el artículo 48.1 del Estatuto catalán atribuye a la Generalidad la tutela financiera de los entes locales con respecto a su propia autonomía.

Y con ello llegamos a la tercera cuestión, es decir: si la actividad fiscalizadora del órgano autonómico de control externo atenta a la autonomía que el artículo 140 de la Constitución reconoce a las Corporaciones Locales.

El Tribunal Constitucional ya se pronunció en otra ocasión sobre la compatibilidad de la existencia de un control de legalidad y el principio de autonomía local, con independencia de dicho control

que sea ejercido por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según proceda, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales.

Ahora bien, el control de legalidad o el control económico-financiero no puede ser genérico e indeterminado, de modo que pudiera entenderse la existencia de subordinación jerárquica de la Administración Local respecto de la Autonómica o de la Estatal.

Debe tratarse de un control de carácter concreto y referido a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes (ver STC 4/81 y 27/87).

En el supuesto de la fiscalización de las cuentas de las Corporaciones Locales por un órgano dependiente del Parlamento de la Comunidad Autónoma (es el caso de la Sindicatura catalana y del Consejo gallego), entiende el Tribunal Constitucional que se satisfacen tales exigencias; porque: hay concurrencia de intereses de carácter general, ya que las Haciendas Locales se nutren de tribu-

tos propios y de la participación en los tributos estatales y autonómicos, y el control es concreto, referido a la liquidación de las cuentas de cada ejercicio económico, y no conlleva subordinación ni dependencia jerárquica.

Debemos concluir, pues, que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas, a través de sus propios órganos sobre los entes locales, no excluye a la que pueda ejercer el Estado,

por medio del Tribunal de Cuentas sobre los mismos entes.

Ambos controles no tienen por qué excluirse, sino que pueden coexistir y superponerse. El conocimiento de los informes derivados de tal fiscalización es de interés tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias respecto de las Corporaciones Locales, sin olvidar el propio interés que han de tener éstas en el análisis crítico de su actividad financiera.

Igualmente, hay que concluir con el Tribunal Constitucional, que la existencia de estos controles no vulnera el principio de autonomía local de las corporaciones provinciales y municipales.

Por último, el Constitucional establece que existe una relación de supremacía del Tribunal de Cuentas respecto de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, y entiende que el empleo de técnicas que tiendan a reducir la unidad de actuación de uno y otros, servirá para evitar duplicidades innecesarias que serían contrarias a los

criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución Española.

Potestad de enjuiciamiento por responsabilidad contable

Ya nos hemos referido, en la mención previa al Tribunal de Cuentas, a la doble naturaleza de éste: órgano fiscalizador de cuentas y órgano jurisdiccional en relación a la responsabilidad contable en que

La coordinación Tribunal de Cuentas-OCEX autonómicos permitirá cumplir los objetivos de eficacia y economía



incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

El artículo 17 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas dice en su primer apartado que «la jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena».

No es este el momento de entrar en el estudio de la naturaleza de la responsabilidad contable, ni de las características que definen la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, era necesario hacer estas dos breves referencias para comprender el litigio que se

plantea en los recursos promovidos por el Gobierno de la Nación, contra las citadas leyes de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y del Consejo de Cuentas de Galicia, y que fueron resueltos por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 187/88 y 18/91 objeto de estos comentarios.

El artículo impugnado de la Ley 6/84 de la Sindicatura catalana relativo a esta materia era el 2º.2 que establecía:

«En relación con el enjuiciamiento de hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad contable, la competencia será ejercida de acuerdo con lo que establece el artículo primero, si incurriesen en ello quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

Aunque no era objeto de impugnación, el Tribunal Constitucional también entró en el análisis de los artículos 12.d) y 18 de la citada Ley 6/84, ya que el primero creaba la Sección de Enjuiciamiento dentro de la Sindicatura y el segundo regulaba su organización y funciones.

Respecto a la Ley 6/85 del Consejo de Cuentas de Galicia se impugnaba su artículo 5º.1 que establecía:

«Si en el ejercicio de su función fiscalizadora el Consejo de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional y dará traslado de las correspondientes actuaciones ante el Tribunal de Cuentas para que éste efectúe el enjuiciamiento de las mismas».

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 187/88 y refiriéndose a los argumentos empleados por el abogado de la Generalidad, expone la distinción entre las funciones de fiscalización y de enjuiciamiento que

establece el propio artículo 136 de la Constitución y que desarrolla el artículo 1º de la Ley Orgánica 2/1982.

«La actividad fiscalizadora se centra en el examen y comprobación de la actividad económica-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9), y el resultado de la misma se recoge en los Informes o Memorias anuales que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales (artículo 12.1), en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económica-financiera del sector público (artículo 14) y hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla (artículo 12.2)».

El enjuiciamiento contable, por el contrario, aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional. La Ley Orgánica, utilizando la expresión contenida en el artículo 136.2 de la Constitución, califica al enjuiciamiento contable de «jurisdicción propia» del Tribunal de Cuentas (artículo 15.1), atribuyéndole las notas de «necesaria e improrrogable, exclusiva y plena» (artículo 17.1). Al mismo tiempo garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros, disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 33.1).

