

RELACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS CON LAS CORTES GENERALES: LA COMISION MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Cambio de rumbo en la historia del Tribunal de Cuentas: la Constitución de 1978:* a) La primacía de la función fiscalizadora sobre la jurisdiccional. b) Nueva configuración de las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos constitucionales: la dependencia de las Cortes Generales. c) Objeto de la Comunicación.—II. LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS: CAUCE ORGÁNICO DE LA RELACIÓN: 1. *Antecedentes de esta Comisión.* 2. *Regulación actual:* a) Necesidad de dotar a la Comisión Mixta de servicios jurídicos y administrativos permanentes y especializados. b) Conveniencia de que exista una conexión personal e informativa con otras Comisiones parlamentarias. c) La presencia de los miembros del Tribunal de Cuentas en las sesiones de la Comisión, elemento dinámico de la relación. d) Significado y alcance de las funciones de la Comisión. e) Imposibilidad de que las Cortes, a través de la Comisión Mixta, puedan dictar directivas al Tribunal de Cuentas. f) ¿Quién debe comunicar a la Administración fiscalizada las irregularidades observadas?—III. INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS A LAS CORTES GENERALES: CAUCE FORMAL DE LA RELACIÓN: 1. *La declaración definitiva sobre la Cuenta General del Estado (art. 10 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en relación con el 136.1 CE).* 2. *El Informe anual sobre la gestión económica de las Administraciones Públicas (art. 13 Ley Orgánica Tribunal de Cuentas, en relación con el 136.2 CE).* 3. *Los Informes o Memorias extraordinarios, las Mociones o Notas (art. 12 Ley Orgánica Tribunal de Cuentas).*—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN (*)

1. *Cambio de rumbo en la historia del Tribunal de Cuentas: la Constitución de 1978*

En la historia del control externo de la gestión económica de las Administraciones Públicas, en la historia particular del Tribunal de Cuentas, el artículo 136 de la Constitución de 1978, luego desarrollado por la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, supone un cambio de rumbo fundamental. Por ello, como datos previos a lo que constituye el objeto de mi Comunicación, quiero resaltar dos ideas que me parecen claves para comprender en su exacta significación la nueva configuración que del Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo la Constitución.

(*) El presente trabajo constituye el contenido de la Comunicación presentada a las Jornadas de Estudio, celebradas los días 20 a 24 de mayo de 1985, sobre *Las Cortes Generales*, organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado (antes Dirección General de lo Contencioso del Estado).

a) *La primacía de la función fiscalizadora sobre la función jurisdiccional.*

Hoy, sin olvidar el tradicional debate acerca de la naturaleza del Tribunal de Cuentas y la discusión, una vez aprobada la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 (LOTCu), sobre cuál de sus funciones es más caracterizada (1), va siendo aceptado entre los distintos sectores doctrinales la existencia de un cambio en relación a las funciones del Tribunal, o, mejor dicho, en relación al orden de prioridad de sus funciones. Así cabe hablar de una inversión, de un vuelco en la importancia dada a la que ha sido, casi con exclusividad (2),

(1) En relación a la posición que ha tenido el Tribunal de Cuentas en nuestra historia, véanse los trabajos de MENDIZÁBAL ALLENDE, que pretenden conseguir una investigación analítica exhaustiva del Tribunal de Cuentas en su dimensión histórica, *La Contaduría Mayor de Cuentas*, «Revista de Derecho Judicial», núm. 25 (1966); *La crisis del Antiguo Régimen y la jurisdicción contable*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», núm. 1 (1967); *El Tribunal Mayor de Cuentas*, ibid., núm. 5 (1969); *La Revolución de 1868 y el Tribunal de Cuentas*, «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», núm. 74 (1968); *El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública*, núm. 56 de esta REVISTA (1968); *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, núm. 46 de esta REVISTA (1965). MENDIZÁBAL ALLENDE es el autor que más se ha destacado en resaltar como objeto de la jurisdicción especial y privativa del Tribunal de Cuentas la responsabilidad contable, así como la naturaleza jurisdiccional, del Tribunal. En este sentido, véanse *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, núm. 49 de esta REVISTA (1966); *Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas*, «Documentación Administrativa», núm. 131 (1969); «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978; «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España*, Madrid, 1982. Téngase en cuenta, no obstante, que la mayoría de estos trabajos son anteriores a la Constitución de 1978. FERNÁNDEZ-VICTORIO Y CAMPS mantiene una posición más matizada en relación a la naturaleza y funciones del Tribunal, en *El Tribunal de Cuentas del Reino, su estructura y funcionamiento*, Burgos, 1964; *El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública*, Madrid, 1977; *El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas*, «Presupuesto y Gasto Público», núm. 3 (1979).

En relación al potenciamiento y primacía de la función fiscalizadora sobre la función jurisdiccional, pueden verse las enmiendas a la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas («BOCD», núm. 120) presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y Comunista. También, C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas...;* SANTAMARÍA PASTOR, *Ante la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas*, «REDA», núm. 31 (1981); G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983, págs. 556-571. Recuerdo en este momento la importancia que tiene dentro de la bibliografía relativa al Tribunal de Cuentas los dos volúmenes publicados en 1982 sobre *El Tribunal de Cuentas en España*, que constituyen el fruto de las Jornadas de Estudio organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado en mayo de 1981.

(2) Ciertamente, se emplea con toda intención la expresión «casi con exclusividad», porque, efectivamente, si el objeto de la jurisdicción especial y privativa del Tribunal era la responsabilidad contable deducida del juicio de cuentas, también es cierto que en el examen y censura de cuentas, en el ejercicio de la función jurisdiccional, estaba en potencia la función fiscalizadora desde el momento en que las leyes organizativas del Tribunal (las de 1851, 1870, 1934 y 1953) permitían al Tribunal elevar Informes o Memorias a las Cortes o al Gobierno «haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos en la recauda-

su función tradicional, la jurisdiccional, la censura y fallo de las cuentas que debían rendirle quienes estaban legalmente obligados a ello. El juicio de cuentas, en una palabra, reducido al estrecho marco del control de legalidad y aprisionado por ello mismo en el reducto de las cuentas (3), ha sido la función tradicional y privativa del Tribunal de Cuentas, asienta, por lo demás, de la existencia de una jurisdicción contable distinta de la de otros órdenes judiciales (4).

La deseable evolución del estrecho control de legalidad a un control de gestión (eficacia y economía), al ejercicio de una función fiscalizadora, valorativa, posibilitado por las mismas leyes organizativas del Tribunal de Cuentas (recuérdese la posibilidad de remitir Memorias o Informes anuales, bien a las Cortes o al Gobierno, relativos «a la Cuenta General de cada presupuesto, *haciendo las observaciones y proponiendo las reformas* a que dieran lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos», como decía la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870), había quedado reducida a eso mismo, a una posibilidad legal, escasa o nulamente utilizada, al acaparar la función jurisdiccional los siempre escasos medios del Tribunal de Cuentas.

A partir de la Constitución de 1978 es posible hablar de un cambio, de una inversión de esta situación, reflejo, claro está, de la evolución de las técnicas de control de los gastos públicos ante la necesidad de superar el mero control de legalidad para adentrarse en el control de gestión. Sin desaparecer la función jurisdiccional («*sin perjuicio de su propia jurisdicción*», dice el artículo 136.2 CE), ésta ha pasado a convertirse en una función secundaria en relación a la fiscalizadora, que es ahora la principal y más caracterizada en el propio texto constitucional. Así, el artículo 136.1 CE declara al Tribunal de Cuentas «supremo órgano *fiscalizador* de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público», declaración que debe ponerse en relación con el artículo 31.2, donde se halla consagrado el principio de distribución del gasto público («la asignación equitativa de los recursos públicos»), así como los criterios de su programación y ejecución («la eficiencia y la economía»).

ción y distribución de los fondos públicos». «*Observaciones*» que constituyen el meollo de toda función valorativa.

(3) El centrar y reducir la función jurisdiccional al enjuiciamiento de las *cuentas* significa, de antemano, una renuncia a conocer toda la realidad de la gestión económica de un ente, de la que aquéllas no son sino un mero instrumento, limitado casi siempre como transmisor exacto de su realidad económica. Este es precisamente el reto que tienen que superar todos los sistemas contables, el reproducir numéricamente lo más fielmente posible la realidad económica de un ente. Sobre el carácter instrumental de la contabilidad, véase C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en la obra colectiva *El Tribunal de Cuentas*, Madrid, 1982, en especial págs. 41 y 42.

(4) Para C. ALBIÑANA, «la contabilidad es una técnica instrumental que sirve para probar o para mostrar las actividades u operaciones que refleja en los correspondientes libros, por lo que las "cuentas" no pueden servir de soporte sustantivo a una jurisdicción en sentido técnico, esto es, como función judicial», *ob. cit.*, pág. 41. Para la interpretación actual del contenido de la jurisdicción contable, véase el trabajo de SALA SÁNCHEZ que se cita en la nota siguiente.

