

RECENSIÓN

MIRA ROS, María Corazón: *El Tribunal de Cuentas ante el desafío de la sociedad actual*, Real Academia de Doctores de España, Madrid, 2016, 91 págs.

Por el Prof. Dr. José Antonio TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE
Académico de Número de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia

El opúsculo contiene el texto del discurso de ingreso de su autora, como académica de número, en la Sección 3ª, Derecho, en la Real Academia de Doctores de España, acto solemne que tuvo lugar en Madrid el 28 de septiembre de 2016 en el Salón de Plenos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Profesora numeraria de Derecho procesal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), con una amplia labor investigadora y docente, además de secretaria de la referida Sección, actualmente la doctora Mira Ros presta sus servicios jurídicos como Delegada Instructora adscrita a la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas¹, y ha tenido la oportunísima idea y el acierto de estudiar este órgano estatal que, me atrevo a afirmar, es poco conocido, y sobre el que no existe ciertamente gran bibliografía,² no obstante contar con una larga historia que comienza a mediados del siglo XV con las Ordenanzas de Valladolid del rey Juan II y que, a lo largo del tiempo, tendrá diversas denominaciones hasta que con Felipe II recibe el nombre de “Tribunal de la Contaduría”, por cierto de mal recuerdo para nuestro universal Miguel de Cervantes Saavedra ya que a consecuencia de una decisión de éste órgano hubo de cumplir condena en una cárcel de Sevilla, aunque como no hay mal que por bien no venga, considera la autora que esta estancia fue, por otra parte, literariamente fructífera ya que en ese establecimiento redactó el primer borrador del su inmortal libro de caballerías “El ingenioso hidalgo Don Quijote de La Mancha”. Con los borbones pasará a denominarse ya “Tribunal de Cuentas”, y en el siglo XIX lo revolucionario de este Tribunal, como afirma la autora, no es que juzgue, sino que fiscalice, “un perfil político como órgano fiscalizador de las cuentas públicas, bajo la dependencia de las Cortes Generales” (p. 50). Su cita en los textos constitucionales del siglo XIX aparece y desaparece, si bien cabe señalar que se configura como

1 El Tribunal de Cuentas tiene su equivalente en ciertos Estados iberoamericanos en la Contraloría General de la República.

2 Vid. p. ej. Corrales y Sánchez, Enrique: “La Instrucción del Tribunal de Cuentas en España y en el extranjero”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1902), pp. 225-249; Mendizábal Allende, Rafael de: “El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea”, en *Revista de la Administración Pública*, núm. 49 (1966), pp. 101-141; vid. también, Alzaga, Oscar: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, 1978, especialmente pp. 812-815, quien lo califica de “importante Tribunal” y recuerda la Cámara de Comptos que existía en Navarra desde la Edad Media.

órgano dependiente de las Cortes e independiente del rey o del Gobierno en tres momentos: en 1812 con la Constitución de Cádiz, en 1869 con “la Gloriosa”, y ya, entrado el siglo XX, en 1931, con la Constitución de la II República Española. Como señala la autora “históricamente siempre fue un órgano judicial y, a veces también un órgano fiscalizador de las Cuentas Generales del Estado bajo la dependencia de las Cortes, pero un órgano (también lo sabemos) –dice– que fiscalizó poco o nada” (p. 50). Hoy el art. 136 de la Constitución de 1978 consagra ambas funciones.

La profesora Mira Ros divide su exposición en cinco epígrafes en los que se ocupa, tras una introducción (I), de examinar la contabilidad y jurisdicción contable (II), el enmarque del Tribunal de Cuentas en el contexto europeo (III), el carácter del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador y su significado institucional (IV), deteniéndose aquí en los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, los conflictos jurisdiccionales entre el Tribunal de Cuentas y otros órganos constitucionales, su actuación fiscalizadora que “no admite oposición ni recurso alguno” (p. 23), así como el alcance de la misma, su mayor eficacia y transparencia. Por último, en el epígrafe V titulado “La potestad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas” se refiere al valor histórico y actual de dicho órgano, a su fundamento constitucional, función jurisdiccional y responsabilidad contable, señalando las diferencias entre ésta y la penal así como de las cuestiones prejudiciales de Derecho administrativo, para finalizar exponiendo el proceso para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, su problemática y propuestas de mejora. Afirma la autora que “nuestro Tribunal de Cuentas... no es una *rara avis*... sino que se corresponde con toda una serie de instituciones homólogas en el Derecho Comparado...” (12), y sigue el modelo francés (de la *Cour des Comptes*) que difiere de los modelos alemán y anglosajón, sin olvidar la cita del Tribunal de Cuentas Europeo que creó el art. 5 (antiguo art. E) del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.³ A lo largo del opúsculo cobra especial relieve la verdadera función del Tribunal de Cuentas y su encaje en el ordenamiento jurídico español: ¿cuál es el cauce procesal por el que ha de discurrir el control judicial de las cuentas? ¿es el del Tribunal de Cuentas o es el de los

