



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

28 de enero de 2022

Núm. 221-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000197 Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Presentada por el Grupo Parlamentario Plural.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Plural.

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

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de enero de 2022.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Plural, a instancias del Diputado de Junts per Catalunya, Josep Pagès i Massó, y al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes, del Reglamento de la Cámara, presenta, para su debate en el Pleno de esta Cámara, una Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de enero de 2022.—**Josep Pagès i Massó**, Diputado.—**Miriam Nogueras i Camero**, Portavoz del Grupo Parlamentario Plural.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 221-1

28 de enero de 2022

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 2/1982, DE 12 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LA LEY 7/1988, DE 5 DE ABRIL, DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Exposición de motivos

I

La presente ley tiene como objeto adecuar la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al derecho a un proceso equitativo (artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), tanto en su vertiente de derecho a un tribunal independiente como en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

Esta adecuación consiste, en síntesis, en posibilitar una revisión plena de las resoluciones de naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas por parte del Poder Judicial, una revisión que el régimen actual no permite, puesto que únicamente prevé la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Supremo en los supuestos de carácter formalista estrictamente tasados en la legislación de desarrollo de casación y revisión. Para que la revisión judicial sea realmente plena, no puede limitarse a estos supuestos, sino que debe consistir en una doble instancia en la que la cuestión litigiosa planteada sea de nuevo enjuiciada.

Esta revisión de carácter pleno y sustantivo se articula mediante la previsión de que el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas se sustanciará ante el órgano que proceda del orden judicial contencioso-administrativo.

Se mantienen, no obstante, la totalidad de las funciones del Tribunal de Cuentas de naturaleza administrativa, así como una parte sustancial de las funciones de naturaleza jurisdiccional que tiene actualmente atribuidas, pasando a corresponder a las Salas de Enjuiciamiento, entre otros, la resolución en primera instancia de los juicios de las cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas, y a los Consejeros de Cuentas, la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance.

De esta forma, se consigue una mayor adecuación de este órgano constitucional no sólo a los principios constitucionales básicos del Estado de Derecho de división de poderes y de sometimiento de la actuación de estos al control judicial, sino también a la reciente jurisprudencia europea sobre el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a un proceso equitativo. Este artículo ha sido interpretado en el sentido de que las resoluciones de los órganos administrativos, y por extensión, de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, deben poder ser recurridas en ejercicio de un derecho de recurso ante un órgano judicial que sí las ofrezca (TEDH, *Albert y Le Compte c. Bélgica*, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

II

El artículo 136 de la Constitución de 1978 establece la configuración básica del Tribunal de Cuentas. De acuerdo con esta regulación, el Tribunal de Cuentas es el órgano constitucional fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, que depende directamente de las Cortes Generales.

Según su definición constitucional, el Tribunal de Cuentas emana de las Cortes Generales, y ejerce sus funciones por delegación de éstas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se deben rendir al Tribunal de Cuentas y deben ser censuradas por éste. Asimismo, sin perjuicio de su propia jurisdicción, debe remitir a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades que, a su juicio, se hubiere incurrido. Por otra parte, los miembros de este tribunal gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

Como es sabido, aunque la principal función del Tribunal de Cuentas es la fiscalización de las cuentas públicas, las Cortes constituyentes acabaron atribuyendo, por la vía de introducir en el apartado segundo del artículo 136, de forma un tanto elusiva, un inciso («sin perjuicio de su propia jurisdicción») en base al cual ejerce también una función jurisdiccional.

Debe tenerse en cuenta que esta función, absolutamente inusual en derecho comparado, acabó cayendo en el Tribunal de Cuentas no por argumentos de coherencia sistemática con la arquitectura de la

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

división de poderes establecida en la Constitución, sino que el constituyente introdujo esta atribución por motivos espurios: en primer lugar, para permitir la continuidad de una jurisdicción especial y privativa atribuida desde principios del siglo XIX a la institución, ejercida históricamente por delegación real, que presentaba un claro sesgo absolutista y colonial; y, en segundo lugar, para dar respuesta a las presiones de los empleados y miembros del Tribunal de Cuentas franquista, que veían peligrar sus puestos de trabajo.