Dualidad de funciones atribuidas al Tribunal de Cuentas, pero con una clara primacía de la fiscalizadora sobre la jurisdiccional. Esta afirmación, que podría interpretarse como parcial y reductora, se confirma desde la perspectiva de quienes defienden la permanencia de la función jurisdiccional por el contenido y extensión que atribuyen a esta función. Así, para SALA SÁNCHEZ, la LOTCu de 1982 ha realizado una innovación trascendental en la tradición española. El objeto de la jurisdicción contable del Tribunal no son *las cuentas* (lo que conduciría a sostener, como así ha sido en el pasado, que necesariamente *todas* las cuentas deben ser falladas, pues se parte de una presunción de responsabilidad que necesita de un fallo absolutorio para su exoneración), sino *los contables* (de una manera más amplia, quienes manejen fondos públicos), y éstos, *únicamente*, en los casos en que se ejercite una pretensión de *responsabilidad contable* (art. 2.b, en relación con el 38.1, 15 y 17, de la LOTCu) (5).

b) *Nueva configuración de las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos constitucionales: la dependencia de las Cortes Generales.*

Cambio también, y ésta es la segunda característica que justifica que hayamos hablado de un cambio fundamental en la historia particular del Tribunal de Cuentas, en el sistema de relaciones del Tribunal de

(5) Véase el trabajo de P. SALA SÁNCHEZ, *Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España*, «REDA», núm. 39 (1983), págs. 515-541. La opinión de SALA SÁNCHEZ, actual Presidente de la Sala de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas (por lo que su opinión es doblemente significativa), si pudiera parecer forzada, es, a mi entender, la más razonable y contribuirá, sin duda, a variar muchos de los planteamientos tradicionales en relación a las funciones del Tribunal de Cuentas. Desde el punto de vista *técnico*, es un argumento para sostener la primacía de la función fiscalizadora sobre la jurisdiccional, sin que ello signifique la negación de esta última (por más que la sustantividad jurídico-procesal de la *responsabilidad contable* como asiento de una jurisdicción propia sea problemática). Desde el punto de vista *práctico*, porque la necesidad de fallar *todas las cuentas*, como ha venido siendo tradicional, ha conducido, de hecho, al bloqueo del Tribunal, perjudicando la que constituía su principal función y, cuanto más, la esperanza de que ejerciera una función fiscalizadora, valorativa de la gestión económica del gasto público. Las fuerzas y medios, de por sí escasos, del Tribunal se desvanecían de esta manera en una tarea formalista y puntillosa, sin que quedara justificado el esfuerzo realizado por los resultados alcanzados. En Francia, donde ha sido tradicional entender que el objeto de la jurisdicción especial y privativa de la *Cour des Comptes* son las cuentas y no los contables, la doctrina reclama un cambio de orientación en las funciones de la *Cour*, que ha sido sensible a esta preocupación desde el momento que ha introducido el control de gestión («asegurar el buen empleo de los créditos, fondos y valores», como recoge la Ley de la *Cour des Comptes* de 1967) como finalidad última de su actividad. Sobre las funciones de la *Cour des Comptes* en Francia, véanse la obra colectiva *La Cour des Comptes*, en la colección *Histoire de l'Administration Française*, París, 1984; J. MAGNET, *La Cour des Comptes et les institutions associées*, 2.ª ed., París, 1971; J. RAYNAUD, *La Cour des Comptes*, colección *Que sais-je?*, París, 1980. Sobre la problemática que plantea el control ejercido por la *Cour des Comptes*, véase MARTÍNEZ y DI MALTA, *Droit budgétaire*, París, 1982, págs. 635-640.

Cuentas con los órganos constitucionales del Estado. Dos modelos nos ofrece nuestra tradición reciente. O bien el Tribunal de Cuentas se relaciona o depende del Ejecutivo mediante su adscripción al Ministerio de Hacienda (modelo bien patente en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino de 3 de diciembre de 1953, con antecedentes en el Tribunal Mayor de Cuentas, regulado por la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828, e incluso la Ley del Tribunal de Cuentas del Reino de 25 de agosto de 1851, si bien la adscripción al Ejecutivo es aquí muy tenue), o bien se relaciona, depende o está en la órbita del Parlamento (como claramente señala el artículo 120 de la Constitución de 1931, desarrollado en este particular por el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado el 20 de noviembre de 1934, y por la Ley del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934) (6).

La Constitución de 1978 se alinea en este segundo modelo de relaciones con los órganos constitucionales del Estado. Así, el artículo 136.1 dice que el Tribunal de Cuentas «*dependerá directamente de las Cortes Generales*». Esta disposición ha conducido a la doctrina a interrogarse sobre la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas, tal y como resulta del texto constitucional y de su desarrollo por la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982; a preguntarse, en definitiva, por el modelo de relaciones que el Tribunal debe mantener con las Cortes Generales (7).

Constituye un lugar común en la doctrina constitucional relativa a la crisis de la institución parlamentaria señalar la función de control sobre el Ejecutivo y la Administración Pública como la verdadera tarea actual y futura que debe acometer el Parlamento (8). En relación a esta

(6) Además de éstos dos modelos tomados de nuestra historia, es posible pensar que exista otro modelo de configuración del Tribunal de Cuentas en el que éste aparezca dotado de un estatuto de absoluta independencia tanto frente al Ejecutivo como en relación al Parlamento. Este es el caso, por ejemplo, del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania.

(7) En mi opinión, este discurso, la lectura e interpretación del texto constitucional y de la LOTCu, ha estado mediatizada o condicionada por el debate subyacente relativo a la naturaleza y funciones del Tribunal de Cuentas. En la medida en que se haga más hincapié en la función fiscalizadora o en la jurisdiccional, las conclusiones a las que se llegan, con no ser contrarias, sí que al menos difieren en aspectos importantes. Para quienes ponen el énfasis en la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas es un órgano parlamentario. Para quienes desde una posición intermedia resaltan las dos funciones, la jurisdiccional y la fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas es un órgano de relevancia constitucional, que está en la órbita parlamentaria pero que no puede considerarse estrictamente como un órgano parlamentario. Finalmente, quienes ponen especial énfasis en mantener la tradicional función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, lo sitúan en una posición de independencia total en relación a los otros poderes del Estado.

(8) En relación a las funciones de control que corresponden al Parlamento, puede verse la obra de F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984. También, la de J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, 1984 (en la que puede encontrarse una bibliografía selecta sobre el tema), y la de J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984. Véase, además, la conferencia de CAZORLA PRIETO, *El Congreso de los Diputados*, en las presentes Jornadas de Estudio.

función de control del Parlamento, en particular de la actividad presupuestaria y económica, adquiere todo su sentido y significado la relación de dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales como órgano técnico colaborador de éstas en el ejercicio del control político en las materias relativas a la gestión económica de las Administraciones Públicas (9). Para SANTAMARÍA PASTOR, el auge y fortalecimiento de la función fiscalizadora ejercida por el Tribunal de Cuentas cobra auténtico interés político en un sistema de gobierno parlamentario (10).

Hoy es admitido pacíficamente en la doctrina (11) que el Tribunal de Cuentas es un «*órgano de relevancia constitucional*» en atención a las funciones que le asigna la Constitución. Se afirma que el Tribunal de Cuentas es un órgano que está en la órbita parlamentaria, pero que no es un órgano parlamentario. Esto es, de su condición de «*órgano auxiliar*» o de apoyo técnico de las Cortes en las tareas de control económico-financiero, no cabe concluir que sea un órgano parlamentario *stricto sensu*.

Las distintas funciones que corresponden a las Cortes Generales (control político) y al Tribunal de Cuentas (apoyo técnico que fundamenta y dota de verdadero contenido y significado a aquel control político) quedan plasmadas abiertamente en la Exposición de Motivos de la LOTCu:

«... su vinculación a las Cortes Generales y su naturaleza le exigen, por una parte, *que respete de modo absoluto la esfera política que es propia del Congreso de los Diputados y del Senado* y, de otra, que los dictámenes que emita se caractericen por su *solvencia técnica*, con objeto de

(9) Llama la atención en la bibliografía española citada en la nota anterior la falta de mención, cuando se habla de las Comisiones parlamentarias o de las funciones de control, de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que, en mi opinión, está llamada a adquirir una gran relevancia en la organización institucional del Parlamento. Seguramente, su explicación deba buscarse en su reciente constitución (14 de junio de 1983) y en el carácter especializado de su actividad.

Sobre las funciones del Tribunal de Cuentas como colaborador del Parlamento en sus tareas de control político, véase la obra *Le Parlement et la Cour des Comptes*, «*Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*», 1979; en especial, el trabajo de P. M. GAUDEMET, *Institutions supérieures de contrôle financier et Parlements*. También, la obra colectiva, dirigida por D. COOMBES, *El poder financiero del Parlamento*, Madrid, 1981.

(10) SANTAMARÍA PASTOR, *ob. cit.*, págs. 632-633.

(11) En relación a la distinción entre «*órganos constitucionales*» y «*órganos de relevancia constitucional*», puede verse el trabajo de M. GARCÍA-PELAYO, *El «status» del Tribunal Constitucional*, en «*Revista Española de Derecho Constitucional*», número 1 (1981), págs. 11-34. En relación a la consideración del Tribunal de Cuentas como «*órgano de relevancia constitucional*», véase el comentario al artículo 136 de CAZORLA PRIETO, en *Comentarios a la Constitución*, obra dirigida por GARRIDO FALLA, Madrid, 1.ª ed., 1980, y 2.ª ed., 1984. También, su trabajo *Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales*, «*PGP*», núm. 12 (1982). Igualmente, P. LUCAS VERDÚ, «*Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas*», en *El Tribunal de Cuentas...*, t. II, págs. 842 y ss.

que ilustren el juicio de ambas en las decisiones que éstas hayan de adoptar en ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye».

