

DICTAMEN SOBRE TRAMITACION PARLAMENTARIA DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO (*)

I. POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES

El artículo 136.1 y 2 de la Constitución señala:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

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

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

Por su parte, según el artículo 5.º de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas:

«El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.»

Del artículo 136, apartados 1 y 2 de la Constitución española (que siguen, respectivamente, a los artículos 120 y 105 de la Cons-

(*) El presente dictámen y la nota que a continuación se publica fueron elaborados por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Mesa de la Cámara.

titución de 1931) y del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas hay que deducir los siguientes criterios generales, que nos servirán de base en este dictamen:

a) El Tribunal de Cuentas no es un órgano constitucional, dado que no es uno de los supremos del Estado, ni está configurada inmediatamente su composición, su estructura y funciones por la Constitución, ni expresa la idea de Estado, ni participa de la dirección política del Estado.

b) Su naturaleza es la de un órgano de relevancia constitucional, ya que, no reuniendo las características de los órganos constitucionales, está previsto en la Constitución. Lo que lleva aparejada la llamada «garantía institucional» (STC de 28 de julio de 1981/3/).

c) No es un órgano parlamentario.

d) Depende directamente de las Cortes y ejerce por delegación de éstas no todas sus funciones —no desde luego la llamada función jurisdiccional— sino sólo, como dice el artículo 136.1, la función de «examen y comprobación de la Cuenta General del Estado». (Este inciso fue añadido en el debate constituyente, ya que en el texto inicial la dependencia respecto de las Cortes era general).

e) La Cuenta General se rinde ante el Tribunal de Cuentas, que la censura. No ante las Cortes Generales.

f) Ejerce sus funciones con plena independencia.

g) Las Cortes *no pueden sustituir* al Tribunal de Cuentas en el cumplimiento de sus competencias constitucionales.

II. FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LAS CORTES EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

1.º) *Función técnico-contable: el Dictamen del artículo 10 LOTC*

Como se ha señalado, el examen y «comprobación» de la Cuenta General del Estado es la única competencia del Tribunal de Cuentas en la que éste «depende directamente» de las Cortes. Lo que se traduce en el procedimiento previsto en el artículo 136.1 CE y en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, el cual señala:

«El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta

General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido. El Pleno, oído el Fiscal, *dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta*, dando traslado al Gobierno.»

Esta competencia parece limitarse a un estudio técnico contable de la Cuenta General presentada por la Intervención General del Estado (artículo 126 Ley General Presupuestaria) con el objeto de comprobar que refleja exactamente la ejecución real operada del Presupuesto del Estado. Por tanto, en este supuesto, el Tribunal de Cuentas investiga *lo que ha sido* la ejecución del Presupuesto, la compara con la Cuenta General presentada, y hace la consiguiente propuesta a las Cortes.

Se trata, pues, de un *dictamen no legislativo* del Tribunal de Cuentas, que el Parlamento puede o no aprobar.

No es un proyecto de ley, porque *la aprobación de la Cuenta General del Estado no es función del Parlamento*. Tal competencia es realizada por el Tribunal de Cuentas, que actúa «con plena independencia» en el ejercicio de sus funciones. Lo que aprueban las Cortes es el dictamen realizado por el Tribunal, al que, en su caso, pueden formular observaciones.

Que no es un proyecto de ley se confirma a la vista de los trabajos parlamentarios de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. El Grupo de Coalición Democrática presentó una enmienda (la número 34) al que es ahora artículo 10, en la cual se decía: «El Tribunal ... acompañará el correspondiente proyecto de ley ...». La enmienda, que reproducía parcialmente el artículo 136.2 de la Ley General Presupuestaria, fue rechazada por la Comisión del Congreso.

Ello era lógico ya que tal precepto de la Ley General Presupuestaria, ley preconstitucional, hay que entender ha sido derogado por la Constitución (Disposición Derogatoria 3.^a CE).