La legislación orgánica y ordinaria posterior (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —LOTCU— y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas —LFTCU—), en lugar de limitar las capacidades jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, le otorgó al Tribunal de Cuentas la denominada «jurisdicción contable» de forma «exclusiva y plena» (artículo 17 de la LOTCU), dando lugar a una auténtica jurisdicción especial ya que sus resoluciones no son susceptibles de revisión plena ante el Poder Judicial.

La atribución del enjuiciamiento contable al Tribunal de Cuentas tal y como está regulada hasta este momento, pone en cuestión los principios básicos del Poder Judicial de independencia, exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y unidad jurisdiccional contenidos en el artículo 117 de la Constitución, ya que el Tribunal de Cuentas orgánicamente no se incardina en el Poder Judicial (sino que depende de las Cortes Generales) y sus miembros son ajenos a él (los «Consejeros de Cuentas» no son jueces ni magistrados y ni tan siquiera deben tener formación jurídica).

Y lo que es aún más grave, la actividad judicial del Tribunal de Cuentas queda fuera de un control judicial pleno por parte Poder Judicial, puesto que al tener atribuida la primera y la segunda instancia judiciales, sus resoluciones sólo son recurribles ante el Tribunal Supremo en los supuestos estrictamente tasados en la propia legislación de desarrollo de los recursos de revisión y casación (dejando al margen, obviamente, el recurso extraordinario y especial de amparo ante el Tribunal Constitucional, un órgano de carácter jurisdiccional pero externo al Poder Judicial).

La configuración actual entra en contradicción con la jurisprudencia sobre el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a un proceso equitativo.

La regulación actual de la jurisdicción contable no cumple los mínimos requisitos en relación al derecho a un proceso debido en su vertiente de derecho a una jurisdicción independiente, puesto que se pone de forma «exclusiva y plena» en manos de un Tribunal de Cuentas no independiente según su propia definición constitucional, y formado por unos Consejeros de Cuentas designados entre profesionales (no necesariamente juristas) por las Cortes Generales para un período de nueve años, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

Este sistema de nombramiento es coherente con la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas como órgano que depende directamente de las Cortes Generales y que ejerce sus funciones por delegación de ellas, pero a su vez confirma que no estamos ante un órgano que pueda acoger una función jurisdiccional no sujeta a revisión plena por parte del Poder Judicial sin provocar una grave disfunción constitucional.

La dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales se manifiesta, además, en dos cuestiones que chocan con el requisito consubstancial que debe predicarse de todo órgano que ejerza funciones jurisdiccionales: la remisión de un informe anual a las Cortes Generales, y sobre todo, el hecho de que sus miembros deben responder disciplinariamente ante la cámara que los elige. Difícilmente se puede predicar la independencia de un órgano que debe, con una periodicidad anual, rendir cuentas ante el órgano del que constitucionalmente depende, y menos aún, de un órgano cuyos miembros, los Consejeros de Cuentas, responden disciplinariamente ante las Cortes Generales que los nombra (así lo establece la propia normativa reguladora del Tribunal de cuentas y no puede ser de otra forma si se atiende al sistema de nombramiento por las Cámaras, consecuencia a su vez de la dependencia orgánica del Tribunal de cuentas establecida por la Constitución).

Es coherente con esta anómala situación que el Gobierno, hasta el día de hoy, haya excluido de los informes que anualmente remite a las instituciones europeas de control de la Justicia española (Grupo GRECO del Consejo de Europa de Estados Contra la Corrupción) la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, con lo que las instituciones europeas desconocen que en el Reino de España existe un órgano llamado Tribunal de Cuentas que desarrolla una actividad plenamente judicial sin formar parte del Poder Judicial, sin estar tan siquiera compuesto por juristas, y lo que es aún más grave, sin posibilidad de recurso sustantivo ante un verdadero órgano judicial, en clara vulneración del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en su vertiente de acceso a una jurisdicción independiente.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Por otra parte, debe tenerse en cuenta una cuestión no menor, consistente en que el Tribunal de Cuentas concentra, en un solo órgano, la fase administrativa de fiscalización de cuentas (la función fiscalizadora atribuida a la Sección de Fiscalización) y, a la vez, la fase judicial (el enjuiciamiento contable atribuido a la Sección de Enjuiciamiento). La fase judicial, además, se divide entre una primera instancia atribuida a los Consejeros de Cuentas y una segunda instancia atribuida a dos Salas. Y eso, sin tener en cuenta que también forma parte de la fase judicial la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance, que la realizan los Delegados Instructores, que no son miembros del Tribunal sino funcionarios.