El problema que suscita el artículo 135 CE, desde el punto de vista organizativo y jurídico, es cómo debe entenderse la «dependencia» del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, qué consecuencias jurídicas se derivan de ella. Para CAZORLA, la *dependencia* «tiene más un significado político-histórico que jurídico, pues se justifica en gran medida en el parecer de que la independencia que el Tribunal precisa para el desempeño cabal de sus funciones se garantiza más, dadas éstas, en el marco parlamentario. Estamos ante una dependencia funcional en lo fiscalizador y no orgánica» (12). Efectivamente, en el debate de la significación de la «dependencia» se va a deslizar la discusión doctrinal acerca de la naturaleza y funciones del Tribunal de Cuentas, hasta el punto de matizar las consecuencias jurídicas derivadas de esa relación. Así, la relación de dependencia se va a predicar de la función fiscalizadora en su totalidad (superándose así la restricción que se hacía en los primeros momentos a tan sólo «el examen y comprobación de la cuenta general del Estado»), pero no de la función jurisdiccional. La dependencia, precisa CAZORLA (13), lo es funcional, pero no orgánica.

Pero decir que el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora, está en una relación de dependencia funcional de las Cortes (sin olvidar, repito, que su actividad debe desarrollarse independientemente) no aclara, de una manera concreta, las consecuencias jurídicas derivadas del sistema constitucional de relaciones configurado entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales.

Para SANTAMARÍA PASTOR (14), la dependencia funcional del Tribunal de Cuentas frente a las Cortes «se refiere al *contenido de su función*, pero en absoluto en todo lo demás, lo que las Cortes no deben es tener el poder de *determinar directa o indirectamente el contenido material de las resoluciones e informes* que el Tribunal elabore. Pero ahí acaba su independencia». De ahí deriva SANTAMARÍA PASTOR, como consecuencia:

a) Que las Cámaras puedan planificar y dirigir el trabajo del Tribunal, formulándole simultáneamente las peticiones e informes a realizar.

b) Que las Cortes deben formular los criterios valorativos en base a los que ha de efectuarse el control de eficacia.

(12) CAZORLA PRIETO, *Relaciones...*, págs. 67 y 68.

(13) El que se hable de una dependencia funcional del Tribunal respecto de las Cortes no quiere decir que éstas puedan condicionar el contenido de sus funciones. En este sentido, señala la Exposición de Motivos de la LOTCu que «es de destacar que el Tribunal de Cuentas ha de ejercer sus funciones con independencia y con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico. Independencia funcional y sometimiento al Derecho que no sólo caracterizan al Tribunal de Cuentas según la más exigente ortodoxia, sino que tienen la adecuada garantía de efectividad en el régimen estatutario de sus miembros.

(14) SANTAMARÍA PASTOR, *ob. cit.*, pág. 645.

c) Que deben ser las Cortes, a través del órgano adecuado, quien regule y condicione todo el régimen interno del Tribunal.

Para LINDE PANIAGUA (15), la norma que expresa con mayor claridad el significado de la dependencia es la Disposición Transitoria 1.^a de la LOTCu, por la que se crea la *Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas*. Dependencia, para LINDE PANIAGUA, quiere decir relación, esto es, que el Tribunal de Cuentas se relaciona únicamente con las Cortes Generales, sin que la dependencia signifique, como precisara correctamente CAZORLA, integración en el poder legislativo. Las consecuencias de esta relación son, para LINDE:

«que las relaciones en el desempeño de su función fiscalizadora sólo tienen como interlocutor a las Cortes, de modo y manera que el Tribunal no se relaciona con otros órganos o poderes si no es para requerirles información o colaboración en el desempeño de su función. En segundo lugar, la dependencia se expresa por la circunstancia de que ejercen dicho poder *por delegación permanente de las Cortes*, las funciones fiscalizadoras. A tal efecto, en las Cortes, a través del mecanismo de la Comisión Mixta (...) debe existir una fluida relación entre las Cortes y Tribunal, no debiendo descartarse la posibilidad de que *las Cortes le comuniquen directivas, recomendaciones u otras indicaciones*, o bien solicite informes, dictámenes y otras informaciones» (16).

c) Objeto de la Comunicación.

Dependencia, pues, del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales como expresión del nuevo cambio introducido en la configuración constitucional del sistema de relaciones del Tribunal con los otros órganos constitucionales. Precisamente el objeto de la presente Comunicación queda limitado al análisis de cómo se han materializado en la práctica estas relaciones. De una parte, el estudio de la *Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas*, cauce orgánico a través del cual se institucionaliza y discurre esta relación. Y buena es la presente ocasión para analizar cuál ha sido el desarrollo normativo que ha tenido esta Comisión, constituida por vez primera el 14 de junio de 1983; cuál ha sido su praxis parlamentaria; cuáles han sido los problemas que en estos dos años de funcionamiento ha debido afrontar. Se trata, en definitiva, de averiguar cuál es el modelo de relaciones que se ha perfilado en la práctica, pues su consoli-

(15) LINDE PANIAGUA, «El Tribunal de Cuentas y su dependencia directa de las Cortes Generales», en *El Tribunal de Cuentas...*, t. II, págs. 819-835.

(16) *Ibid.*, pág. 833.

dación por la vía de los usos parlamentarios prefigura la regulación que se haga en el Reglamento General de las Cortes, previsto en el artículo 72 CE, y en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Como elemento de trabajo imprescindible para esta finalidad he utilizado las Actas de las Sesiones habidas por esta Comisión (once hasta mayo de 1985), publicadas como piezas separadas del resto de la documentación de las Comisiones Parlamentarias.

De otra parte, si la Comisión Mixta constituye el cauce orgánico a través del cual se plasma la relación de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas existe, además, otro elemento de análisis de estas relaciones. Nos referimos a todo el aparato de instrumentos de comunicación entre ambas instituciones, que constituye el *cauce formal* a través del cual circula todo un flujo de información que yo denominaría genéricamente como *instrumentos de comunicación* entre el Tribunal y las Cortes. El interés del estudio de este cauce formal reside en el hecho de que su contenido y alcance, su publicidad, su estudio y discusión serán indicadores fieles del equilibrio que guardan estas relaciones.

El análisis de cuál ha sido esta práctica nos dará los contornos más o menos precisos en que estas relaciones se perfilan. Y ello interesa por dos razones:

a) Porque, como ha dicho CAZORLA, «la dependencia parlamentaria nunca puede ser cauce para una mediatización del Tribunal de Cuentas» (17).

b) Porque, ante la ausencia de una reglamentación definitiva, la reflexión sobre la práctica actual puede aportar líneas o tendencias a mantener o a modificar (18).

(17) CAZORLA PRIETO, en *Comentarios a la Constitución*, pág. 2062.

(18) Es incomprensible que pasados tres años desde la aprobación de la LOTCu no se cuente todavía con la Ley de Funcionamiento del Tribunal, o que todavía no se haya aprobado el Reglamento General de las Cortes. Parece ser que la explicación de esta ausencia de desarrollo se debe a la espera de que se produzca una experiencia en la actuación del Tribunal y de la Comisión Mixta que sirva de acodo y orientación a esa normativa que, en otro caso, pudiera ser errática y sujeta a modificación inmediata. Resulta por ello curioso recordar ahora las palabras del señor BARÓN CRESPO, del Grupo Parlamentario Socialista, cuando en la discusión de la LOTCu, a propósito de la conveniencia de que la Ley fuera desarrollada por un Reglamento de las Cortes (como sostenían el Grupo Socialista o el Comunista) o por una ley ordinaria o de funcionamiento (como sostenía el Grupo de la Unión de Centro Democrático), afirmaba que «nosotros creemos que si intentamos dar un giro copérnico a la actividad del Tribunal de Cuentas, en relación con su situación actual, es decir, en relación con su dependencia del Ejecutivo y su inoperancia, nos tememos que muchas de las fuerzas retrógradas y de mantenimiento de la inercia histórica, en el momento de plantearnos una ley de funcionamiento, nos llevarán a una situación en la que nos encontraremos durante dos, tres o cuatro años en las Cortes Generales sin tener esa Ley de Funcionamiento que desarrollara ésta, lo cual haría absolutamente inútil el trabajo que hemos hecho hasta ahora» («DSCD», I Legislatura, núm. 218, de 25 de febrero de 1982, pág. 12857).

II. LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS: CAUCE ORGÁNICO DE LA RELACIÓN

La norma que instituye la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas es la Disposición Transitoria 1.^a de la LOTCu de 1982. Según esta disposición:

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

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

1. *Antecedentes de esta Comisión*

El antecedente directo (19) de la Comisión Mixta encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas lo constituye la *Comisión permanente que para entender en los asuntos que se relacionaran con el Tribunal de Cuentas de la República* estaba prevista en el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934. Esta disposición traducía así el sistema de relaciones configurado en el artículo 120 de la Constitución republicana de 1931 entre el Tribunal y el Parlamento. Este artículo 120 utilizaba la fórmula (el Tribunal de Cuentas dependerá directamente de las Cortes) luego retomada por la actual Constitución de 1978.

Esta Comisión permanente estaba integrada por veintiún miembros (designados proporcionalmente a la representación de cada grupo en la Cámara) y estaba presidida por el Presidente de la Cámara, lo que, evidentemente, le otorgaba un carácter institucional relevante. Entre sus funciones figuraba la de realizar la propuesta de nombramiento del Presidente, Ministros, Fiscales y Secretario del Tribunal de Cuentas al Pleno del Congreso, así como dictaminar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal redactado por el Pleno de este organismo, que debía ser sometido a la aprobación de las Cortes.