2.º) *Función de enjuiciamiento: el Informe del artículo 13 LOTC*

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General no sólo se limita a una labor técnico contable de «lo que ha sido» la ejecución del Presupuesto (art. 10 L.O. Tribunal de Cuentas), sino que se extiende a *lo que debía haber sido* tal ejecución. Es decir, debe emitir un juicio de oportunidad.

La base constitucional arranca del artículo 31.2 de la Constitución:

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los principios de *eficiencia* y *economía*.»

El Tribunal de Cuentas está encargado de verificar si se han cumplido tales principios.

Es por ello que el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas señala:

«La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, *eficiencia* y *economía*.»

Tal control de la eficiencia y economía en la gestión del Estado, algo bastante más amplio que el mero control de legalidad, no hace sino adecuarse al artículo 4.º de la importante «Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización», como fue recordado en el debate de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas por el Diputado señor Padrón Delgado (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 23 de febrero de 1982, núm. 216, pág. 12762):

«La tarea tradicional de las entidades fiscalizadoras superiores es el control de legalidad y regularidad de las operaciones. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une el orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación, sino a la actividad total de la Administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.»

En esta labor de enjuiciamiento que debe realizar el Tribunal de Cuentas aparece muy clara ya la perspectiva política y de control de la actividad económico-administrativa. Tal control es, como se sabe, típicamente parlamentario.

El instrumento constitucionalmente establecido para conectar aquí Tribunal de Cuentas y Cortes es el Informe anual que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes (artículo 136.2 CE). El contenido de dicho informe se precisa por el artículo 13.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la siguiente forma:

«El Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales en virtud del artículo 136.2 de la Constitución, comprenderá el *análisis de la Cuenta General del Estado* y de las demás del sector público.»

Es decir, que la Cuenta General del Estado es objeto primordial de ese fundamental informe, el cual constituye la culminación de la función fiscalizadora que tiene atribuida el Tribunal de Cuentas.

3.º) *Unificación de la función técnica y la función de enjuiciamiento: la Memoria-Dictamen*

En suma, el texto constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas han configurado en éste, básicamente, de un lado, una función jurisdiccional, de otro, una función fiscalizadora. Dentro de esta última, se inscribe la dependencia de las Cortes para el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado. A su vez, de esta función se derivan dos documentos, que se corresponden con las dos perspectivas controladoras desde las que actúa el Tribunal de Cuentas.

1. Dictamen sobre la corrección contable de la Cuenta General (Control de legalidad). Artículo 10 L. O. Tribunal de Cuentas.
2. Informe anual a las Cortes analizando la Cuenta General (Control de eficiencia y economía). Artículo 13 L. O. Tribunal de Cuentas.

Pues bien, el Tribunal de Cuentas, al rendir a las Cortes Generales con fecha 15 de octubre de 1983 la comprobación de la Cuenta General del Estado de 1978, ha interpretado, acertadamente a nuestro juicio, el sentido de su función fiscalizadora, concibiendo el control de «legalidad, eficiencia y economía» como de naturaleza unitaria, dado que operan sobre un mismo objeto: la Cuenta General.

Así, ha unido en un mismo documento, al que llama por eso «Memoria-Dictamen», los dos previstos en los artículos 10 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. (Sería preferible hablar en el futuro de «Informe-Dictamen»).

Vale la pena reproducir el razonamiento del Tribunal:

«El Tribunal de Cuentas ha tenido que plantearse y resolver las posibles relaciones o diferencias existentes entre los ar-

títulos 10 y 13 de la LOTC y ha entendido que el primero hace referencia a la verificación estrictamente contable de la Cuenta General del Estado, mientras que el segundo se refiere al juicio de valor sobre la gestión económica.

Aunque no fuera correcta nuestra interpretación, razones prácticas impiden que, para el ejercicio de 1978, el Tribunal entre en un estudio analítico de la Cuenta General del Estado que comprenda la fiscalización de la gestión económica del mismo y del resto del sector público, tal como prevé el artículo 13, cuando el Tribunal no dispone de la información necesaria.