De esta forma, en un mismo órgano se subsumen en extraña mezcolanza fases administrativas y judiciales: la fase de fiscalización, materialmente administrativa, y las fases de instrucción y primera y segunda instancia, materialmente judiciales.

En relación al derecho de acceso a la jurisdicción (la segunda vertiente del derecho a un proceso equitativo del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), la jurisprudencia europea requiere que las resoluciones de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, como es el caso del Tribunal de Cuentas, puedan ser recurridas en ejercicio de un derecho de recurso ante un órgano judicial que sí las ofrezca (TEDH, *Albert y Le Compte c. Bélgica*, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

La regulación actual no cumple este requisito, sino que obstaculiza atribuye la jurisdicción contable en exclusiva al Tribunal de Cuentas impidiendo una revisión judicial plena de su actividad jurisdiccional. Así, toda la actividad del Tribunal de Cuentas, tanto la de naturaleza administrativa que se manifiesta en forma de actos administrativos, como la de naturaleza jurisdiccional, que se manifiesta en forma de provisiones, autos y sentencias, está exenta de una verdadera revisión judicial y queda fuera de un control judicial sustantivo, puesto que no existe recurso judicial pleno que permita un segundo enjuiciamiento contra sus actos, sino limitado a unos supuestos muy determinados, de naturaleza formalista.

Según el artículo 52 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la revisión judicial de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas consiste, únicamente, en el conocimiento de los recursos de casación y revisión que se interpongan contra las resoluciones de las Salas del Tribunal de Cuentas ante el Tribunal de Cuentas. Los recursos de casación y revisión tienen una naturaleza extraordinaria y marcadamente formalista. De hecho, la legislación de desarrollo prevé que sólo pueden interponerse «en los casos y por los motivos determinados en esta Ley» (artículos 81 y siguientes).

De todo lo anterior debemos concluir que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, un órgano formado por legos en derecho y externo al Poder Judicial, debe ser si no reintegrada en su totalidad en el Poder Judicial, sí al menos reducida en su alcance, de modo que un órgano perteneciente al poder judicial revise en segunda instancia sus resoluciones.

III

Desde una perspectiva de derecho interno, la presente proposición de ley pretende acercar la configuración legal del Tribunal de Cuentas a los principios constitucionales básicos del Estado de Derecho: la división de los poderes públicos y el sometimiento de la actuación de estos al control judicial.

Desde el punto de vista del derecho interno español, la previsión de una jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas no susceptible de recurso pleno ante el Poder Judicial, si bien amparada en la literalidad de la Constitución, puede en realidad acabar siendo incongruente con el principio básico del Estado de Derecho contenido en la Constitución si no se complementa con una revisión judicial sustantiva plena.

La llamada jurisdicción contable atribuida a un órgano externo al poder Judicial cuestiona, en primer lugar, la independencia del poder judicial (artículo 117.1 de la Constitución) y sus necesarios corolarios, la inamovilidad de Jueces y Magistrados (artículo 117.2), la exclusividad de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117.3), la prohibición de realizar otras funciones que las propias de la potestad jurisdiccional (artículo 117.4), la unidad jurisdiccional (artículo 117.5) y la prohibición de los tribunales de excepción (artículo 117.6).

En segundo lugar, el alcance actual de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas choca con el principio de sujeción de los poderes públicos al Derecho (art. 9.1 de la Constitución) y el consiguiente sometimiento de la actuación de la administración y de los poderes públicos al control judicial (artículo 106.1 de la Constitución) y el derecho de la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 221-1

28 de enero de 2022

Pág. 5

El derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, puesto en relación con el artículo 106.1 de la Constitución, exige que toda actuación administrativa pueda ser sometida a la ley y al Derecho, y esto conlleva que no puedan existir ámbitos de actividad de los poderes públicos inmunes a un verdadero, pleno y sustantivo control judicial.