(19) Constituyen antecedentes indirectos de esta Comisión permanente de 1934 y de la actual Comisión Mixta, la Comisión prevista en el artículo 4 de la Ley de 25 de junio de 1870, compuesta de siete senadores y siete diputados, cuya presidencia ejercían alternativamente por legislaturas cada uno de los Presidentes de las Cámaras y cuya función era el nombramiento del Presidente y de los Ministros del Tribunal. Igualmente, según el Real Decreto de 19 de junio de 1924 del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, correspondería a los Presidentes de los Cuerpos legisladores, conjuntamente, la elección y nombramiento de los miembros del Tribunal.

2. Regulación actual

Como claramente se señala por la Disposición Transitoria 1.^a, la regulación sustantiva de la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas queda deferida a lo que regulen «*los Reglamentos de las Cortes Generales*». En mi opinión, esta referencia es imprecisa, pues por tales puede entenderse lo que digan tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado. Sin embargo, el carácter mixto de la Comisión y su mismo carácter institucional obligan a concluir que esta regulación no puede ser contenida en otra norma que en *el Reglamento General de las Cortes*, previsto en el artículo 72 de la Constitución.

Esta interpretación se confirma por el contenido de los Reglamentos del Congreso y del Senado. Efectivamente, ni el del Congreso, de 16 de febrero de 1982, ni el del Senado, de 26 de mayo de 1982, contienen una regulación de esta Comisión Mixta (20). Y este hecho no puede interpretarse como un olvido cuando su discusión en las Cámaras coincide con la de la LOTCu (cuyo Proyecto se presentó en el Congreso de los Diputados en 1980).

La ausencia de una regulación sustantiva de esta Comisión, al no existir el Reglamento General de las Cortes, ha debido ser subsanada mediante unas «*Normas de funcionamiento de la Comisión Mixta*», aprobadas por las Mesas del Congreso y Senado, en sesión conjunta de 3 de marzo de 1983 (21).

Según estas Normas, la Comisión está integrada por 38 miembros, de los que 22 son Diputados y 16 Senadores, designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras. El número de 38 coincide con el número de miembros de las Comisiones del Congreso. Es de suponer que la justificación de la diferencia numérica entre Diputados y Senadores se hace depender del número global distinto de éstos existente en cada Cámara. Lo que no deja de ser problemático, al no constituir una verdadera Comisión Mixta por el predominio del Congreso, que, una vez más, sale potenciado en sus funciones respecto del Senado. En todo caso, ésta es una cuestión que deberá zanjar definitivamente el Reglamento General de las Cortes.

El nombramiento de los miembros de la Comisión debe hacerse dentro de los quince días posteriores a la constitución de las Cámaras. La *constitución* de la Comisión se hace en los quince días siguientes a aquel nombramiento. Existe una Mesa de la Comisión (integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios), elegida en la se-

(20) En este sentido, la Disposición Final 3.^a del Reglamento del Congreso, en relación a la formación de Comisiones Mixtas, remite al Reglamento General de las Cortes. Asimismo, la referencia que se hace en los artículos 57 y 58 del Reglamento del Senado a las Comisiones Mixtas y conjuntas de ambas Cámaras no es suficiente para salvar este vacío.

(21) Publicadas en el «BOE», II Legislatura, Serie I, núm. 23, de 20 de abril de 1983, págs. 293-294. El contenido de estas Normas se transcribe en el Apéndice I.

sión constitutiva de entre sus miembros, y que es el órgano encargado de mantener relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas y de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el ejercicio de su función de estudio y propuesta a los Plenos de las Cámaras en las medidas y normas oportunas.

La *sede* de la Comisión se fija, al comienzo de cada legislatura, en una de las dos Cámaras, asegurando, en este caso, los servicios jurídicos y administrativos. La *convocatoria* de las sesiones corresponde al Presidente de la Comisión, de acuerdo con el Presidente de la Cámara en que resida. Además, la Comisión podrá ser convocada y presidida por cualquiera de los Presidentes del Congreso o del Senado. El *orden del día* es aprobado previamente por la Mesa. El *régimen de funcionamiento* queda sujeto a la regulación de las Normas aprobadas por las Mesas de ambas Cámaras el 3 de marzo de 1983, y en su caso por las que puedan aprobar éstas a su propuesta, o, en su defecto, por el Reglamento del Congreso de los Diputados (22).

La escueta regulación que acabamos de exponer no ha resuelto, como era de prever, ni puede resolver de futuro, los problemas que plantea la relación con un órgano de las peculiares características como el Tribunal de Cuentas. Efectivamente, la corta experiencia de la Comisión Mixta es suficiente para detectar una rica problemática jurídica que a cada paso plantea la relación con el Tribunal de Cuentas. Esta problemática ha tenido que ir resolviéndose acudiendo a las escasas normas que regulan el funcionamiento de la Comisión y, las más de las veces, a los «usos parlamentarios», a la práctica parlamentaria. Por esta circunstancia, el estudio de la actuación de la Comisión Mixta tiene su interés en la medida en que, ausente una regulación definitiva de ésta, la práctica puede condicionar y modular la regulación futura. Del análisis de la práctica de la Comisión Mixta pueden enumerarse las siguientes cuestiones que interesa retener:

- a) *Necesidad de dotar a la Comisión Mixta de servicios jurídicos y administrativos permanentes y especializados.*

El artículo 3 de las Normas de funcionamiento de la Comisión señala que la Cámara donde al comienzo de cada legislatura se fije la sede de la Comisión será la que proporcione a ésta los servicios jurídicos y administrativos que precise para su actividad. Ello conlleva, al menos teóricamente, la posibilidad de que en cada legislatura se modifique la sede y con ella que cambien aquellos servicios. Sin embargo, la complejidad del trabajo a realizar, así como la necesaria continuidad del mismo (téngase presente la recepción permanente de una información especializada y técnica, los períodos de suspensión de sesiones o

(22) Para la tramitación de la Memoria-Dictamen relativa a las Cuentas Generales del Estado correspondientes a los ejercicios de 1978, 1979 y 1980, las Mesas del Congreso y del Senado han debido precisamente elaborar unas normas específicas, como en su momento se verá.

los cambios de legislatura, que acarrearán la renovación de los miembros de la Comisión), parecen aconsejar la conveniencia de que aquellos servicios jurídico-administrativos deban ser permanentes y exclusivos de la Comisión Mixta (23). Frente al sistema de sede rotativa previsto en las Normas de funcionamiento, no queda otra opción que la elección de una de las Cámaras como sede definitiva, opción que garantizaría de esta manera una permanencia y continuidad de los servicios que constituyen el soporte de la Comisión.

Junto a estos servicios ordinarios debe pensarse en la dotación de personal especializado (economistas, expertos contables, matemáticos, etcétera) que, de manera habitual u ocasional, apoye la compleja tarea de la Comisión. Dotación de unos servicios especializados similares a los que ya tienen algunas Comisiones parlamentarias, como el Servicio de Asesoramiento económico-financiero con que cuenta la Comisión de Presupuestos del Congreso (24).

El carácter permanente de los servicios ordinarios puestos a disposición de la Comisión Mixta, así como su reforzamiento por personal especializado, va en la línea de una institucionalización de las funciones de las Comisiones parlamentarias, que, indudablemente, quedarán potenciadas en la medida en que sus medios materiales y humanos sean muy superiores a los actuales.

- b) *Conveniencia de que exista una conexión personal e informativa con otras Comisiones parlamentarias.*

Es obvio que la información procedente del Tribunal de Cuentas, canalizada a las Cortes a través de la Comisión Mixta, revierte, finalmente, a toda la institución parlamentaria. La presencia de todos los grupos parlamentarios en la Comisión constituye, desde el punto de vista político, una garantía de que esta información va a ser puntualmente transmitida a toda la institución parlamentaria. Pero dada la importancia de esta información, y pensando en su óptima utilización en la toma de decisiones, sería deseable potenciar las conexiones orgánicas o per-

(23) En relación al asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, véanse las Normas aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, publicadas en el «BOCD», II Legislatura, Serie E, núm. 98, de 20 de febrero de 1985, págs. 969-971.

(24) Sobre la necesidad de crear un servicio de asesoramiento económico-financiero dentro de los servicios administrativos de la Comisión de Presupuestos del Congreso, para desarrollar tareas de asistencia y asesoramiento económico en materia presupuestaria, así como la incorporación de funcionarios parlamentarios con titulación de economistas, a fin de superar las lagunas existentes en el asesoramiento puramente económico, véase el trabajo de CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 3 (1984), en especial págs. 68 a 72. La necesidad de facilitar un asesoramiento especializado a la Comisión no exige imperiosamente que se tengan que crear nuevos cuerpos de funcionarios al servicio del Parlamento. Téngase en cuenta la posibilidad que tienen las Comisiones parlamentarias (art. 44, 4.º, del Reglamento del Congreso) de recabar «la comparecencia de otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión».

sonales de los miembros de la Comisión Mixta con los de otras próximas por sus funciones, como la Comisión de Presupuestos o la de Economía, Comercio y Hacienda. En la práctica, esta conexión orgánica o personal está garantizada por la pertenencia simultánea de los miembros de la Comisión Mixta a alguna de estas dos Comisiones. Ciertamente, no deben ocultarse los inconvenientes que, de hecho, puede acarrear esta pertenencia múltiple, como puede ser la dispersión o la no participación activa de los parlamentarios en todas estas Comisiones (25).

