

El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional

María José García Blanco

Letrada del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

En la actualidad, la ciudadanía demanda más transparencia en la actuación de los gestores públicos y, por tanto, mayores controles que los que se han venido llevando a cabo.

La adecuada gestión de los fondos públicos ha de regir en toda actividad pública. En consecuencia, también en la actuación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Sus presupuestos se encuentran integrados en los Presupuestos Generales del Estado, por lo que resulta necesario establecer controles adecuados que garanticen, no sólo la debida ejecución presupuestaria, sino que su actuación cumple con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como de transparencia y legalidad.

Este trabajo realiza un análisis del control externo por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Se estudian los distintos aspectos problemáticos que presenta este posible control como (i) el delimitar el ámbito subjetivo de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas; (ii) el definir cuáles son las notas que caracterizan a los órganos constitucionales y a los de relevancia constitucional, y qué órganos se han de incluir en cada categoría; y (iii) el analizar los distintos impedimentos que suelen ser alegados para evitar el control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Cuentas Órganos Constitucionales y de Relevancia Constitucional.

ABSTRACT

Nowadays, the citizenry demands more transparency in the performance of the public managers, and therefore more checks than the ones kept on them until now. The adequate management of public funds must rule all public activity. Consequently, it must also rule the performance of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant. Their budget is integrated in the General Budget of the Estate, making it necessary to establish the adequate checks to guarantee, not only the due budgetary execution, but also the accordance of the performance of those organs to the constitutional principles of equity, efficiency and economy, as well as transparency and legality.

This paper the external check kept by the Court of Audit, both on the accounts and the economic management of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant. The various problems encountered when determining the external checks from the Court of Audit, and the economic management of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant, are analysed. Such problems being: (i) the inclusion of said organs in the subjective scope of the Office's control; (ii) the distinction between constitutional organs and organs constitutionally relevant; and (iii) the impediments to that control.

KEY WORDS: *Court of Audit Constitutional Organs and Organs Constitutionally relevant.*

INTRODUCCIÓN

Como decía el Profesor Fuentes Quintana en su intervención en defensa de la enmienda 674, por la que se introdujo el apartado segundo del artículo 31 de la Constitución española sobre el gasto público

«(...); mi derecho, en cuanto ciudadano, a los gastos públicos no es sólo a que prepondere la equidad en su distribución, sino también a que su programación, su presupuestación y su control tengan lugar con arreglo a los principios de economicidad y eficiencia».

El artículo 31 de la Constitución (CE) exige que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, y que la programación y ejecución de dicho gasto responda a los criterios de eficiencia y economía.

La gestión del gasto público ha de responder a los principios recogidos en el artículo 31.2 de la CE. Dicho precepto se encuentra incluido en la Sección 2.^a (De los derechos y deberes de los ciudadanos) del Capítulo segundo (Derechos y libertades) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales) de la Norma Fundamental, lo que pone de manifiesto la importancia que la CE da a una adecuada gestión de los fondos públicos.

El mencionado artículo 31 enuncia como deber, en su apartado 1, la contribución al sostenimiento de los gastos públicos. Como contrapartida a ese deber, en su apartado 2, impone lo que puede entenderse como el derecho de todo ciudadano a que el gasto público responda a los principios de equidad, eficiencia y economía, lo que de conformidad con el artículo 53.1 del texto constitucional vincula a todos los poderes públicos.

Hoy en día, la ciudadanía demanda mayor transparencia en la actuación de los gestores públicos, en particular en lo que al gasto público se refiere, por lo que resultan necesarios mayores controles de los que se han venido llevando a cabo. En este sentido, encontramos el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que declara *«La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.»*

Si bien los entes públicos han de disponer de recursos económicos para el cumplimiento de sus fines, estos tienen la obligación de rendir cuentas de los caudales públicos utilizados en su gestión, tanto en lo relativo a su destino como al cumplimiento de los principios de equidad, eficiencia y economía consagrados en el artículo 31.2 de la CE. Por tanto, resulta necesario establecer mecanismos de control adecuados y suficientes.

Ello también incluye a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, ya que sus presupuestos se encuentran integrados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), contribuyendo así a conseguir un adecuado uso del gasto público que estos órganos reciben en sus consignaciones presupuestarias.

I. PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN EL CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

I.1. Introducción

En este trabajo intentamos desgranar los distintos aspectos problemáticos que presenta el posible control por el Tribunal de Cuentas

de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

El primero consiste en delimitar el ámbito subjetivo de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas que, con arreglo al artículo 136.1 de la Constitución, abarca a aquellos órganos que forman parte del Estado y del sector público.

El segundo aspecto a tratar consiste en definir cuáles son las notas que caracterizan a los órganos constitucionales y a los de relevancia constitucional, y qué órganos se han de incluir en cada categoría.

En el tercero se analizan los distintos impedimentos que suelen ser alegados para evitar el control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional: (i) supondría una invasión de las competencias de estos órganos; (ii) no sería posible dado que no se encuentra previsto en la normativa propia de cada órgano, a lo que se suma el hecho de que al ya existir un control en cada uno de ellos resultaría innecesaria la duplicidad provocada por la actuación por el Tribunal de Cuentas; y (iii) provocaría una vulneración de la autonomía que cada uno de estos órganos tienen reconocida.

I.2. La competencia del Tribunal de Cuentas sobre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional

1.2.A. Ámbito subjetivo de fiscalización del Tribunal de Cuentas: Estado y sector público

El artículo 136 de la CE declara que «*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*», añadiendo en su apartado segundo que «*Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.*»

De este precepto se concluye que los conceptos «Estado» y «sector público» son los que delimitan el ámbito subjetivo de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Los órganos constitucionales y de relevancia constitucional están por tanto sujetos al control por el Tribunal de Cuentas al quedar incluidos dentro de estos conceptos.

En efecto, por un lado, todos ellos forman parte del «Estado», en la medida en que se encuentran integrados en la organización

de los poderes del mismo, y además sus presupuestos se integran en los del Estado.

Mención especial merece la Corona, ya que la necesidad de la sujeción de las cuentas y de la gestión económica de la Casa de S.M. el Rey al control por el Tribunal de Cuentas se deduce de que se trata de un órgano del Estado, como puede desprenderse del artículo 1.3 de la CE, cuando declara que «*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*»; del artículo 9.1, que dispone que «*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*»; y del artículo 56.1 que señala que «*El Rey es el Jefe del Estado (..)*».

Por otro lado, todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del sector público, a excepción de la Corona, a los efectos del artículo 2.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Sin embargo, la Corona también podría ser entendida en sentido amplio como sector público si nos atenemos a una definición más abierta basada en el artículo 136.1 de la Constitución en relación con el control por el Tribunal de Cuentas, al referirse a todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado. Esta afirmación requiere un estudio más detallado de la normativa.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que «*Son funciones propias del Tribunal de Cuentas: a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público*». Mientras que su artículo 4. Uno define lo que debe entenderse por sector público diciendo que «*Integran el sector público:*

- a) *La Administración del Estado.*
- b) *Las Comunidades Autónomas.*
- c) *Las Corporaciones Locales.*
- d) *Las entidades gestoras de la Seguridad Social.*
- e) *Los Organismos autónomos.*
- f) *Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.»*

En virtud de este artículo 2, la función fiscalizadora sólo podría ejercerse sobre los entes enumerados en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), entre los que no se encuentran incluidos ni los órganos constitucionales ni los de relevancia constitucional.