Sin embargo el Tribunal, dentro de sus posibilidades, ha creído conveniente hacer una referencia a lo que ha de constituir en el futuro una parte importante del contenido de su función fiscalizadora, y de aquí la denominación del presente documento que se titula «Memoria-Dictamen» para destacar que comprende dos aspectos: 1) por una parte, el Dictamen referido a la Cuenta General del Estado, como la misma es concebida en el artículo 132 de la LGP, y en el que se apoya la correspondiente propuesta de calificación definitiva que exige el artículo 10 de la LOTC, y 2), por otra, se apunta hacia el horizonte de la Memoria prevista en el artículo 13 de dicha Ley.»

Con ello, el Tribunal sienta un precedente para futuras propuestas a las Cortes, y corrobora definitivamente nuestra opinión de que tal documentación no tiene la forma —ni por tanto la tramitación— de un proyecto de ley.

III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA MEMORIA-DICTAMEN SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

Una vez vista la posición constitucional del Tribunal de Cuentas, la naturaleza jurídica de su función fiscalizadora y el tipo de relación con las Cortes Generales, estamos en condiciones de adentrarnos en la cuestión del trámite parlamentario a dar a la Memoria-Dictamen.

Ya hemos visto que ésta no tiene una naturaleza legislativa, básicamente por el hecho de que las Cortes no sustituyen al Tribunal en su función de censura de la Cuenta General. Sin embargo,

las Cortes sí aprueban, deniegan o formulan observaciones a la Memoria o Informe del Tribunal.

En efecto, el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados está previsto por el vigente Reglamento en el Título XI («Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes»), que apunta claramente a un contenido no legislativo.

El artículo 199.1 del Reglamento señala:

«Recibido el informe anual del Tribunal de Cuentas, se procederá conforme a lo establecido en el artículo anterior.»

El artículo 198, al que remite el 199, dice así:

«1. Si el Gobierno remitiera un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Congreso, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente.

2. La Mesa de la Comisión organizará la tramitación y fijará plazos de la misma. La Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudie el programa o plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustará a lo previsto en el Capítulo anterior, entendiéndose que el plazo para presentación de propuestas de resolución será de tres días, si la Mesa del Congreso hubiera decidido que aquéllas deban debatirse en el Pleno de la Cámara.»

Por su parte, el Reglamento del Senado no se refiere expresamente a esta materia.

La regulación reglamentaria debe conectarse con la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que dice:

«1. En los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargadas de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas.

2. A las reuniones de dicha Comisión podrá asistir, si fuera convocado al efecto, el Presidente del Tribunal de Cuentas.»

Tal Comisión Mixta constituida ya en el Parlamento, parece ser «la Comisión competente» a que se refiere el artículo 198 del Reglamento del Congreso, y que según el artículo 199 es quien debe conocer del informe anual del Tribunal de Cuentas.

El debate en Comisión, como señala el artículo 198, se deberá ajustar a lo previsto para las comunicaciones del Gobierno (artículos 196 y 197). Hay que precisar a ese respecto que la posición política parlamentaria que en ese debate ocupa el Gobierno cuando se trata efectivamente de comunicaciones del mismo, no puede ser, obviamente, equiparada a la del Presidente del Tribunal de Cuentas. La presencia de éste en la discusión (Disposición Transitoria 2.^a de la LOTC) será, por tanto, a los meros efectos informativos, pero no en cuanto interlocutor dialéctico de la Comisión.

La decisión resultado de ese debate podrá ser:

- a) Aceptar la Memoria-Dictamen del Tribunal.
- b) Devolver la Memoria-Dictamen para nuevo estudio.

En ambos casos, la decisión deberá ir unida a las observaciones que, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios, la Comisión Mixta apruebe.

Las resoluciones de la Comisión serán sometidas posteriormente al Pleno de ambas Cámaras, según prescribe la Disposición Transitoria Primera 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

En el Pleno el debate se deberá ajustar, por la naturaleza de la decisión, a un procedimiento de totalidad, pudiendo fijar los grupos parlamentarios su posición.