No obstante, la atribución del control jurisdiccional de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en exclusiva a un departamento del mismo órgano, quedando como únicos mecanismos de control judicial los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (que por su propia naturaleza son solo posibles en supuestos tasados y por motivos concretos), supone que esta actividad fiscalizadora queda, de facto, exenta de un control judicial pleno, ya que el Tribunal de Cuentas es un órgano que del que no se discute su carácter externo al Poder Judicial, ni tan siquiera formado necesariamente por juristas. La actual regulación, de facto, supone la existencia de una jurisdicción especial en manos del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, el problema que plantea la competencia jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se pone en evidencia con la contradictoria Disposición final segunda de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que prevé para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales la aplicación supletoria de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal, «por este mismo orden de prelación», forzando la compatibilidad de las lógicas procesales de estos tres órdenes.

Tal problemática se intentó solventar, sin éxito, con la previsión, en el apartado 2 del artículo 37 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según la cual «cuando el Tribunal de Cuentas ejerza sus funciones jurisdiccionales se entenderá integrado en el orden contencioso-administrativo».

En definitiva, no es suficiente que el Tribunal de Cuentas, un órgano dependiente de las Cortes Generales y externo al Poder Judicial por su configuración constitucional, «se entienda» integrado en un orden del Poder Judicial, sino que su actividad debe poder ser efectivamente sometida a una revisión por parte del Poder Judicial, de modo que el cumplimiento de los principios de división de poderes y sometimiento de su actividad a la Ley y al Derecho sean efectivos y no una mera suposición o sobreentendido ajeno a la realidad. Una vía razonable para conseguirlo es la de limitar la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas a la primera instancia judicial y atribuir la segunda instancia al orden que corresponda del Poder Judicial, que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, debe ser el orden contencioso-administrativo.

En este sentido, la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya apuntaba esta solución. En el apartado de la Exposición de Motivos dedicado al ámbito y extensión de la jurisdicción, se expone la necesidad de «actualizar el concepto de Administración pública» y «confirmar en ésta la sujeción al enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa». Esto se deriva del simple pero fundamental objetivo de «asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones públicas». De acuerdo con este punto de partida los artículos 1 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa configuran el ámbito de dicho orden, y los artículos 25 a 30 prevén la actividad administrativa impugnada ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

IV

Desde una perspectiva de derecho internacional y europeo, la presente proposición de ley pretende acercar la configuración legal del Tribunal de Cuentas a los estándares establecidos por el Consejo de Europa a través del Grupo GRECO de independencia judicial para evitar la corrupción, acogidos por la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En efecto, la interpretación jurisprudencial actual del derecho a un proceso equitativo prohíbe tanto la existencia de jurisdicciones especiales ajenas al poder judicial —más aún si están compuestas por legos en derecho— como que los tribunales deban rendir cuentas ante cualquier otro Poder y ante el cual sus componentes respondan.

En concreto, el artículo 6 del CEDH, referente al derecho a un proceso equitativo, en su vertiente de derecho a un tribunal independiente, exige para la consideración de institución judicial independiente e imparcial no sólo el cumplimiento de requisitos de garantía sustantivos y procesales (caso *Alí Riza* y otros

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 221-1

28 de enero de 2022

Pág. 6

vs. Turquía, STEDH 28-1-2020), sino también de tipo orgánico, en concreto, que sus miembros no respondan ni ante el Ejecutivo ni ante el Legislativo. En el caso Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal, STEDH 6-11-2018, resume los estándares internacionales establecidos por la Comisión de Venecia, el Consejo Consultivo de Jueces, la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Consejo de Europa, el Grupo GRECO, en el sentido que las decisiones sobre la carrera de los jueces la debe adoptar una institución independiente del Ejecutivo y del Legislativo y en ello se incluye, lógicamente, la responsabilidad disciplinaria y la facultad de privar del cargo. Y muy señaladamente, la reciente sentencia dictada en el caso Broda y Bojara vs. Polonia (STEDH 29-06-2021), que en relación a la independencia del Legislativo y el Ejecutivo incorpora la Recomendación (UE) 2017/1520 sobre el Estado de Derecho, según la cual, en relación con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea —el Estado de Derecho como principio esencial de la Unión Europea— la Unión expresa su preocupación por la aprobación en Polonia de leyes que permiten al Legislativo y al Ejecutivo intervenir en el nombramiento y en el cese de quienes ejercen funciones judiciales.