No obstante, se ha de señalar que en virtud del principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, la LOTCu debe interpretarse con arreglo al texto constitucional, por lo que si el artículo 136.1 de la CE atribuye al Tribunal de Cuentas la función de fiscalizar las cuentas del Estado y del sector público, la mencionada Ley Orgánica debe respetar este artículo a la hora de llevar a cabo el desarrollo normativo de su contenido.

Para consolidar esta conclusión, también se ha de tener en cuenta el artículo 13 de la LOTCu que, al definir el contenido que debe tener el Informe anual, establece que «(...) *Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes:....b) el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado...*». Por tanto, este precepto abarca a dichos órganos ya que los presupuestos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional (incluida la Corona) están incluidos en los Presupuestos Generales del Estado.

Por todo ello, no se puede acudir a una interpretación literal del artículo 4.1 de la LOTCu, sino a una interpretación sistemática respecto del artículo 136.1 CE.

— En la Exposición de Motivos del Proyecto de la LOTCu se señalaba que *«La delimitación del ámbito objetivo de atribuciones del Tribunal debe completarse mediante el establecimiento del límite subjetivo. En tal sentido, el criterio rector ha de ser el concepto de «sector público» contemplado en el artículo 136 de la Constitución. El sector público está integrado actualmente no sólo por la Administración del Estado, general e institucional, central y periférica, incluida por supuesto la Seguridad Social, sino también las Comunidades Autónomas y las Corporaciones municipales y provinciales que constituyen la Administración Local, todas ellas modalidades de la organización territorial del Estado, según el artículo 137 de la propia Constitución. Se incluyen lógicamente, además, en el sector público las sociedades estatales y las restantes empresas públicas y, en general, las entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos»*.

Núñez-Villaveirán¹ resalta el carácter complejo del concepto del sector público como ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas. El recurso a su definición funcional, en lugar de estructural, que se contenía en el Proyecto de Ley Orgánica del

¹ NÚÑEZ-VILLAVEIRÁN OVILO, R.: «El sector público, ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España*, Vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 1093.

Tribunal de Cuentas, ponía de relieve las dificultades que la utilización del concepto comporta. Este autor señala que está complejidad no es sino fiel reflejo de la realidad a que responde: *«un sistema económico mixto en una sociedad pluralista, en que hay que combinar la defensa de los intereses públicos con la protección de los privados, pero que el concepto sea nuevo e inconcluso sólo quiere decir que el ordenamiento jurídico debe evolucionar conforme lo hace la sociedad a la que rige y de la que, en definitiva, emana su autoridad.»*

1.2.B. Delimitación del concepto de sector público estatal

Una vez concluido que la competencia del Tribunal de Cuentas abarca tanto el Estado como el sector público, resulta preciso delimitar un concepto de sector público acorde con lo dispuesto en el artículo 136.1 de la CE.

En nuestro Derecho, el concepto de sector público se configura como una realidad dinámica y compleja que se encuentra en permanente transformación.

Autores como López López y Utrilla de la Hoz² destacan la importancia de delimitar el ámbito del sector público, ya que históricamente se han confundido en numerosas ocasiones el Estado con las Administraciones Públicas y éstas con el sector público. Así, afirman que *«La experiencia demuestra que algunos estudios sobre el sector público ofrecen ciertas imprecisiones sobre el ámbito de éste y de sus instituciones, pudiendo ser esto el origen de una mala interpretación de la información. Siendo necesario normalizar las instituciones públicas que pueden integrar el sector público en los diferentes países, para poder llevar a cabo comparaciones internacionales.»*

A la hora de delimitar el concepto de sector público, acudimos en primer lugar a la Constitución española de 1978, que además del artículo 136.1, contiene otras referencias sobre la materia en los siguientes artículos:

- El artículo 128.2 establece que *«(..) Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales (...).»*
- El artículo 134.2 dispone que *«Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.»*

² LÓPEZ LÓPEZ, M.T. Y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Lecciones sobre el Sector Público Español*, S.L. Civitas Ediciones, 2000, p.17.

Ante dicho articulado, existen dos posturas doctrinales diferenciadas. Por un lado, aquellos como Mendizábal Allende³, que consideran que el concepto de sector público queda delimitado en el texto constitucional en un doble sentido. En primer lugar, con una delimitación negativa el «sector público» como opuesto al «privado» (artículo 128.2 CE); y en segundo lugar, con un criterio organizativo ya que el artículo 137 CE dispone que *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»*.

Por otro lado, autores como Pascual García⁴ señalan que en dicho texto este concepto no queda suficientemente delimitado. Sostiene que, si bien la Constitución se refiere al sector público en varios de sus artículos, no define qué debe entenderse por sector público y que *«incluso puede observarse una clara imprecisión en la contraposición que se hace en el artículo 136 entre el Estado y el sector público»*.

Ante estas dos posturas, consideramos más acertada la segunda, ya que si bien la Constitución se refiere al sector público en contraposición con el sector privado, no con ello se está determinando el contenido de dicho sector. Para ello, resulta necesario observar cómo se ha configurado este concepto en el resto de nuestro ordenamiento.

En las disposiciones legales posteriores a la Constitución no se establece un único concepto de sector público, sino que a la hora de delimitar su ámbito de aplicación lo definen de manera diferente. Así, además del ya mencionado artículo 4.1 de la LOTCu, encontramos:

1. El artículo 2 de la LGP, texto jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, que determina **su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero**.
2. El artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

³ MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas» en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 85.

⁴ PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, Boletín Oficial del Estado, Estudios Jurídicos, 6.ª edición, 2014, p. 75.

de Contratos del Sector Público⁵, delimita su ámbito subjetivo determinando las entidades que forman parte del sector público.

3. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, delimitan de igual manera en su artículo 2 las entidades que integran el sector público.

Observando toda esta normativa, hemos de concluir que no se establece un concepto único de sector público, salvo las Leyes 39/2015 y 40/2015, que al haber sido aprobadas en fechas más recientes delimitan el mismo concepto. Por ello, resultaría conveniente, dado que la Ley 40/2015 regula el régimen jurídico del sector público, que las leyes que fuesen promulgadas en un futuro adoptasen este mismo concepto, para así ir dotando de uniformidad y coherencia a nuestro ordenamiento.

Recogiendo lo expuesto, la LGP, tras la modificación operada en su ámbito subjetivo por la Ley 40/2015, contiene esta misma concepción pero limitada al sector público estatal al que es de aplicación.