La actividad de la Sala de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas que se organiza en salas (artículo 24) consiste en aplicar la norma jurí-

dica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo, y en esta última hipótesis ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial, regulado en el capítulo tercero del título V y desarrolla-

Por otra parte, sus resoluciones, en los casos y en la forma que determina su Ley de Funcionamiento, son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (artículo 49) y, si bien, la Ley de Procedimiento Administrativo resulta supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores (Disposición final 2ª.1), para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales se aplica supletoriamente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal (Disposición final 2ª.2).

En base a los elementos distintivos de naturaleza y de forma antes expuestos, el Tribunal Constitucional concluye que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano de fiscalización del sector público, pero no el único, mientras que como órgano jurisdiccional en materia contable es único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de exclusiva y plena, todo el territorio nacional, aunque no es supremo porque sus sentencias son susceptibles de revisión o casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

De este modo fueron declarados nulos, por inconstitucionales, los artículos 2.2, 12.d) y 18 de la Ley 6/84 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

Con similar argumentación, en la otra Sentencia comentada, la 18/91, de 31 de enero, se declaró nulo el artículo 5.1 de la Ley 6/85 del Consejo de Cuentas de Galicia.

En esta segunda sentencia se profundiza en otro aspecto relativo al ejercicio de la potestad de enjuiciamiento contable, como es la posible delegación por parte del Tribunal de Cuentas en favor de un órgano autonómico de control externo, aunque también había sido considerado en la sentencia relativa a la Sindicatura catalana.

Para analizar este aspecto, debemos partir del enunciado del artículo 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, que establece:

«En las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

El artículo 2º.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas se remitía al 1º al decir cómo se ejercería la potestad de enjuiciamiento; es decir, tal como indica su párrafo tercero *«la Sindicatura de Cuentas podrá actuar por delegación del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1982»*. Pero el artículo 2º.2 no se limitaba a hablar de la instrucción, sino del enjuiciamiento y, como ya hemos dicho, la Ley catalana establecía más adelante la existencia de una Sala de Enjuiciamiento (artículo 12.d) y regulaba su estructura y funcionamiento (artículo 18); se atribuía, en suma, el enjuiciamiento como función propia de la Sindicatura, y el Tribunal Constitucional sólo considera admi-

do en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en el que aparecen los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan un proceso.



sible el ejercicio de esa potestad por delegación del Tribunal de Cuentas y únicamente en la fase de instrucción.

La Ley del Consejo de Cuentas de Galicia era consciente de que la jurisdicción contable correspondía en exclusiva al Tribunal de Cuentas y establecía en su artículo 5º.1 que «si en el ejercicio de su función fiscalizadora el Consejo de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional y dará traslado de las correspondientes actuaciones ante el Tribunal de Cuentas para que éste efectúe el enjuiciamiento de las mismas».

Pero, aunque en otros artículos se menciona expresamente la delegación (artículos 5.2 y 10.2) en el transcrito se prevé como competencia propia la instrucción previa al enjuiciamiento, y es por este motivo por lo que fue declarado nulo, ya que entiende el Tribunal Constitucional que en todo caso debe mediar la delegación previa del Tribunal de Cuentas.

En sus alegaciones, la autonomía gallega argumentaba que, en realidad, lo que dicho artículo prevenía era la apertura de un expediente o procedimiento administrativo que facilite al Tribunal de Cuentas la apertura de la fase preparatoria, equivalente a una diligencia preliminar.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no atendió esta pretensión y mantuvo el criterio ya indicado de la exigencia previa de delegación por parte del Tribunal de Cuentas, entendiendo la fase de instrucción como integrante de las competencias de enjuiciamiento que, aunque en esa fase previa sean delegables, son únicas y exclusivas del Tribunal de Cuentas.

Conclusiones

Después de analizar las Sentencias 187/88, 214/89 y 18/91 del Tribunal Constitucional en relación a los órganos autonómicos de control externo, podemos extraer a modo de conclusiones las siguientes ideas básicas:

La jurisprudencia constitucional en esta materia es perfectamente acorde con la relativa a la atribución de competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

En cuanto a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se declara su carácter supremo, pero no único; no sólo es posible sino que resulta deseable la concurrencia de fiscalizaciones a nivel estatal y autonómico.

Respecto al control de las Corporaciones Locales, en concreto, se ratifica el «carácter bifronte» de nuestro régimen local, en expresión consagrada por el propio Tribunal Constitucional, coexistiendo competencias y controles, estatales y autonómicos, sobre las Administraciones Locales, sin que ello vulnere su autonomía constitucionalmente consagrada.

Es deseable que se establezca la coordinación suficiente entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas para lograr un mayor cumplimiento de los objetivos de eficacia y economía enunciados por la propia Constitución.

Respecto a las competencias de enjuiciamiento contable se declara que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas es única en su orden y abarca a todo el territorio nacional.

Aunque es posible la delegación de la fase previa de instrucción en los procedimientos por responsabilidad contable,

los órganos autonómicos de control externo no tienen naturaleza jurisdiccional, tratándose de instituciones fiscalizadoras dependientes de las asambleas legislativas de sus respectivas Comunidades.

El Tribunal de Cuentas, en cambio, tiene una doble naturaleza: es órgano de fiscalización dependiente de las Cortes Generales, pero a su vez tiene competencias jurisdiccionales que lo vinculan al Poder Judicial. ■