En todo caso, como esta conexión personal puede no ser suficiente, deberá potenciarse la información permanente a las Comisiones en aquellos asuntos que les afecten, con el fin de facilitar la toma de decisiones políticas en materia económica y presupuestaria.

c) *La presencia de los miembros del Tribunal de Cuentas en las sesiones de la Comisión, elemento dinámico de la relación.*

La posibilidad prevista en el número dos de la Disposición Transitoria 1.^a de que el Presidente del Tribunal de Cuentas asista, si fuera convocado a ello, a las reuniones de la Comisión es un hecho que la práctica de la Comisión ha prodigado. Es más, no sólo ha acudido a estas sesiones el Presidente del Tribunal de Cuentas, sino también los Consejeros responsables directos de las comunicaciones presentadas a la Comisión. Ciertamente, la asistencia de los miembros del Tribunal de Cuentas ha sido habitual cada vez que se ha hecho la presentación de una comunicación del Tribunal de Cuentas, e incluso se ha extendido a los trabajos de la Ponencia encargados de estudiar estos documentos.

Esta presencia constituye un elemento dinámico en la relación entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes que, desde luego, contribuirá a vigorizar y hacer más fluida y rica esta comunicación. La posibilidad de que se aclaren oralmente las dudas que puede haber planteado alguna comunicación o que se amplíen datos contribuye a multiplicar la eficacia de la Comisión (26).

(25) Cabe pensar como solución el atribuir a los miembros de la Comisión de Presupuestos (al menos una buena parte) la pertenencia a la Comisión Mixta. Problemas particulares puede ocasionar el seguimiento de las recomendaciones hechas por el Tribunal de Cuentas. En Francia, sin que el modelo de relaciones *Cour des Comptes*-Parlamento sea idéntico, juega un importante papel la *Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques* del Senado. Esta Comisión dedica un Informe especial en el momento del examen de la Ley de Presupuestos sobre el *Rapport Public* de la *Cour des Comptes*. Sobre este particular, pueden verse R. CHIROUX, «Un element actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Ve. République: le rapporteur general de la Commission des Finances du Senat», en *Etudes de Finances Publiques. Melanges à l'honneur de P. M. Gaudemet*, París, 1984, págs. 223-245; B. BECK, «La Cour des Comptes et le Parlement», en *Etudes de Finances...*, págs. 269-278.

(26) Por supuesto que la presencia de los miembros del Tribunal de Cuentas en la Comisión Mixta tiene un alcance limitado. Sólo la aclaración y ampliación de información se admite en la práctica. Su sentido es evitar todo debate que polemice con los puntos de vista del Tribunal de Cuentas (véase el núm. 11 de las Actas de la Comisión Mixta, correspondientes a la sesión de 8 de mayo de 1985, pág. 9). En

d) *Significado y alcance de las funciones de la Comisión.*

La cuestión central que aquí se plantea no es otra que poner de manifiesto el alcance y límites de la actuación de la Comisión en relación a las comunicaciones que presente el Tribunal. Aquí debe recordarse el distinto papel que tienen las Cortes (valoración política) y Tribunal de Cuentas (valoración técnica).

Para aclarar esta cuestión debe tenerse en cuenta el contenido de la Disposición Transitoria 1.^a de la LOTCu, que atribuye a la Comisión Mixta el carácter de órgano encargado de la relación de las Cortes con el Tribunal de Cuentas, «así como de *estudiar y proponer* a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas». El desarrollo, concreción y alcance de esta facultad de «*estudio y propuesta*» de la Comisión es algo reservado al Reglamento General de las Cortes, pero que en buena medida está ya perfilándose a través de la práctica parlamentaria.

Esta facultad de «*estudio y propuesta*» en ningún caso debe entenderse, en mi opinión, como una *facultad de aprobación* de las comunicaciones que presente el Tribunal de Cuentas, como si necesitaran de este requisito para una hipotética validez y eficacia. Por el contrario, como órgano técnico, colaborador de las Cortes pero dotado de una independencia funcional, no es ése el sentido y significado que debe tener la actuación de la Comisión. Las comunicaciones del Tribunal de Cuentas valen por sí mismas, como opinión cualificada de un órgano técnico. Su contenido intrínseco, su valía en cuanto a la apreciación de la gestión económica fiscalizada, podrá ser más o menos acertada, pero ahí está. Su solvencia técnica facilitará en mayor o menor medida una futura decisión política de rectificación de una norma o de una práctica administrativa, pero, repito, es un dato del que hay que partir (para controlar políticamente la actuación administrativa), no un dato a enjuiciar en sí mismo (27).

Y se trae aquí esta cuestión porque considero que en la práctica de la Comisión no siempre se ha tenido claro cuál es el alcance y límite de sus funciones, a lo que contribuye, seguramente, el mecanismo no del todo apropiado de discusión y debate de las comunicaciones del Tribunal de Cuentas. El trámite de examen de éstas en la Comisión se está realizando según lo previsto en el artículo 199 del Reglamento del Congreso (artículo comprendido en el Capítulo III del Título XI, intitulado «*Del examen de informes que deban remitirse al Congreso*»), pero previsto específicamente para el examen del Informe anual que el Tribunal

Francia, las preguntas de los parlamentarios a la *Cour des Comptes* deben formularse por escrito y, una vez contestadas, no dan lugar a ningún debate en presencia del *Premier President* de la *Cour*; así «se encuentra preservada la independencia de la jurisdicción financiera y el principio de separación de poderes». Vid. D. Beck, *ob. cit.*, pág. 274.

(27) Ciertamente que en ocasiones podrá estarse de acuerdo o no con sus conclusiones, pero eso es otra cuestión que incidirá en la proposición de unas u otras medidas. Esto es, las comunicaciones pueden ser valoradas políticamente, pero sin que en ningún momento ello signifique una aprobación o rechazo de la comunicación del Tribunal de Cuentas.

de Cuentas debe dirigir a las Cámaras en relación a la Cuenta General del Estado y del sector público. Pues bien, este artículo 199 remite en cuanto al procedimiento al establecido en el artículo 198, pensado para el caso del «examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno». Recibida la comunicación se constituye una Ponencia que eleva un informe que se debate en la Comisión, formulándose a continuación por cada grupo parlamentario propuestas de resolución para su aprobación por la Comisión.

Cabe admitir que el problema no está tanto en el procedimiento como en no tener claros cuáles son los límites en los que se mueve la Comisión, el alcance de su «estudio y propuesta». El propio mecanismo de los debates y votaciones lleva a posicionamientos políticos (de partido), a que surjan posturas de defensa de la actuación de la Administración enjuiciada por parte de los grupos parlamentarios encargados de gobernar en el momento al que corresponden los hechos enjuiciados; en definitiva, a que se someta a discusión y enjuiciamiento la corrección del propio informe del Tribunal de Cuentas (lo que no siempre será inoportuno), llegándose incluso a pretender modificar, a través de las propuestas de resolución, las conclusiones del Tribunal de Cuentas. Otras veces se recogen como propuestas de la Comisión lo que son conclusiones del Tribunal de Cuentas (lo que podría pensarse constituye un necesario espaldarazo o «aprobación» de la actuación del Tribunal).

La Comisión, en mi opinión, partiendo de la comunicación debe sacar las conclusiones oportunas que llenen de sentido el control político que le corresponde ejercer sobre la actuación del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Realizar, en definitiva, las propuestas de mejora, rectificación legislativa o corregir, a través del control sobre el Gobierno, las prácticas nocivas en la gestión de los fondos públicos. Con ello se pretende evitar, y de ello han sido conscientes los miembros de la Comisión, que ésta se convierta en un Tribunal de los hechos analizados y, por ello, en un «juez» del Tribunal de Cuentas. En este sentido quiero traer aquí unas palabras del Presidente de la Comisión, señor TORRES BOURSAULT, que constituyen una valiosa muestra de la plena conciencia de estas dificultades:

«Ni la Ponencia ni esta Comisión Mixta puede sustituir al Tribunal en su función de control, por un lado, ni, por otro, convertirse en una Comisión de Investigación. El Tribunal de Cuentas es el órgano técnico del que se valen las Cortes Generales para posteriormente poder hacer una valoración política y las propuestas de resolución dirigidas, bien al Tribunal de Cuentas o bien al Poder Ejecutivo; pero en ningún caso puede sustituir al Tribunal en la función técnica de control, ni convertirse por la vía de la Ponencia o de la actuación de esta Comisión en una Comisión Investigadora» (28).

(28) Actas de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, núm. 6, de 26 de septiembre de 1984, pág. 15.

E, igualmente, el señor Presidente de la Comisión, en el debate y votación de las propuestas de resolución habidos con motivo de la tramitación de la Memoria-Dictamen del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado de 1979, va a aclarar que:

«En cuanto a la propuesta de resolución del Grupo Parlamentario Centrista ha sido rechazada su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión por entender que en la medida que *entraña enmiendas a las conclusiones del Tribunal de Cuentas, podrían suponer una mediatización en la función fiscalizadora autónoma e independiente del propio Tribunal*. La Comisión puede someter al Tribunal de Cuentas criterios que le hagan, en hipótesis, modificar sus conclusiones, pero *no puede hacer modificación directa de esas conclusiones...* Por consiguiente, las propuestas del Grupo Parlamentario Centrista no serán sometidas a debate ni a subsiguiente votación» (29).

El señor BRAVO DE LAGUNA, del Grupo Parlamentario Centrista, reconocerá expresamente que la forma de presentar estas propuestas no ha sido reglamentariamente correcta (30). Clara conciencia, pues, de cuáles son los límites entre los que se mueve la actuación de la Comisión. Imposibilidad de que a través de la propuesta de resolución se puedan modificar las conclusiones del Tribunal, lo que no impide que «la Comisión pueda someter criterios que le hagan en hipótesis» y de futuro modificar sus conclusiones al Tribunal. Esta interpretación que hace el Presidente de la Comisión recuerda la posición de SANTAMARÍA PASTOR cuando afirma que las Cortes deben «formular los criterios valorativos en base a los que [el Tribunal de Cuentas] ha de efectuarse el control de eficacia, criterios para cuya formulación sólo está legitimada la representación del pueblo».