También hemos de señalar que de todas estas leyes, sólo el artículo 2.3 de la LGP incluye a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional dentro del concepto del sector público estatal, en lo concerniente al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero. En este sentido, dispone que *«Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, **forman parte del sector público estatal**, regulándose su régimen económico financiero por esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley. Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de apli-*

⁵ La nueva Ley de contratos, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, delimita su ámbito subjetivo en su artículo 3.1 determinando las entidades que integran el sector público. Dicha Ley, conforme a su Disposición final decimosexta, entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

cación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.»

En el artículo 2.3 de la LGP antes citado se plasman las características propias de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional:

- Son órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, como veremos con mayor detalle más adelante.
- Carecen de personalidad jurídica.
- No están integrados en la Administración General del Estado.
- Forman parte del sector público estatal.

A estos mismos órganos se refiere la LGP en su Disposición Adicional decimoséptima, al disponer para los «órganos del Estado sin personalidad jurídica» que *«la aplicación de los preceptos de esta ley se llevará a cabo con respeto a los regímenes presupuestarios especiales establecidos a la entrada en vigor de la ley en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en los artículos 6 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como en los artículos 107 y 127 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social.»*

Finalmente, hemos de señalar que algunos autores como Diez-Picazo y Santamaría Pastor se refieren a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional como «organizaciones estatales no administrativas».

Diez-Picazo⁶ fundamenta la existencia de las organizaciones estatales no administrativas en el principio de división de poderes, «si no en sus versiones clásicas, si al menos en su moderno sentido de órganos estatales diversos e independientes entre sí que se limitan recíprocamente.»

⁶ DIEZ-PICAZO, L.M.: «El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

Dicho autor considera que todas estas organizaciones gozan de una cierta autonomía de gestión por lo que cada una de ellas *«cuenta con un aparato burocrático, pequeño en comparación con las Administraciones Públicas, que le aporta los medios personales y materiales necesarios para cumplir con independencia sus funciones. Estos aparatos burocráticos pertenecen indudablemente al Estado, pero no se encuadran entre las Administraciones públicas. Por ello, cada organización estatal no administrativa tiene un régimen jurídico propio, estando regulada por un conjunto de normas particulares»*.

Como recuerda Santamaría Pastor⁷, las organizaciones estatales no administrativas han experimentado un considerable proceso de ampliación a raíz de la vigente Constitución de 1978. El mismo autor considera necesario⁸ *«separar del mundo de las Administraciones independientes a todos los órganos constitucionales o de relevancia constitucional dotados de autonomía o independencia de funcionamiento, pero que no forman parte de las Administraciones Públicas: la autonomía de las Cámaras parlamentarias, del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas son exigencias institucionales del pluralismo, del principio de distribución del poder político y del desempeño necesariamente independiente de determinadas funciones estatales de enjuiciamiento o control. Por ello, no guardan más que una relación lejana con dicho fenómeno»*.

En este mismo sentido se ha pronunciado Parada Vázquez⁹, para el que resulta evidente que no todos los órganos que cita la Constitución, al margen del Poder Judicial y del Parlamento, pueden ser catalogados como Administraciones independientes. Así, argumenta los motivos por los que no se consideran como Administración independiente el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado o el Consejo económico y Social.

Hemos de finalizar este apartado señalando que dado que los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del sector público (en el caso de la Corona y como ya hemos señalado, en un sentido amplio en relación con el artículo 136.1 de la CE), sería necesario que tales órganos fueran incluidos en el Censo

⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 7 a 20.

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. I, tercera edición, Iustel, pp. 685-686.

⁹ PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*, Open Ediciones Universitarias, 2014, p. 355.

de Entidades del sector público estatal. En el último censo elaborado por el Tribunal de Cuentas a 31 de diciembre de 2016 dichos órganos no figuran salvo el Consejo Económico y Social.

I.3. Distinción entre órganos constitucionales y de relevancia constitucional

Concluido en el punto anterior que los órganos constitucionales y de relevancia constitucional se encuentran comprendidos en el ámbito de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, pasamos ahora a diferenciar los órganos constitucionales de los de relevancia constitucional. Posteriormente, enumeraremos los órganos que se incluyen dentro de cada categoría.

La noción de órgano constitucional fue implícitamente formulada por Jellinek¹⁰ en 1892 y explícitamente por Santi Romano¹¹ en 1898.

Jellinek distingue entre órganos constitucionales inmediatos y mediatos. Los primeros son aquellos cuyo establecimiento está regulado en la Constitución; su existencia determina la forma de las asociaciones y su desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente; y ejerce sus funciones de forma independiente, de forma que *«no pueden estar sometidos jamás al poder de mando de otro órgano de la misma asociación»*. Por su parte, los mediatos son aquellos cuyo establecimiento no está regulado por la Constitución y forman parte de otros órganos o están subordinados a ellos.

Romano utiliza un criterio negativo para distinguir a los órganos constitucionales de los órganos administrativos, al considerar que la noción de órgano constitucional es incompatible con la relación de jerarquía y con la de autarquía. Por ello, define a los órganos constitucionales como *«aquéllos órganos a los que es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del Derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina uno a otro, de una completa independencia recíproca»*.

¹⁰ JELLINEK, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 312.

¹¹ ROMANO, S.: Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato. Palermo, 1898. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 312.

Estas teorías constituyen el punto de partida de posteriores desarrollos. Así, Mazziotti¹² considera como órganos constitucionales aquellos que ejercen en grado supremo un conjunto de funciones públicas. Este autor define al órgano constitucional como «*una organización parcial caracterizada sobre todo por su competencia para ejercer en grado supremo un conjunto de funciones públicas y, en segundo lugar, por su idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los demás órganos dotados de competencias similares; configurado por el ordenamiento en una posición de relativa independencia y paridad respecto a estos órganos*».

En España, existen distintos criterios doctrinales a la hora de diferenciar entre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Hemos de partir de las notas diferenciadoras que García de Enterría¹³ establece para calificar a un órgano como constitucional:

- a) Su creación inmediata por la Constitución, encontrando en ésta sus funciones y su pauta normativa.
- b) La independencia de otros órganos.
- c) El carácter configurador del Estado concreto constituido.
- d) Su indefectibilidad de ese Estado.

A partir de estas características, se pueden agrupar las distintas posturas doctrinales al respecto. Unos, como García Pelayo¹⁴, se centran en la regulación del «status» del órgano en la propia Constitución, mientras que otros, como Cazorla Prieto¹⁵, consideran que han de concurrir todas estas características para que un órgano pueda ser calificado como tal.

Centrándose en la creación del órgano por la Constitución, García Pelayo considera que los órganos constitucionales son aquellos que «*se encuentran establecidos y configurados directamente por la Constitución, de forma que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como sin*

¹² MAZZIOTTI, M: I conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato, Giuffré, Milán, 1972, p. 164. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 316.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. I, núm.1, enero-abril 1981, p. 99.

¹⁴ GARCÍA Pelayo, M.: «El «status» del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho constitucional*, vol. I, núm. 1, enero-abril 1981, p. 13.

¹⁵ CAZORLA PRIETO, L.M.: «Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales» en *Crónica 1981*, vol. I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982, pp. 43 y 44.

embargo ocurre con los órganos de relevancia constitucional, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben «ipso iure» de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos». Además su desaparición afectaría a la sustancialidad del sistema constitucional, ya que estos órganos tienen un conjunto de relaciones entre ellos y un cambio de éstos o una desaparición de aquellos, produce un cambio del sistema.