Y desde la vertiente de acceso a la jurisdicción, la jurisprudencia europea considera que el artículo 6 del CEDH conlleva necesariamente la exigencia de que las resoluciones de los órganos administrativos, y por extensión, de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, deben poder ser recurridas en ejercicio de un derecho de recurso ante un órgano judicial que sí las ofrezca (STEDH, Albert y Le Compte c. Bélgica, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

La regulación actual del Tribunal de Cuentas se aleja de la consolidada interpretación jurisprudencial del derecho a un proceso equitativo contenido en el artículo 6 del CEDH tanto en su vertiente de independencia judicial (STEDH 29-06-2021 relativa a Polonia), como en su vertiente de acceso a la jurisdicción, puesto que el recurso judicial contra las sentencias y las otras resoluciones que dicta está restringido a los supuestos estrictamente tasados de la casación y la revisión ante el Tribunal Supremo, sin que puedan considerarse estos ni un recurso que cumpla con el derecho de acceso a la jurisdicción, ni una segunda instancia judicial que permita garantizar el derecho de los ciudadanos a que las resoluciones que les afectan en sus derechos e intereses estén sometidas a un control sustantivo del Poder Judicial.

Por todo lo anterior, la presente proposición de ley pretende rescatar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de un limbo jurídico donde no se dan las garantías necesarias exigidas por los estándares europeos de independencia judicial ni de acceso a la jurisdicción establecidos en la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos humanos del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

IV

De acuerdo con lo anterior, la regulación del órgano constitucional de fiscalización de las cuentas públicas español ha quedado desfasada, no pudiendo mantenerse la actual situación de disconformidad tanto con los principios de la propia Constitución y como con los parámetros europeos sobre independencia judicial y derecho de acceso a la jurisdicción.

Su regulación constitucional, más atenta a la historia del órgano y a las circunstancias del momento que no a dotarlo de un diseño coherente con los principios constitucionales básicos del Estado de Derecho, y sobre todo el desarrollo legislativo posterior, que materializó la posibilidad contenida en la Constitución de atribuir al Tribunal de Cuentas de forma «exclusiva y plena» la función jurisdiccional, han dado lugar a un órgano híbrido, de naturaleza bifronte, impropio de un Estado de derecho del siglo XXI.

El Tribunal de Cuentas debe someterse a una profunda reforma legislativa para transformarlo en un órgano homologable a los órganos de fiscalización de las cuentas públicas europeos. Una reforma que, entre otros, debe establecer los mecanismos que impidan intromisiones indebidas en la legítima acción política de los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas; acotar los límites de su actuación a la distribución competencial del sistema autonómico; garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los Consejeros de Cuentas, desarrollando su régimen jurídico y condicionando su nombramiento a la superación de unos estrictos criterios de competencia técnica; poner coto al abuso partidista de la regla de la mayoría reforzada para obstruir su renovación, etc.

Pero de un modo acuciante, en aras de preservar el interés general y evitar que se intensifique la crisis reputacional en la que se encuentra inmerso, atendiendo a que el ejercicio de la actividad jurisdiccional

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

del Tribunal de Cuentas supone un constante riesgo de vulneración de derechos, procede posibilitar la revisión judicial plena por el Poder Judicial de las resoluciones de naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, y concretamente, establecer que en los procedimientos de enjuiciamiento contable la segunda instancia judicial corresponda al Poder Judicial.

Esta revisión plena se articula mediante la previsión de que las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de apelación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Al extenderse la revisión judicial de la actividad de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas más allá de los supuestos estrictamente tasados en los recursos de revisión y casación ante el Tribunal Supremo, la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas dejará de tener las características de «exclusiva y plena».

Se mantienen, no obstante, la totalidad de las funciones del Tribunal de Cuentas de naturaleza administrativa, así como una parte sustancial de las funciones de naturaleza jurisdiccional que tiene actualmente atribuidas, si bien desaparece la figura del Delegado Instructor, sus atribuciones pasan a los Consejeros de Cuentas, y las atribuciones de estos pasan a ser las de las Salas de Enjuiciamiento.