Si por el lado de la actuación de la Comisión existen unos límites evidentes a su función de «estudio y propuesta», no debe olvidarse que existen unas «reglas de juego» que el Tribunal de Cuentas debe respetar. El contenido de las comunicaciones del Tribunal de Cuentas debe mantenerse en un estricto y exquisito plano técnico. No debe hacer apreciaciones que no estén manifiestamente respaldadas por los hechos. El contenido de sus comunicaciones, el sentido y alcance de sus conclusiones contribuirá sobremedida a que la Comisión se mantenga en su función de valoración política de «estudio y propuesta», sin invadir lo que, en principio, corresponde a la actuación del Tribunal de Cuentas. Un deslíz del Tribunal en el mundo de las meras apreciaciones subjetivas empujará, sin duda, a la Comisión a valorar, a su vez, la actuación del Tribunal de Cuentas. A la objetivización de sus informes contribuirá

(29) *Ibid.*, núm. 7, de 31 de octubre de 1984, pág. 25.

(30) *Ibid.*, pág. 26.

el proceso interno de discusión y enmiendas sucesivas previas a la aprobación por el Pleno del Tribunal (31).

Una interpretación distinta de los cometidos de la Comisión puede conducir, por el juego de las mayorías de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara, a una neutralización del control encomendado al Tribunal de Cuentas. La necesidad de que en las votaciones y propuestas se llegue a un consenso institucional será un elemento de fortalecimiento del papel del Tribunal de Cuentas y, al mismo tiempo, del control político que corresponde al Parlamento.

e) *Imposibilidad de que las Cortes, a través de la Comisión Mixta, puedan dictar directivas al Tribunal de Cuentas.*

De las conclusiones sentadas en relación al alcance y límites de la actividad de la Comisión Mixta se deriva otra consecuencia implícita en ellas. El sistema constitucional de relaciones configurado entre las Cortes y el Tribunal de Cuentas, la dependencia de éste, en ningún momento puede entenderse como título que habilite para que aquéllas puedan comunicar directivas en el sentido de instrucciones normativas que de una manera general condicionen la actividad del Tribunal de Cuentas, como parece sostener LINDE (32). Ni incluso cabe reconocer a las Cortes la potestad de «planificar y dirigir», *unilateralmente*, el trabajo del Tribunal, como ha afirmado SANTAMARÍA PASTOR (33).

El que se haga esta afirmación en nada resta atribuciones a las Cor-

(31) Así, en la primera conclusión de la Memoria-Dictamen del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de 1979 se contiene la afirmación de que «el Decreto-Ley no puede ser utilizado para aprobar créditos extraordinarios o suplementos de créditos», pues, según el Tribunal de Cuentas, la urgencia en el gasto puede cubrirse acudiendo a los anticipos de Tesorería. Sin embargo, para el Diputado BRAVO DE LAGUNA, del Grupo Parlamentario Centrista, es una cuestión opinable para que el Tribunal de Cuentas la formule de una manera genérica (Actas de la Comisión Mixta, núm. 6, de 26 de septiembre de 1984, pág. 4). Asimismo, suscitaron un apasionado debate en el seno de la Comisión las conclusiones del Ministerio Fiscal (y, por tanto, no del Tribunal de Cuentas) en el asunto de la adquisición por RENFE de las acciones de la Unión de Benisa, S. A. (UBESA). Según el Ministerio Fiscal, «si bien se produjo un perjuicio patrimonial para RENFE cifrado en más de 300 millones, por haber pagado un precio excesivo por las acciones de UBESA, no se aprecia responsabilidad al no existir acción u omisión contraria a la ley a tenor de lo dispuesto en el artículo 38 LOTCu... pues no existe norma legal alguna... que señale los criterios técnicos que han de utilizarse para valorar las acciones y el no seguir las no significa contravención de la ley... Ello no obstante, el hecho de que no exista responsabilidad contable —concluye diciendo dicho Ministerio— no es óbice para que la actuación de los representantes de RENFE pudiera haber adolecido de negligencia o incompetencia con resultados económicamente lesivos que les pudieran ser reclamados por la propia perjudicada ante la jurisdicción civil, en base a los artículos 1726 y 1902 del Código Civil». No obstante esta opinión del Ministerio Fiscal, el Pleno del Tribunal de Cuentas acordó la apertura de un juicio de cuentas para depurar la posible responsabilidad contable, lo que le parece contradictorio al representante del Grupo Parlamentario Centrista, señor RODRÍGUEZ SAHAGÚN (Actas de la Comisión Mixta, núm. 8, de 1 de marzo de 1985, págs. 17 a 21).

(32) LINDE PANIAGUA, *ob. cit.*, pág. 833.

(33) SANTAMARÍA PASTOR, *ob. cit.*, pág. 645.

tes para que ejerzan su iniciativa en materia de procedimientos de fiscalización (art. 45 LOTCu), esto es, para que requieran del Tribunal de Cuentas la realización de informes o que en relación con los ya emitidos se amplíen datos. Pero, una vez incitado, el Tribunal de Cuentas debe entenderse totalmente libre en cuanto a la realización de sus cometidos, sin que esté constreñido por directriz alguna de las Cortes, en el sentido de que condicione los resultados de su fiscalización.

Sería, por lo demás, aconsejable que el ejercicio por la Comisión de sus atribuciones de iniciación de los procedimientos de fiscalización, de petición de informes o investigaciones se hiciera con la máxima responsabilidad, no guiada por motivaciones coyunturales o políticas, por cuestiones o temas anecdóticos, de tal manera que se venga a entorpecer, por dispersión, los programas de trabajo del Tribunal (34). La relación con el Tribunal de Cuentas debe afrontarse con un espíritu institucional donde, sobre todo, debe primar la colaboración y coordinación. En este sentido sería positivo, y más mientras el Tribunal de Cuentas no disponga de medios materiales y humanos suficientes, que cada año, con la suficiente previsión, la Comisión Mixta y el Tribunal de Cuentas fijen de mutuo acuerdo unos planes de trabajo, se señalen los temas sobre los que deba dirigirse la fiscalización selectiva del Tribunal, para evitar cualquier improvisación que pueda ser un elemento de politización de la actuación del Tribunal, como ha podido suceder con las peticiones de algunos grupos parlamentarios (asunto de las auditorías solicitadas por el Grupo Parlamentario Popular de determinados Ayuntamientos regidos por los socialistas, así como la negativa de este Grupo a que las mismas se hicieran, para no entorpecer, se dice, la actuación del Tribunal de Cuentas). De ahí la conveniencia de elaborar programas globales de fiscalización que abarquen a todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) y que se lleven a cabo sin motivaciones coyunturales, para evitar que la actuación del Tribunal pueda en algún momento ser utilizada como arma política (35).

(34) Véase la polémica en el seno de la Comisión Mixta a raíz de los escritos del Grupo Parlamentario Popular por los que se solicita del Tribunal de Cuentas la realización de determinadas «auditorías» sobre las condiciones económicas de adjudicación de contratos de limpieza en los Ayuntamientos de Murcia, Lorca, Elche, Ceuta, Mérida, Mahón, Madrid, Castellón, Valencia y Alicante (Actas de la Comisión Mixta, núm. 7, de 31 de octubre de 1984, págs. 17 a 20), o el también del Grupo Popular por el que se solicita la realización de una «auditoría» en relación con el Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria) (Actas de la Comisión Mixta, núm. 10, de 19 de abril de 1985, págs. 8 a 10), a los que se opondrá el Grupo Socialista. El Senador POZUETA MATE, del Partido Nacionalista Vasco, llama la atención sobre la necesidad de seguir en estos asuntos una posición institucional que no caiga en tentaciones coyunturales. La fiscalización de los Ayuntamientos debe hacerse siguiendo unos planes anuales y no por motivaciones partidistas.

(35) Como quiera que la fiscalización del Tribunal de Cuentas no llega, desgraciadamente, a todos los ámbitos, el aprovechamiento eficaz de sus medios humanos y materiales debe basarse en unos adecuados programas de trabajo selectivo que abarque, en proporción a su importancia económica, a todas las Administraciones Públicas.

f) *¿Quién debe comunicar a la Administración fiscalizada las irregularidades observadas?*

Por lo común, todas las comunicaciones del Tribunal de Cuentas a la Comisión terminan con un dictamen o conclusiones donde se exponen, unas veces, la necesidad de que la Administración rectifique, subsane o lleve a cabo determinada actuación; otras se trata de sugerencias de modificaciones legales o reglamentarias tendentes a corregir prácticas viciadas. ¿Quién debe comunicar a la Administración fiscalizada las irregularidades observadas? ¿El mismo Tribunal de Cuentas o la Comisión Mixta?

En la práctica de la Comisión se constata que es ésta, mediante la aprobación de las propuestas de resolución que siguen a la toma en consideración de todas las comunicaciones, la que «insta al Gobierno», por lo general, para que, a su vez, requiera a un determinado organismo el respeto y cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas. En la práctica es, pues, la Comisión Mixta, son las Cortes Generales, quienes instan al Gobierno, si el organismo fiscalizador está en la órbita de la Administración estatal. En los supuestos de las Comunidades Autónomas cabe pensar que la Comisión Mixta podrá dirigirse directamente al Ejecutivo de aquéllas para que adopte las medidas pertinentes, sin necesidad de que haya de pasar por el conducto de la Asamblea Legislativa, pues no debe olvidarse que el Tribunal de Cuentas es un órgano de ámbito nacional dependiente de las Cortes Generales. Igualmente, en el caso de las Corporaciones Locales, la relación de la Comisión podrá ser directa con ellas.