Sin embargo, Cazorla Prieto no considera suficiente la regulación del órgano en la Constitución para que este sea considerado como constitucional, sino que debe reunir las otras anteriormente mencionadas, como su independencia.

No obstante, como pone de relieve Gómez Montoro¹⁶, el propio Tribunal Constitucional parece poner en duda que las elaboraciones doctrinales sobre la categoría de los órganos constitucionales puedan servir como criterios hermenéuticos. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, en su Fundamento Jurídico Undécimo (en relación con el Consejo General del Poder Judicial), señala *«que una autorizada opinión doctrinal entienda que los órganos constitucionales, entre los que se incluye al Consejo, deben venir regulados en sus elementos esenciales, entre los que se incluiría la forma de designación de sus componentes, por la propia Constitución, no implica que del Texto constitucional deban deducirse forzosamente todos estos elementos, cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos. Podrá decirse, en este caso, que la Constitución adolece de un fallo técnico, o que la doctrina citada no es aplicable en ese supuesto, o darse cualquier otra explicación; pero lo que no cabe es integrar un Texto constitucional con una opinión doctrinal».*

En nuestro ordenamiento, la Constitución Española no emplea esta noción. No obstante, sí existen referencias al término «órganos constitucionales» en otras disposiciones. Así ocurre con:

- La disposición adicional primera bis del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁷.

¹⁶ GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 323.

¹⁷ Se encuentra también previsto en la Disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, si bien como ya hemos señalado con anterioridad dicha Ley entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado de acuerdo con su Disposición final decimosexta.

Regula el **régimen de contratación** de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos, señalando que *«Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer, en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en el Capítulo VI del Título I del Libro I de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en dicho Capítulo.»*

– La disposición adicional quinta de la Ley 39/2015 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 40/2015, que contienen la misma regulación sobre la **actuación administrativa** de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos. Ambas disponen que *«La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley.»*

– La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contiene continuas referencias a dicho término: en su artículo 2.1.d), al asignar al Tribunal Constitucional el conocimiento de los **conflictos entre dichos órganos**; o en el artículo 10.1.g), al enumerar los asuntos que conocerá el Pleno, entre los que se encuentran, nuevamente, los conflictos entre tales órganos. Siendo el artículo 59.1.c) de esta Ley Orgánica el que menciona específicamente cuáles son los órganos constitucionales que podrán plantear tales conflictos: Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Consejo General del Poder Judicial (CGP). La regulación de los mencionados conflictos se contiene en el capítulo III del título IV (artículos 73 a 75).

Teniendo en cuenta que no existe normativa legal que catalogue qué órganos son constitucionales y cuáles son de relevancia constitucional, se enumeran del siguiente modo a los efectos de este trabajo:

Se configuran como órganos constitucionales:

1. La Corona, regulada en el Título II de la Constitución (artículos 56 a 65).
2. Las Cortes Generales: El Congreso de los Diputados y el Senado, regulados en el título III de la Constitución (artículos 66 a 96).
3. El Gobierno, regulado en el título IV (artículos 97 a 107). No obstante, por su extensión y dado que ya es objeto de control por el Tribunal de Cuentas, no será objeto de estudio en este trabajo.
4. El Tribunal Constitucional, regulado en el título IX (artículos 159 a 165).
5. El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), regulado en el artículo 122 de la CE.

Como órganos de relevancia constitucional estudiaremos los siguientes:

1. El Consejo de Estado, regulado en el artículo 107 de la Constitución. Ha sido calificado como órgano de relevancia constitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, cuyo Fundamento Jurídico Trigésimo Séptimo declara que *«El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece.»*

2. El Defensor del Pueblo, regulado en el artículo 54 de la Constitución. Es considerado como un órgano de relevancia constitucional por autores como Varela Suanzes-Carpegna¹⁸ al tratarse de un *«órgano auxiliar de las Cortes Generales, ya que no llevan a cabo una función constitucional creadora de derecho, por lo que no incide en la*

¹⁸ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, mayo-agosto 1983, pp. 64-67.

forma de Estado, dado que las dos actividades que el ordenamiento le encomienda, supervisar la actividad administrativa e interponer los recursos de amparo e inconstitucionalidad, son funciones no creadoras de derecho y, en consecuencia, no constitucionales».

3. El Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 136 de la Constitución. La doctrina mayoritaria (Lucas Verdú¹⁹, García Roca²⁰ y Cazorla Prieto²¹) lo concibe como de relevancia constitucional, al considerar su posición secundaria o auxiliar en el ejercicio de la soberanía, a diferencia de los órganos constitucionales, que participan y contribuyen a dicho ejercicio de forma directa. En este sentido, García Roca, al abordar la cuestión de los sujetos legitimados para plantear un conflicto constitucional de atribuciones, lo incluye entre los órganos de relevancia constitucional, manifestando que el Tribunal de Cuentas «(...) aunque dotado de algunas funciones necesarias e independientes, posee otras auxiliares de funciones principales y no reúne las características de los órganos constitucionales. Así no participa en la dirección política del Estado ni su composición viene regulada por la Constitución».

Esta consideración del Tribunal de Cuentas queda corroborada al observarse cómo en el artículo 64 del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se preveía que el Tribunal Constitucional conocería de los conflictos que opusieran «al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial o a cualesquiera de estos órganos entre sí». Esta disposición encontraba su precedente en el artículo 120 de la Constitución de 1931, que establecía, al regular el Tribunal de Cuentas, que «Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales». Sin embargo, posteriormente el Tribunal de Cuentas fue excluido del ámbito de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, no recogándose en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y confirmando con ello su no consideración como órgano constitucional.

¹⁹ LUCAS VERDÚ, P.: «Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas» en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 842.

²⁰ GARCÍA ROCA, F.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, 1987, p. 82.

²¹ CAZORLA PRIETO, L.M.: «Artículo 136» en *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA, F.), 3.ª edición, Civitas, 2001, p. 1454.

No obstante, otros autores como Biglino Campos²² y Gómez Sánchez²³, defienden su consideración como órgano constitucional, al señalar que de la regulación constitucional sobre el Tribunal de Cuentas se desprenden las siguientes notas:

«a) La regulación que el artículo 136 de la Constitución hace del Tribunal de Cuentas es lo suficientemente amplia y determinante para que pueda considerarse que recibe una configuración inmediata y detenida en la Constitución.

b) Este precepto constitucional define al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado; determina básicamente sus competencias: la rendición de cuentas y su obligación de elaborar un informe anual que remitirá a las Cortes; incluyen, en su caso, las infracciones o responsabilidades en que, a juicio del propio Tribunal, se hubiera incurrido; y establece directamente el estatuto básico de sus miembros: la independencia, la inamovilidad y las incompatibilidades aplicables a los Jueces. Finalmente prevé que una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas».

4. El Consejo Económico y Social (CES), regulado en el artículo 131.2 de la Constitución. La consideración del CES como un órgano de relevancia constitucional resulta más controvertida, existiendo distintas posturas doctrinales al respecto.