La atribución de la segunda instancia al Poder Judicial en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y el resto de atribuciones jurisdiccionales se articula por la vía prevista en el artículo 2, apartado d, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Esta atribución debe realizarse estableciendo que las resoluciones del Tribunal de Cuentas puedan ser susceptibles del recurso de apelación ante el órgano que proceda del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que será el determinado de acuerdo con la Ley jurisdiccional, con las subsiguientes consecuencias sistemáticas en las leyes de desarrollo orgánica y ordinaria del Tribunal de Cuentas.

Proposición de Ley

Artículo 1. Modificación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Se modifica la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en los términos siguientes:

Uno. Se modifica el artículo 17, que queda redactado como sigue:

«Artículo 17.

Uno. La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable.

Dos. Se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.

Tres. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.»

Dos. Se modifica el artículo 24, que queda redactado como sigue:

«Artículo 24.

Uno. La Sección de Enjuiciamiento se organizará en Salas integradas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas, y asistidas por uno o más Secretarios.

Dos. Las Salas conocerán de la resolución en primera instancia de los siguientes asuntos:

- a) Los juicios de las cuentas.
- b) Los procedimientos de reintegro por alcance.
- c) Los expedientes de cancelación de fianzas.
- d) Los asuntos que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Tres. Se modifica el artículo 25, que queda redactado como sigue:

«Artículo 25.

Uno. Compete a los Consejeros de Cuentas, en la forma que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal, la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance.

Dos. 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.»

Cuatro. Se suprime el Capítulo V del Título I, artículo 26.

Cinco. Se modifica el artículo 49, que queda redactado como sigue:

«Artículo 49.

Las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de apelación ante el órgano que proceda del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.»

Seis. Se modifica la Disposición transitoria cuarta, que queda redactada como sigue:

«Cuarta.

Uno. El Tribunal de Cuentas podrá delegar en los órganos que han asumido las funciones del suprimido Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales la revisión contable de aquéllas y la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance y de cancelación de fianzas.

Dos. La resolución de dichos asuntos en primera instancia corresponderá al Tribunal de Cuentas.»

Artículo 2. Modificación de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Se modifica la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en los términos siguientes:

Uno. Se modifica el artículo 52, que queda redactado como sigue:

«Artículo 52.

La jurisdicción contable se ejercerá por los siguientes Órganos:

- a) Los Consejeros de Cuentas.
- b) Las Salas del Tribunal de Cuentas.»

Dos. Se modifica el artículo 53, que queda redactado como sigue:

«Artículo 53.

Compete a los Consejeros de Cuentas, como órganos de la jurisdicción contable, la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance.»

Tres. Se modifica el artículo 54, que queda redactado como sigue:

«Artículo 54.

Las Salas del Tribunal de Cuentas conocerán en primera instancia:

- a) De los expedientes de cancelación de fianzas en que no se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable y de los restantes procedimientos de cancelación de fianzas.
- b) De los juicios de cuentas.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

- c) De los procedimientos de reintegro por alcance.
- d) De los recursos que se formulen contra resoluciones dictadas por las Administraciones Públicas en materia de responsabilidades contables en aquellos casos expresamente previstos por las leyes.
- e) De los incidentes de recusación promovidos contra los Consejeros de Cuentas, Secretarios y restantes funcionarios que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales de su competencia, por las causas y trámites establecidos en las Leyes Orgánica del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Civil, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 3,1), de la presente.
- f) De los recursos formulados en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional.
- g) De los recursos de súplica contra resoluciones de la propia Sala.
- g) De los incidentes de recusación promovidos contra los Consejeros de Cuentas, Secretarios y resto de los funcionarios que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales de su competencia por las causas y trámites establecidos en las Leyes Orgánica del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Civil, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 3,1), de la presente.
- d) De los recursos formulados en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional.»

Cuatro. Se modifica el artículo 80, que queda redactado como sigue:

«Artículo 80.

1. Contra las resoluciones de los órganos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas cabrá recurso de apelación ante el órgano que proceda del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. Los recursos de apelación se prepararán, interpondrán, sustanciarán y decidirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno.»

Cinco. Se suprimen los artículos 81, 82, 83 y 84.

Seis. Se suprime la Disposición transitoria tercera.