El hecho de que el Tribunal de Cuentas deba pronunciarse con frecuencia, a instancia de la Comisión, sobre el grado de cumplimiento de sus propuestas, tal vez exija matizar esta práctica y que se regulen expresamente aquellos supuestos en los que el Tribunal de Cuentas pueda dirigirse directamente a las Administraciones Públicas fiscalizadas para hacerles las observaciones que crea conveniente (36). Las respuestas recibidas a estas observaciones constituirán, sin duda, un buen material para la elaboración del Informe anual. Claro está que esta relación directa no debe desvirtuar el verdadero control político, que corresponde a las Cortes.

Cuestión distinta es que la decisión sobre las medidas concretas a adoptar para el cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas a través de la Comisión, la organización de los servicios administrativos corresponda en todo caso a la Administración fiscalizada. El Tribunal de Cuentas debe señalar los objetivos, pero los medios, su elección, corresponde a la Administración, según el principio de que los jueces no administran.

(36) Téngase en cuenta que, normalmente, en los procedimientos de fiscalización se da audiencia a la Administración afectada para que formule las alegaciones que tenga por conveniente en relación a su gestión económica. Véanse, así, las Actas de la Comisión Mixta, núm. 8, de 1 de marzo de 1985, pág. 7.

III. INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS A LAS CORTES GENERALES: CAUCE FORMAL DE LA RELACIÓN

Si la Comisión Mixta constituye el cauce orgánico a través del que se materializa la relación del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales, lo que denomino, con carácter general, «*instrumentos de comunicación del Tribunal de Cuentas a las Cortes*» constituye el *cauce formal* por el que discurre un flujo constante de información resultado de la actividad del Tribunal de Cuentas en su calidad de órgano de control externo de la actividad económica de las Administraciones Públicas, auxiliar como órgano técnico de las tareas de control político que corresponden al Parlamento.

En la LOTCu aparecen recogidos toda una serie de instrumentos que constituyen el aluvión sedimentado cuya procedencia es fácil seguir analizando anteriores textos legales, pero que no siempre responden a los mismos principios, como se verá.

1. *La declaración definitiva sobre la Cuenta General del Estado* (art. 10 LQTCu, en relación con el 136.1 CE)

Uno de los supuestos en que más claramente se constata el carácter del Tribunal de Cuentas como órgano auxiliar y colaborador del Parlamento, en relación al control político que éste ejerce en materia económica sobre el Ejecutivo, es el relativo al «*examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*».

A mi entender, la fórmula utilizada por el artículo 136.1 CE no es todo lo acertada, desde el punto de vista técnico, que hubiera sido de esperar y ha sido motivo de confusión. Así, se ha pensado que la dependencia del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes lo era únicamente en relación al «*examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*», dependencia articulada mediante una *delegación* al Tribunal de Cuentas. Pero esto, a nada que se tenga en cuenta nuestra historia (en relación a la aprobación de la Cuenta General del Estado), no puede entenderse así.

El artículo 10 de la LOTCu, al desarrollar el artículo 136.1 CE, aun manteniendo los mismos términos, precisa que el Pleno del Tribunal de Cuentas «*dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno*», debiendo deducir, en consecuencia, que la propuesta del Tribunal de Cuentas debe ser considerada por las Cortes y que la aprobación de la Cuenta corresponde a éstas.

En mi opinión, para una correcta interpretación de las funciones que corresponden al Tribunal de Cuentas en relación al «*examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*», debe acudir a los antecedentes históricos. Efectivamente, el único texto constitucional donde encontramos fórmula similar a la utilizada en el artículo 136 de la Constitución de 1978 es en el artículo 120 de la Constitución de 1931. Dice así:

«El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el *conocimiento y aprobación final* de las Cuentas del Estado.»

El matiz importante de este artículo es que dice «*conocimiento y aprobación final*», mientras que la Constitución de 1978 dice «*examen y comprobación*». Ciertamente, en aquel sistema sí que tenía sentido que existiera una *delegación* de las Cortes si al Tribunal correspondía la «*aprobación final*». Sin embargo, el desarrollo del artículo 120 de la Constitución republicana no sigue ese modelo, sino que continúa con la tradición histórica plasmada en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870, en las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1870 y 1911, al atribuir únicamente al Tribunal de Cuentas la función de «certificar del resultado que ofreciera el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado», librando ésta al Gobierno para que presente un Proyecto de Ley de Cuentas para su aprobación por el Congreso de los Diputados (37).

Así, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934, en el artículo 11, apartado 5.º, señala como competencia del Tribunal de Cuentas «*examinar y comprobar* las Cuentas Generales del Estado que redacte la Intervención General y *declarar su conformidad o las diferencias* que ofrezcan, cotejadas con las particulares presentadas al Tribunal y con las disposiciones del presupuesto correspondientes». Y, en el apartado 7.º, el Tribunal de Cuentas debe «librar y pasar al Gobierno certificación del resultado que ofrezca el examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado», para precisar en el Reglamento orgánico del Tribunal de Cuentas aprobado el 16 de julio de 1935 (art. 183) que «acordará la devolución de la cuenta y los libros a la Intervención General de la Administración del Estado, a los efectos del artículo 79 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911». Y en este artículo se señala cómo el Gobierno debe presentar a las Cortes un proyecto de ley de cuentas, acompañado de la certificación del Tribunal, para su aprobación por las Cortes.

Este mismo sistema de atribuciones del Tribunal de Cuentas se man-

(37) Según el artículo 61 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1870, «el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados la cuenta definitiva correspondiente al mismo, con un proyecto de ley para su aprobación». Y el artículo 73 dice: «A todo proyecto de ley de aprobación de cuentas acompañará una certificación de cuentas, librada por el Tribunal de Cuentas, en que conste que habiendo sido examinadas y comprobadas con los resultados de las parciales presentados al mismo Tribunal, y con las leyes y demás disposiciones que hayan autorizado los cobros y los gastos, han resultado conformes, expresando en caso contrario las diferencias observadas.» En el artículo 16, 8.º, de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870 corresponde al Tribunal «librar y pasar al Gobierno certificación del resultado que ofreciera el examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado». Iguales precisiones se encuentran en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1911.

tiene en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1953, así como en la Ley General Presupuestaria de 1977, hasta llegar a la Constitución de 1978 y a la LOTCu de 1982. ¿Cuál ha sido en la práctica el sistema de relaciones y atribuciones del Tribunal de Cuentas y de las Cortes en relación al «examen y comprobación de la Cuenta General del Estado»?

La presentación por el Tribunal de Cuentas, en el primer trimestre de 1984, de la Memoria-Dictamen sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1978 va a plantear un complejo problema jurídico a las Cortes, en el que se debaten no sólo cuestiones procedimentales, sino también sustantivas, en particular si estamos o no ante un dictamen legislativo que el Parlamento puede o no aprobar; en definitiva, a quién corresponde la aprobación de la Cuenta General.

El origen del problema, dejando de lado ahora la ausencia de un desarrollo normativo en la Ley de Funcionamiento del Tribunal o en el Reglamento General de las Cortes, reside en la forma y contenido de la Memoria-Dictamen presentada por el Tribunal. En su Introducción se explica (y el Presidente del Tribunal de Cuentas al hacer su presentación ante la Comisión volverá a recordarlo: Actas de las Sesiones de la Comisión, núm. 3, de 3 de abril de 1984) que el Tribunal tiene la obligación de presentar ante las Cortes, de una parte, una *declaración definitiva sobre la Cuenta General del Estado* (art. 10 LOTCu, en relación con el 136.1 CE), que «no puede extenderse más allá de la verificación cuantitativa, aritmética, primera manifestación del control de legalidad», en palabras del Presidente del Tribunal de Cuentas, señor FERNÁNDEZ PIRLA, y, de otra parte, el *Informe anual* (art. 13, en relación con el 136.2 CE), análisis que desde la perspectiva de la eficacia y la gestión económica le merezca al Tribunal la Cuenta General del Estado y del sector público. Tanto formal como sustantivamente, estos instrumentos son distintos. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas, por la escasez de documentación de que dispone para poder elaborar adecuadamente el Informe anual (falta, desde luego, información sobre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales), presenta un documento que intenta cumplir con los dos trámites (de ahí su nombre de Memoria-Dictamen). Estamos ante una *declaración sobre la Cuenta General del Estado, pero al mismo tiempo se apunta ya al horizonte del Informe anual*, cuyo ámbito y método es distinto; en el primero es suficiente con el control de legalidad; el segundo se hace desde la perspectiva del control de gestión, de la eficacia y la economía (38).

Esta Memoria-Dictamen, así concebida, va a plantear a las Cámaras la discusión sobre el procedimiento para su tramitación, puesto que «en ningún momento se ha regulado el procedimiento para la tramitación de la Cuenta General del Estado, acerca de la cual debe informar anualmente el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales. Todo ello a pesar

(38) Según las propias palabras del Tribunal, «el Tribunal de Cuentas ha tenido que plantearse y resolver las posibles relaciones o diferencias existentes entre los artículos 10 y 13 de la LOTCu 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».

de que el artículo 199 del Reglamento del Congreso se refiera al Informe anual del Tribunal de Cuentas». Así, para subsanar ese vacío se aprobaron unas «Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado», aprobadas, en sesión conjunta, el 1 de marzo de 1984 (39).