Cazorla Prieto²⁴ considera que se trata de un Consejo *«de carácter asesor y consultivo, creado por la Constitución para que en su seno se lleve a cabo una participación democrática en la elaboración de los proyectos de planificación y que como tal tiene la condición de órgano de relevancia constitucional, auxiliar del Gobierno, al ser colaborador de él en el campo planificador».*

Gómez Montoro²⁵, en cambio, no menciona al Consejo entre los órganos de relevancia constitucional cuando los enumera.

²² BIGLINO CAMPOS, P.: «Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37.

²³ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas», *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, 1997, p.p 1451 a 1466.

²⁴ CAZORLA PRIETO, L.M.: «Artículo 136» en *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA, F.), cit., p. 2224.

²⁵ GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit, p. 347.

No obstante, el Consejo Económico y Social ha dado lugar a distintas posturas doctrinales no sólo en relación con su naturaleza jurídica, sino también sobre si realmente el órgano al que se refiere el artículo 131.2 de la CE es el mismo que ha sido creado por la Ley 21/1991, de 17 de Junio, que lo califica como un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, manifiesta que *«es cuanto menos discutible que el Consejo que prevé la Constitución en ese artículo pueda tener algunas funciones diferentes a aquellas que la propia Constitución otorga, es decir, la institucionalización del asesoramiento del Plan»*.

En esta misma línea se encuentra García-Escudero²⁶, quien opina que, si bien el Consejo Económico y Social es configurado como *«un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, ni la Exposición de Motivos de la Ley enlaza directamente este Consejo con el artículo 131 de la Constitución, ni entre sus funciones se encuentra la información sobre los proyectos de planificación»*.

Pese a las dudas expuestas sobre si el Consejo Económico y Social que regula la Ley 21/1991 es o no el órgano previsto en el artículo 131 de la CE, a los solos efectos de este trabajo se incluirá en la categoría de los órganos de relevancia constitucional.

Concluimos este apartado con las consideraciones de dos autores. Por un lado, Díez Picazo²⁷ considera que *«el concepto de órgano constitucional adolece de difusos contornos dogmáticos y es, por ello, de escasa utilidad práctica. Antes bien, en la medida en que no es capaz de dar razón de toda la organización constitucional —piénsese que el entero Poder Judicial no es subsumible dentro de esta categoría—, ni tampoco permite identificar un régimen mínimo común a todos los órganos que suelen denominarse constitucionales, el concepto en cuestión, puramente descriptivo, es profundamente perturbador para una dogmática rigurosa»*.

Por el otro, Pizzorusso²⁸ afirma que *«la utilidad de la individualización de criterios distintivos de los órganos constitucionales, o supre-*

²⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 2001, pp. 53 a 71.

²⁷ DIEZ PICAZO, L.M.: «La estructura del gobierno en el Derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, p. 45.

²⁸ PIZZORUSSO, A.: «Organizzazione dei pubblici poteri», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, p. 154. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 322.

*mos, o soberanos parece más fácil de ser **hallada en el plano de la ilustración con fines didácticos o científicos sobre el sistema de gobierno, que en el plano de su aplicación a fines normativos**».*

I.4. Análisis de los impedimentos al control externo por el Tribunal de Cuentas sobre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional

A continuación se analizan los distintos obstáculos, ya anunciados al inicio de este trabajo, que suelen ser alegados para justificar la no sujeción de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional al control por el Tribunal de Cuentas.

Hasta ahora no ha existido control de la ejecución presupuestaria de algunos de los órganos estudiados por el Tribunal de Cuentas, aduciéndose los siguientes impedimentos:

1. El control externo del Tribunal de Cuentas supone una invasión de las competencias reconocidas a estos órganos.
2. Este control no es posible debido a que no está previsto en la normativa reguladora de dichos órganos (a excepción del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Económico y Social).
3. Este control vulnera la autonomía que se reconoce a estos órganos.

I.4.A. Primer impedimento: Invasión de sus competencias

En cuanto al primero de los impedimentos planteados, se ha de afirmar que la atribución al Tribunal de Cuentas de la competencia para fiscalizar las cuentas y la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional no puede ser interpretada como una invasión de la esfera de competencias de éstos ni como una injerencia indebida en su ejercicio.

Para el ejercicio de sus funciones propias, estos órganos reciben dotaciones presupuestarias, siendo por tanto la función del Tribunal de Cuentas la de fiscalizar el adecuado uso del gasto público, es decir, examinar el sometimiento de la actividad de tales órganos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

Este control se puede ejercer sobre las actividades de estos órganos para observar si se ha cumplido con tales principios en la

gestión de sus fondos, pero en ningún caso el Tribunal ejerce las competencias propias de aquellos, sino que se limita a comprobar que éste ejercicio se ha llevado a cabo conforme los mencionados principios.

El Tribunal de Cuentas no procede a ejercer las funciones propias de estos órganos: no aprueba leyes ni dicta sentencias, por lo que no se produce una invasión de las funciones que la CE atribuye a estos órganos. De igual manera que los órganos competentes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no invaden dichas atribuciones cuando conocen de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los actos emanados de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en materia de personal y actos de administración. El artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento *«en única instancia, de los recursos contencioso-administrativo contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas de Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley»*.

Todo ello nos sirve para concluir que el control por el Tribunal de Cuentas no invade las competencias de los órganos que fiscaliza y, en este caso concreto, de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

1.4.B. Segundo impedimento: No previsión en su normativa reguladora

El segundo obstáculo con el que se encuentra el Tribunal de Cuentas a la hora de efectuar el control sobre las cuentas y la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional es aquel que señala que dichos órganos (a excepción de la Corona) disponen, con arreglo al artículo 2.3 de la LGP, de los regímenes de control que se establezcan en sus respectivas normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, en la normativa reguladora de cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, a excepción del CGPJ y del CES, no se prevé la sujeción al control por el Tribunal de Cuentas, y sin embargo, todos contemplan el régimen de control interno, si bien de manera muy escueta.

Sin embargo, en relación con dicha argumentación, se han de realizar dos precisiones:

1. El hecho de que las normas de todos estos órganos salvo, las del CGPJ y el CES, no contemplen el control externo por el Tribunal, no impide que se pueda llevar a cabo. Ello se debe a que el artículo 136 de la CE, que consagra la competencia fiscalizadora del Tribunal, prevalece en virtud del principio de jerarquía normativa sobre el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, de la Casa de S.M. el Rey; sobre los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como sobre las Leyes Orgánicas y ordinarias reguladoras de cada uno de los órganos estudiados.
2. La previsión de un régimen de control interno en tales órganos no impide, como ya ocurre en el CGPJ y en el CES, que su normativa reguladora contemple el control externo del Tribunal. Ahora bien, dado que ambos controles se han de ejercer sobre cada órgano, la solución más adecuada sería adoptar las medidas de coordinación de ambas actuaciones de manera que se eviten duplicidades y se establezcan mecanismos de colaboración entre ambas instituciones, para que ejerzan sus actuaciones de manera más eficiente.