3 Treinta y cinco años tardaron los Estados miembros de la actual Unión Europea en introducir en sus instituciones un Tribunal de Cuentas. El tratado de Maastricht modificó el tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluyendo en la quinta parte, título primero, capítulo primero, sección quinta, los arts. 246 a 248 (antiguos arts. 188 A, B y C) en los que se regula el Tribunal de Cuentas, institución que se ha mantenido en los tratados modificativos de Amsterdam (2 de octubre de 1997), Niza (26 de febrero de 2001) y el frustrado tratado de Roma, de Constitución Europea. Actualmente, el tratado de la Unión Europea, adoptado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, mantiene el Tribunal de Cuentas en su art. 13 y el tratado de funcionamiento de la Unión Europea, celebrado en la misma ciudad y en la misma fecha, en la sexta parte, título primero, capítulo primero, sección séptima, regula el Tribunal de Cuentas en los arts. 285, 286 y 287 que corresponden, respectivamente a los antiguos arts. 246, 247 y 248 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea, es decir, el firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

tribunales ordinarios?. He aquí el gran interrogante que ha originado una dura contienda doctrinal en la que los procesalistas se han dividido en dos bandos, los que negando el carácter jurisdiccional al Tribunal de Cuentas se apoyan en el art. 117 de la Constitución, y los que afirmándola, como el profesor Gimeno Sendra, y la propia autora, se basan en que conforme a su Ley Orgánica y a la Ley de Funcionamiento el juez ordinario predeterminado por la ley resulta ser el Consejero del Tribunal de Cuentas que resuelve en primera instancia y cuya sentencia es apelable ante la Sala de Enjuiciamiento del propio Tribunal, y en esta línea se mueven algunas sentencias, aunque tangencialmente, del propio Tribunal Constitucional. El contenido del original opúsculo resulta, todo él, verdaderamente interesante, especialmente desde el plano procesal, pues trata de un órgano que, como señala el profesor De la Oliva, no pertenece “al complejo orgánico encargado de ejercer la *potestad jurisdiccional*” y no integra “el llamado *Poder Judicial*” (p. 52), por más que el párrafo 3 del citado art. 136 de la Constitución confiera a sus miembros la misma independencia e inamovilidad y su sumisión a las mismas incompatibilidades que los jueces. Por ello el académico numerario doctor Luis Martínez-Calcerrada Gómez, catedrático de Derecho civil y antiguo magistrado de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, encargado de contestar al discurso en nombre de la Real Academia de Doctores de España, ha podido afirmar que “...el encaje de este Tribunal de Cuentas dentro de nuestro orden jurisdiccional está cuajado de interrogantes. Cualquier jurista que se asome al estudio del Tribunal de Cuentas enseguida percibe la dificultad de encajar esta institución dentro de las categorías del derecho procesal jurisdiccional. Dificultades sobresalientes” (p. 90, 11 de la contestación). Es decir, que estamos aquí ante el problema de la determinación de la “naturaleza jurídica” de este órgano, que para López Berenguer “se inscribe dentro del poder legislativo” al depender directamente de las Cortes Generales, lo que, respecto del régimen contenido en la Ley Orgánica de 3 de diciembre de 1953, supone un sustancial cambio ya que conforme a esta las funciones las ejercía “con independencia de las Cortes y de la Administración” resultando evidente que dicha ley resultaba incompatible con los principios que enuncia la Constitución de 1978, por lo que se hizo necesaria una nueva normativa que plasmó en la Ley Orgánica 2/1982, de 22 de mayo, del Tribunal de Cuentas.⁴ Y si el prestigioso magistrado Rafael de Mendizábal Allende veía, a comienzos de la década de los ochenta del pasado siglo, al Tribunal de Cuentas como “un viejo *velocípedo*” en el que la gran rueda delantera sería la función fiscalizadora, y la pequeña trasera la función jurisdiccional, la autora ve al actual órgano como una bicicleta con ruedas idénticas pero además eléctrica, en la que el viejo mecanismo de pedales ha sido sustituido “por un moderno sistema electrónico acorde con los nuevos tiempos” (p. 76). En definitiva, estamos ante una publi-

4 Vid. “El Derecho financiero y tributario en la Constitución Española”, en el colectivo coordinado por Tomás R. Fernández Rodríguez: *Lecturas sobre la Constitución Española*, Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia, vol. II, Madrid, 1978, pp. 301-303.

cación, a mi parecer, de indispensable lectura para todo jurista que pretenda aproximarse al órgano objeto del discurso y tener unos conocimientos precisos, y al mismo tiempo claros, del Tribunal de Cuentas en la actualidad.