Si las decisiones de ambas Cámaras difirieran habría que reunir de nuevo a la Comisión Mixta para solventar el problema. Si volviesen a diferir, en ese caso habría que entender que el Congreso predomina sobre el Senado, en razón de la preferente posición constitucional ocupada por aquél.

En todo caso, este procedimiento debiera ser objeto de desarrollo en el Reglamento de las Cortes Generales.

IV. PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA-DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Dada la dependencia que en el examen y comprobación de la Cuenta General tiene el Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes, parece obvio que sólo hasta un pronunciamiento favorable de las Cortes puede publicarse la Memoria-Dictamen. Y sólo a partir de ese momento puede entenderse aprobada la Cuenta General del Estado.

CONCLUSIONES

1. El Tribunal de Cuentas es un órgano de relevancia constitucional, que actúa con plena independencia. Depende de las Cortes sólo en cuanto al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (artículo 136.1 CE).

2. Las Cortes no pueden sustituir al Tribunal en el ejercicio de sus propias competencias.

3. El Tribunal de Cuentas es el único órgano ante el que se rinde la Cuenta General, y único que la puede censurar (artículo 136.2 CE).

4. El Tribunal controla la corrección técnico contable de la Cuenta General presentada por la Intervención General del Estado. Como consecuencia de ello, emite un Dictamen a las Cortes que éstas pueden aprobar o no (artículo 10 L. O. Tribunal de Cuentas).

Tal dictamen no es de naturaleza legislativa, es decir, no constituye un proyecto de ley, ya que la Cuenta General no es aprobada por las Cortes, sino por el Tribunal, una vez que las Cortes han aprobado su Dictamen.

5. El Tribunal de Cuentas también realiza una función de enjuiciamiento de la gestión económica del Estado (artículo 31.2 CE y 9.1 L.O. Tribunal de Cuentas).

Esta labor se proyecta en el Informe anual que debe enviar a las Cortes (artículo 136.2 CE y 13.1 L.O. Tribunal de Cuentas).

6. Las dos funciones fiscalizadoras que hemos visto en relación con la Cuenta General del Estado (control contable de legalidad y control de enjuiciamiento crítico) tienen un sentido unitario. Esto ha hecho que el Tribunal de Cuentas las haya unido en lo que llama

Memoria-Dictamen de la Cuenta General de 1978. Tal solución parece la más oportuna, unificando así los artículos 10 y 13 de la L.O. Tribunal de Cuentas.

7. La tramitación parlamentaria de tal Memoria-Dictamen debe ser la misma que la prevista por el Reglamento del Congreso para las Comunicaciones del Gobierno (artículos 199 y 196 y sigs.), pudiendo ser convocado el Presidente del Tribunal de Cuentas a efectos informativos (Disposición Transitoria 2.^a LOTC).

8. El órgano parlamentario ante el que debe debatirse la Memoria es la Comisión Mixta Congreso-Senado prevista en la Disposición Transitoria Primera de la L.O. Tribunal de Cuentas.

9. Sus propuestas deben ser sometidas a ambas Cámaras, y pueden versar sobre:

- a) Aprobación de la Memoria o Informe.
- b) Devolución del mismo para nuevo estudio.

En ambos casos cabe acompañar observaciones propuestas por los Grupos Parlamentarios, y aprobadas por las Cámaras.

10. En caso de discrepancia entre ambas Cámaras, y tras nuevo debate en la Comisión Mixta, si persiste la divergencia prevalecerá la decisión del Congreso.

Esto debe ser objeto de regulación en el Reglamento de las Cortes Generales.

11. A partir de la aprobación de la Memoria-Dictamen del Tribunal de Cuentas por las Cortes, cabe entender aprobada definitivamente la ejecución del Presupuesto llevada a cabo por la Administración Pública.

A continuación procede la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Memoria-Dictamen.

Palacio del Congreso, a 1 de diciembre de 1983.