Finalizamos este apartado señalando que la propia normativa del Tribunal de Cuentas sólo contempla la figura del Interventor, sin previsión alguna de su control por otras entidades externas. No obstante, se sometió en 2015 a un *Peer Review* llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas europeo y portugués.

1.4.C. Tercer impedimento: Vulneración de su autonomía

El tercer impedimento que se argumenta es que dicho control vulnera la autonomía reconocida a estos órganos (autonomía de organización y funcionamiento así como autonomía presupuestaria). Esta autonomía se les reconoce en la normativa reguladora de cada uno de ellos. Así:

1. Casa de S.M. el Rey

El artículo 65.1 de la Constitución dispone que «*El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma*».

Este precepto reconoce al Monarca autonomía para la organización y funcionamiento de su familia y de su Casa.

En este sentido, Vacas García-Alós²⁹, al estudiar las funciones de la Administración de la Casa del Rey, precisa que *«estas funciones evidencian de un lado, la amplia autonomía de que goza la Corona para la gestión y distribución de la dotación presupuestaria con que cuenta y, de otro, que las citadas funciones administrativas conllevan una actividad de organización de los servicios de la Casa del Rey, de nombramiento de diverso personal y de regulación de cuestiones concretas derivadas de dicha gestión que, forzosa-mente, han de traducirse en la adopción de una serie de actos concretos tales como nombramientos y ceses, y también la adopción de normas internas de funcionamiento, que no son sino ejemplos de una potestad reglamentaria o, si se prefiere, de carácter normativo, que necesariamente ha de residenciarse en la propia Casa del Rey para la adecuada organización de sus servicios internos, así como para su correcto funcionamiento».*

2. Cortes Generales

La autonomía de las Cámaras se consagra en el artículo 72 de la Constitución, que dispone que *«1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta. 2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. 3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.»*

²⁹ VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español* en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 93. Este autor indica las siguientes funciones de la Administración de la Casa del Rey : *«1ª) La regularización de los servicios de gestión de personal de la Casa del Rey, en el particular relativo a nombramientos, ceses, adscripciones, provisiones de puestos de trabajo, reconocimientos de derechos, ejercicio de la potestad sancionadora y resolución de recursos y reclamaciones.*

2ª) La organización de los servicios de infraestructura material, relativos al ejercicio de las funciones que corresponden a la Jefatura del Estado.

3ª) La realización efectiva de cuantas actuaciones debe llevar a cabo el Rey en sus relaciones con organismos oficiales y demás actuaciones derivadas del ejercicio de las funciones simbólicas y representativas que tiene encomendadas.

4ª) El desempeño de funciones derivadas del régimen interior de la servidumbre de la Familia Real.

5ª) La gestión económica y presupuestaria de los gastos derivados de las anteriores funciones, tales como contratación administrativa, ordenación de pagos, planificación financiera y ejecución presupuestaria.»

Esta autonomía trata de garantizar la plena independencia del Parlamento en su actuación. Así, García-Escudero³⁰ señala que son dos los fundamentos de dicha autonomía, *«El primero, mantener la independencia de la organización de los procesos de decisión de la Cámara frente a un poder ejecutivo «expansivo» que tiende a asimilarse a un Parlamento que le es favorable. El segundo, permitir la participación plural de todos los Grupos integrantes de la Cámara en el proceso de formación de la voluntad, sin perjuicio de que en el resultado final prime la decisión mayoritaria. La garantía de los derechos de las minorías y la conservación del principio de la Cámara como órgano deliberante (deliberación de la que ha de obtenerse la voluntad colectiva) frente a la imposición de sus dictados por la mayoría, constituyen el fundamento de la autonomía parlamentaria en el Estado de nuestro tiempo».*

Atendiendo a la regulación del artículo 72, García-Escudero diferencia las siguientes modalidades de autonomía:

– *«La autonomía reglamentaria, la presupuestaria y la de personal, previstas en el apartado 1 de este artículo. La primera otorga a cada una de las Cámaras tiene la facultad de aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento interno. Ello dio lugar a la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y del Reglamento del Senado, Texto refundido de 3 de mayo de 1994.*

La autonomía de personal, que determina que el personal a su servicio no forma parte de la Administración Pública».

Finalmente, la autonomía presupuestaria, que analizaremos más adelante.

– *«La autonomía de gobierno interno, por la que los miembros de cada Cámara eligen a sus respectivos órganos rectores, prevista en el apartado 2.*

– *La autonomía administrativa y de policía del apartado 3, por la que los Presidentes de las Cámaras detentan poderes administrativos, de disciplina y de policía en el interior de sus sedes».*

Por todo lo anterior, se ha de resaltar que la autonomía reconocida a la Corona y a las Cortes Generales es mucho más amplia que la del resto de órganos constitucionales. En efecto, estos dos órganos

³⁰ GARCÍA-ESCUADERO, P: «Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo IV, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, pp. 415 a 422.

son los únicos cuya autonomía está constitucionalmente reconocida, ya que en los demás casos la autonomía únicamente se prevé en sus respectivas normas.

3. *Tribunal Constitucional*

El artículo 2.Dos de la LOTC reconoce su potestad reglamentaria disponiendo que *«podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por su Presidente»*.

Como manifestación de dicha autonomía, se aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional por Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

4. *Consejo General del Poder Judicial*

El artículo 560.1.16.a) de la LOPJ prevé como atribución del CGPJ *«Ejercer la potestad reglamentaria, en el marco estricto de desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en las siguientes materias: a) Organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial»*.

Ello ha dado lugar al Reglamento n.º 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 108/1986, de 29 de julio, lo configura en su FJ 7º como un órgano autónomo, al señalar que *«Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado»*.

Dicha sentencia habla de la autonomía del CGPJ respecto del Gobierno. No obstante, Aguiar de Luque³¹ afirma que también

³¹ AGUIAR DE LUQUE, L.: «Artículo 122» en *Comentarios a la Constitución Española* (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 1879 a 1900.

disfruta de dicha autonomía respecto del poder legislativo a pesar de que este participe en la designación de parte de sus miembros, señalando que *«Sin embargo, en la práctica; la definición del CGPJ como «órgano autónomo» se ha revelado como una de las piezas centrales a la hora de definir la posición constitucional de éste en nuestro sistema de división de poderes, por cuanto es esa equidistancia respecto a los restantes poderes y órganos constitucionales donde reside la legitimidad del mismo para fungir como órgano de gobierno del Poder Judicial y contribuir a garantizar la independencia de Jueces y Magistrados. El CGPJ es así un órgano autónomo, independiente y no subordinado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, por más que el primero participe decisivamente en la designación de sus miembros y el segundo sea el tradicional titular de las competencias ahora ejercidas por el CGPJ, que, además, sigue manteniendo importantes espacios competenciales en materia de Justicia (muchas de ellos contiguos a las funciones que ejerce el propio Consejo), lo que incide de modo determinante en las relaciones entre uno y otro órgano, marcadas decididamente por las ideas de rivalidad/ complementariedad.»*

5. Tribunal de Cuentas

El artículo 3 de la LOTCu, en su redacción anterior, establecía que *«El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio»*. Dicho artículo fue modificado por la L.O. 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, para atribuirle potestad reglamentaria en lo atinente a su autoorganización, quedando así su redacción: *«Uno. El Tribunal de Cuentas tiene competencia para todo lo concerniente al **gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios** dentro del ámbito de la presente ley y de la de ordenación de su funcionamiento. Dos. También podrá dictar reglamentos en desarrollo, aplicación y ejecución de su Ley de Funcionamiento para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar en todo lo relativo al Estatuto del personal a su servicio. Tres. Los Reglamentos deberán ser aprobados por el Pleno y se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por su Presidente»*.

Con esta modificación se le atribuye de manera expresa la mencionada potestad reglamentaria, si bien, con anterioridad, dicha potestad podría haberse deducido de la Disposición Final Segunda de su Ley de Funcionamiento, que preveía: *«Dentro del plazo de tres*

meses, contados desde el día de la entrada en vigor de la presente Ley, el Pleno del Tribunal remitirá a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, para su conocimiento, un proyecto de Reglamento de Régimen Interior. Dicha remisión se llevará a cabo, en los mismos términos, cuando se proceda, en su caso, a ulteriores modificaciones de dicho Reglamento».

Se ha de tener en cuenta que dicho Reglamento todavía no ha sido aprobado.

6. Consejo de Estado

El artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, posteriormente modificado por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, dispone que *«Uno. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Dos. Ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes».*

En virtud de dicha autonomía, se aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, posteriormente modificado por Real Decreto 449/2005 de 22 de abril.

Esta autonomía corrobora la opinión de Navarro Caballero³², que considera que *«para que un órgano consultivo sea eficaz se requiere que su superior jerárquico no pueda influir o condicionar la manifestación de juicio del inferior; de tal manera que se mantenga la independencia de criterios en el órgano considerado».*

7. Defensor del Pueblo

La autonomía e independencia en la actuación del Defensor del Pueblo se garantiza en el artículo 6 de su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, al señalar que *«El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio».*

Su Reglamento de Organización y Funcionamiento fue aprobado por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta el 6 de

³² NAVARRO CABALLERO, T.: «El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre», *Anales de Derecho*, núm. 24, Universidad de Murcia, 2006, p. 24.

abril de 1983, el cual ha sido modificado en diferentes ocasiones por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, de 26 de septiembre de 2000 y de 25 de enero de 2012.

8. Consejo Económico y Social

La Exposición de Motivos de Ley 21/1991, de 17 de junio, señala que goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia, recogiendo entre las líneas básicas de configuración del Consejo las siguientes «e) No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización. f) Se prevé la presencia de expertos que contribuirá a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia. g) El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia».

El artículo 7.1.4 de dicha Ley recoge como función del Consejo «regular el Régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo de acuerdo con lo previsto en la presente Ley». Posteriormente, se aprobó por el Pleno su Reglamento de organización y funcionamiento interno de 25 de febrero de 1993.

De toda esta normativa analizada hemos de concluir que, sin tener en cuenta las particularidades propias de cada órgano, todos ellos cuentan con una autonomía de organización y funcionamiento. El reconocimiento de esta autonomía se corrobora con la ya mencionada Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 40/2015, que establece que la actuación administrativa de estos órganos se regirá por lo previsto en su normativa específica.

No obstante, las medidas que estos órganos adopten en relación con su organización y funcionamiento deben respetar, con arreglo al artículo 9.1 y 31.2 de la CE, la legalidad, la eficacia, la eficiencia y la economía. De ahí, que el control que el Tribunal de Cuentas pueda ejercer sobre la gestión llevada a cabo por estos órganos en virtud de su autonomía no vulnera la misma. El Tribunal, conforme el artículo 9.1 de la LOTCu, ha de ejercer su función fiscalizadora para deter-

minar si esta gestión respeta los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. El Tribunal plasma en sus informes las deficiencias detectadas en la gestión efectuada por dichos órganos y les formula las recomendaciones que considere necesarias, en el sentido de sugerencias y no de imposiciones.

Por ello, la autonomía de dichos órganos no puede ser alegada como defensa de un quebranto de estos principios constitucionales.

Asimismo, las Leyes Orgánicas u ordinarias examinadas en las que se reconocen la autonomía de los órganos estudiados no pueden prevalecer, en virtud del principio de jerarquía normativa, sobre el mandato constitucional del artículo 136.1, que configura al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Mientras que la Corona y las Cortes Generales gozan de una autonomía reconocida en la propia Constitución, los preceptos constitucionales que reconocen esta autonomía no contienen sin embargo previsión alguna en materia de control presupuestario, por lo que resulta de aplicación el artículo 136.1 del texto constitucional, que como ya hemos destacado atribuye al Tribunal de Cuentas el control que ha de ejercerse sobre las cuentas y la gestión económica del Estado.

1.4.C.1. Consideración especial de la autonomía presupuestaria de estos órganos

La **Corona y las Cortes Generales** gozan de la **autonomía presupuestaria** reconocida en los artículos 65.1 y 72.1 de la Constitución.

Para la dotación de la Casa de S. M. el Rey no existe una fase de elaboración, ejecución, liquidación y control equiparable al resto de órganos. Es el Jefe de la Casa el que formula la propuesta de presupuesto de la Casa de S.M. el Rey y, una vez aprobada en los Presupuestos del Estado, la cantidad global prevista en el artículo 65.1 de la CE es distribuida libremente por el Monarca.

En el caso de las Cortes Generales, la autonomía presupuestaria reconocida por el artículo 72.1 de la CE se limita literalmente a la aprobación autónoma de sus presupuestos. Sin embargo, se ha

configurado como una autonomía financiera que alcanza al ciclo presupuestario completo, es decir, no sólo a la aprobación de los presupuestos, sino también a la ejecución del gasto y el control del mismo.

La autonomía presupuestaria reconocida en sus respectivas leyes reguladoras al **resto de los órganos** estudiados les atribuye la facultad de elaboración de sus presupuestos³³. Sólo el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ atribuye expresamente al Pleno la facultad para la aprobación del anteproyecto de su presupuesto.

Todos estos presupuestos son posteriormente remitidos al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su incorporación a los PGE. Finalmente serán aprobados por las Cortes Generales con la aprobación de la Ley de los PGE.

Por tanto, en virtud de esta autonomía presupuestaria los mencionados órganos pueden elaborar, ejecutar y liquidar sus presupuestos. No obstante, dicha autonomía no excluye el control al que queda sometido todo poder público, cuyos fondos proceden de los Presupuestos Generales del Estado.

Mención aparte merecen la Corona y las Cortes Generales, al ser la propia Constitución la que, en sus artículos 65 y 72 respectivamente, reconoce la autonomía de dichos órganos. Sin embargo, la autonomía constitucionalmente reconocida no puede implicar la exclusión de su gestión económica del control por el Tribunal de Cuentas. Dicho control puede fundamentarse en la interpretación conjunta de los artículos 9.1 y 136.1 de la misma Constitución, llegando a la conclusión de que, al sostenerse con fondos públicos, la gestión económica de estos órganos está sujeta al control por el Tribunal.

Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados, salvo el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, cuentan con una sección independiente en los **Presupuestos**

³³ El artículo 10.3 y la disposición adicional 2.ª de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; el artículo 565 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; el artículo 27 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; el artículo 39.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y el artículo 9.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, del Consejo Económico y Social.

Generales del Estado³⁴. El presupuesto del Defensor del Pueblo se recoge en el servicio 05, dentro de la sección 2, correspondiente a las Cortes Generales; y el del Consejo Económico y Social se incluye como organismo 301, dentro de la sección 19, correspondiente al presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que se encuentra adscrito.

Llevando a cabo un estudio comparativo de los órganos estudiados se observa que los presupuestos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional representan un **escaso porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado** (en el año 2014, representan un 0.15 % del total del Estado; en el 2015, un 0.14 % del total; y en el 2016, un 0.15 % del total del Estado). Pese a dichas cifras, su ejecución debe quedar sujeta al control externo por el Tribunal de Cuentas, puesto que están integrados por fondos públicos que deben ser debidamente gestionados.

II. CONCLUSIONES

A. Conforme al artículo 136.1 de la CE, la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas abarca las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público. Deberá en consecuencia entenderse incluido en el ámbito subjetivo de fiscalización por el Tribunal de Cuentas los órganos constitucionales y de relevancia constitucional por los siguientes argumentos:

- Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del «Estado», en la medida en que se encuentran integrados en la organización de los poderes del mismo y sus presupuestos se integran en los del Estado.

³⁴

01. Casa de S.M el Rey
02. Cortes Generales. Las Cortes Generales, contrariamente a los restantes órganos constitucionales cuyos presupuestos se integran en un servicio presupuestario, disponen de cinco, que se desglosan en:
 - 01- Cortes Generales.
 - 02- Congreso de los Diputados.
 - 03- Senado.
 - 04- Junta Electoral Central.
 - 05- Defensor del Pueblo.
03. Tribunal de Cuentas
04. Tribunal Constitucional
05. Consejo de Estado
08. Consejo General del Poder Judicial
19. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Organismo: 301 Consejo Económico y Social

- Todos ellos, a excepción de la Corona, forman parte del sector público en el sentido del artículo 2.3 de la LGP.
- Mención especial merece la Corona. La necesidad de la sujeción de las cuentas y de la gestión económica de la Casa de S.M. el Rey al control por el Tribunal de Cuentas se deduce de que se trata de un órgano del Estado, como puede desprenderse del artículo 1.3 de la CE, cuando declara que «*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*»; del artículo 9.1, que dispone que «*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*»; y del artículo 56.1 que señala que «*El Rey es el Jefe del Estado (..)*». Esta conclusión se confirma al considerar que, si bien la Corona no se encuentra incluida en el concepto de sector público previsto en el artículo 2.3 de la LGP, sí podría entenderse incluida en un sentido amplio del mismo, ateniéndonos a una definición más comprensiva, basada en la contenida en el artículo 136.1 de la CE al determinar el objeto del control por el Tribunal de Cuentas, que incluiría a todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

B. El artículo 2 de la LOTCu prevé como función del mismo la fiscalización del **sector público**, definido en su artículo 4.1 mediante la enumeración de los entes que lo integran, entre los que no se encuentran incluidos ni los órganos constitucionales ni los de relevancia constitucional.

No obstante, si la Constitución, en su artículo 136.1, atribuye al Tribunal de Cuentas la función de fiscalizar las cuentas del Estado y del sector público, la Ley Orgánica que lo desarrolla, en virtud del principio de jerarquía normativa, ha de respetar esta regulación, debiendo interpretarse con arreglo a la Constitución la enumeración contenida en el artículo 4.1 de la LOTCu.

C. El control por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas y la gestión económica de los citados órganos **no invade sus competencias**. Estos órganos, cuyos presupuestos se integran en los PGE, deben llevar a cabo una gestión de sus fondos conforme a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como a los de legalidad y transparencia. La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas consiste esencialmente en verificar, con arreglo al artículo 9.1 de la LOTCu, que la gestión de tales fondos es acorde a estos principios. El Tribunal refleja en sus informes las deficiencias detectadas y formula las oportunas recomendaciones para la mejora de su gestión, sin interferir en el ejercicio de las competencias de dichos órganos.

D. Las leyes reguladoras de los órganos estudiados no contemplan el control externo del Tribunal de Cuentas sobre sus cuentas y su gestión económica, salvo el caso del CGPJ y del CES. Sin embargo, esta **falta de previsión** no puede impedir el control por el Tribunal, dado que el artículo 136.1 de la Constitución prevalece sobre la normativa reguladora de tales órganos.

E. El control por el Tribunal de Cuentas **no vulnera la autonomía** reconocida a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

En el caso de la Corona y de las Cortes Generales, la propia Constitución reconoce su autonomía en los artículos 65.1 y 72.1. No obstante, el propio texto constitucional, en su artículo 136.1, atribuye al Tribunal de Cuentas el control que ha de ejercerse, como ya venimos explicando, sobre las cuentas y la gestión económica del Estado. Al no contemplarse en los artículos 65.1 y 72.1 una previsión específica en materia de control presupuestario, se considera aplicable el reconocimiento expreso del control por el Tribunal de Cuentas que se efectúa en el artículo 136.1.

La materia de este trabajo ha sido analizada con mayor profundidad en el libro GARCÍA BLANCO, M.J.: *El control externo por el Tribunal de Cuentas sobre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional*, Ed. Dykinson, 2018.

III. BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, L.: «Artículo 122» en *Comentarios a la Constitución Española* (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2009.

BIGLINO CAMPOS, P.: «Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, 1996.

CAZORLA PRIETO, L.M.: «Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales», en *Crónica 1981*, vol. I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

DÍEZ PICAZO, L.M.: «El régimen jurídico de la Casa del Rey», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

- DÍEZ PICAZO, L.M.: «La estructura del gobierno en el Derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.1, vol. I, enero-abril 1981.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo IV, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario núm. 11, 2001.
- GARCÍA PELAYO, M.: «El «status» del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.1, vol. I, enero-abril 1981.
- GARCÍA ROCA, F.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, 1987.
- GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas» en *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Tecnos, 1997.
- LÓPEZ LÓPEZ, M.T. Y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Lecciones sobre el Sector Público Español*, S.L. Civitas Ediciones, 2000.
- LUCAS VERDÚ, P.: «Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas» en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.
- NAVARRO CABALLERO, T.: «El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre», *Anales de Derecho*, núm. 24, Universidad de Murcia, 2006.

NÚÑEZ-VILLAVEIRÁN OVILO, R.: «El sector público, ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas» en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 2, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*, Open Ediciones Universitarias, 2014.

PASCUAL GARCÍA, J.: Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control. Boletín Oficial del Estado, Estudios Jurídicos, 6.ª edición, 2014.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. I, tercera edición, Iustel.

VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2002.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, mayo-agosto 1983.