En la base de la aprobación de estas Normas, como apoyo jurídico, está el Dictamen elaborado por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Mesa de la Cámara (publicado en la «Revista de las Cortes Generales», núm. 2, 1984, págs. 115-124). En ese Dictamen se contienen algunas afirmaciones que conviene retener para la cuestión que tenemos planteada. El Dictamen considera acertada la decisión que, por razones prácticas, se ha visto obligado a adoptar el Tribunal de Cuentas de refundir en un solo documento la declaración que debe emitir sobre la Cuenta General del Estado (art. 10 LOTCu) y el Informe anual que debe rendir en virtud del artículo 13.

En relación al carácter legislativo o no que deba atribuirse al documento (y en concreto al Dictamen sobre la Cuenta General del Estado) remitido por el Tribunal de Cuentas, se pronuncia por la negación de este carácter porque (conclusión núm. 4) «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». Es más, en el cuerpo del Dictamen dirá que el artículo 136.2 de la Ley General Presupuestaria (en cuanto hace relación a que el Gobierno debe presentar un proyecto de ley para la aprobación de las Cuentas) debe entenderse derogado por la Constitución. Y en la conclusión número 11 se dirá: «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». Según esta interpretación, la aprobación de la Cuenta General del Estado corresponde al Tribunal de Cuentas, pero necesita la confirmación de las Cortes.

En mi opinión, sin embargo, esta afirmación debe ser matizada porque confunde las funciones que se establecen en el nuevo sistema de relaciones del Tribunal de Cuentas-Cortes Generales y porque no está de acuerdo con los antecedentes históricos más arriba señalados.

Las Normas aprobadas por las Mesas de ambas Cámaras se refieren únicamente a la «tramitación de la Cuenta General del Estado», pues la tramitación del Informe anual del artículo 13 tiene una regulación específica en el artículo 199 del Reglamento del Congreso. Y, así, la Comisión Mixta va a entender, acertadamente en mi opinión, que no deben mezclarse en el debate y discusión lo que constituye estrictamente el contenido de la declaración definitiva que le merezca al Tribunal de Cuentas la Cuenta General del Estado con el contenido del Informe

(39) Publicadas en el «BOCD», II Legislatura, Serie E, núm. 31, de 15 de marzo de 1984 (corrección de error, en el núm. 34, de 27 de marzo), y en el «BOS», II Legislatura, núm. 77, de 21 de mayo de 1984. El contenido de estas Normas se transcribe como Apéndice 2.

anual sobre la gestión económica de las Administraciones Públicas (40), y considera que «de cara a futuros ejercicios estos dos documentos no deben tratarse conjuntamente». En consecuencia, el único pronunciamiento que hace la Comisión Mixta acerca de la Memoria-Dictamen sobre la Cuenta General del Estado de 1978 es: «la Cuenta de la Administración General del Estado de 1978 coincide, en sus cuantificaciones cifradas, con las anotaciones figuradas en las respectivas cuentas parciales rendidas a este Tribunal», declaración contenida en las conclusiones de la Memoria-Dictamen del Tribunal de Cuentas (41). Pronuncia-

(40) En el Informe de la Ponencia creada en la Comisión Mixta para el estudio de la Memoria-Dictamen elaborada por el Tribunal de Cuentas en relación a la Cuenta General del Estado correspondiente a 1978 («BOCD», Serie E, núm. 44, de 14 de mayo de 1984) se va a decir: «no debe tratarse conjuntamente este documento con el dictamen sobre la Cuenta General del Estado a que hace referencia el precitado artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Dicho tratamiento conjunto conduciría, a juicio de la Ponencia, tanto a un incumplimiento del tenor de los precitados artículos de la LOTCu como a un posible debilitamiento de la fiscalización del sector público, cuyas conclusiones fundamentales y propuestas «en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera» (art. 14 de igual norma) han de contenerse en el Informe o Memoria anual. III. Por todo ello, la Ponencia, visto el tenor del artículo 10 LOTCu, considera que es éste el precepto que debe ser objeto de cumplimiento y consideración en el presente trámite de informe, con especial referencia a la declaración definitiva dictada por el Pleno del Tribunal de Cuentas y elevada a las Cámaras con la presente Memoria-Dictamen» (pág. 476).

Sin embargo, si la diferenciación formal entre la declaración definitiva y el Informe anual es fácil, las implicaciones de éste en aquélla son importantes y constituyen un argumento más a favor de la vuelta al sistema tradicional de aprobación de las cuentas mediante un proyecto de ley presentado por el Gobierno ante las Cortes. De lo contrario, puede caerse en la contradicción de que las Cortes muestren su conformidad con la Cuenta General del Estado en el trámite del artículo 10 de la LOTCu, en relación con el 136.1 CE (que aprueben esas cuentas, en una palabra), y que luego, en el examen del Informe anual, se descubran tales anomalías contables que pongan en entredicho aquella «aprobación». Véanse, si no, los problemas que suscita la lectura del Acta de la sesión de la Comisión Mixta núm. 11, de 8 de mayo de 1985, en relación a la aclaración y ampliación de información de las cuentas de la Seguridad Social incluidas en la Cuenta General del Estado del ejercicio 1979, donde se dice por un Consejero del Tribunal de Cuentas: «formalmente están cuadradas y formalmente se dispone de cifras, lo que sucede es que el Tribunal en el proceso de análisis a que apunta el artículo 13 LOTCu se encuentra con que no lo puede realizar porque hay malas aplicaciones contables, hay confusión terminológica, hay diferencias no justificadas... hay balances que formalmente están cuadrados porque el cuadro aritmético contable se produce en todo caso, lo que sucede es que en ese proceso de análisis surgen tantas diferencias, tantas anomalías contables que el Tribunal no tiene más remedio que decirlo» (pág. 3). Y eso se afirma una vez que las Cortes han dado por buena y asumido la declaración del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado de 1979. Así, en la Cuenta General del Estado de 1980 se matiza y sólo se aprueban las del Estado, pero no las de la Seguridad Social. Véase el Informe de la Ponencia, «BOCD», Serie E, núm. 111, 20 de abril de 1985, págs. 1125-1126.

(41) Este es el único pronunciamiento que hace la Comisión Mixta acerca de la Memoria-Dictamen del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado de 1978, que luego será ratificado por los Plenos de ambas Cámaras, al margen de otras consideraciones contenidas en las propuestas de resolución aprobadas (véanse «BOCD», Serie E, núm. 46, de 16 de mayo de 1984, y «DSCD», II Legislatura, núm. 142, de 28 de junio de 1984; así como el «BOS», Serie I, núm. 81, de 30 de mayo de 1984). Declaración similar y de idéntico contenido a la certificación que el

miento que ya figuraba en las propias conclusiones del Tribunal de Cuentas y que, por ello, no despeja las dudas acerca de las funciones que corresponden exactamente al Tribunal de Cuentas y a las Cortes en relación con la Cuenta General del Estado, cuestión sobre la que se está indagando. Es más, se cae en la contradicción de aprobar esa declaración genérica y, como propuestas de resolución aprobadas por la Comisión y ratificadas por los Plenos de ambas Cámaras, se solicitan del Tribunal de Cuentas informes adicionales sobre las cuentas de la Seguridad Social y sobre determinadas modificaciones presupuestarias.

En definitiva, parece que la interpretación práctica que se ha hecho de las funciones respectivas del Tribunal de Cuentas y de las Cortes rompe con una tradición histórica concretada en la obligación del Gobierno de presentar un Proyecto de Ley de Cuentas al que se acompaña una declaración definitiva del Tribunal de Cuentas sobre las Cuentas Generales del Estado rendidas por la Intervención General del Estado (42). El trámite de discusión en las Cortes, convertido tradicionalmente, por lo demás, en un trámite formalista y ausente de interés, constituye, empero, una buena ocasión para ejercer un control político sobre la ejecución del Presupuesto y la gestión económica de las Administraciones Públicas (43).

A esta ruptura con nuestra tradición histórica debe unírsele el peligro de confundir las funciones que el Tribunal de Cuentas (órgano técnico) y Cortes (órgano político) tienen que respetar. Separación de funciones que no queda garantizada, en mi opinión, por la actual práctica y que, sin duda, necesita de una aclaración en la práctica parlamentaria y, de futuro, en la Ley de Funcionamiento del Tribunal (en relación a las atribuciones del Tribunal de Cuentas) y en el Reglamento General de las Cortes (en relación a las de éstas).

Tribunal de Cuentas debía remitir al Gobierno en otros textos históricos. Expresión equivalente, por lo demás, a la «*declaration générale de conformité*» que debe formular la *Cour des Comptes* francesa entre la Cuenta General de la Administración de Finanzas que recapitula las operaciones de los Ministerios y del Tesoro y las cuentas individuales de los contables. Declaración que, dirigida al Gobierno, debe acompañar al *Projet du Loi du Reglement*, que no es sino el equivalente a nuestra ley de cuentas o de liquidación del ejercicio presupuestario correspondiente. Véase J. MAGNET, *La Cour des Comptes*, París, 1971, en especial págs. 235-239. También, MARTÍNEZ y DI MALTA, *Droit budgétaire*, págs. 659 y ss.

(42) Precisamente ése es el sentido del adjetivo «*definitivo*». La Intervención General de la Administración del Estado censuraba *previamente* las cuentas particulares rendidas y con ellas formaba la Cuenta General del Estado. Esta, reparada de cuantas deficiencias formales tuviera, era fallada «*definitivamente*» por el Tribunal de Cuentas, de cuyo fallo se expedía certificación al Gobierno.

(43) En relación al carácter formalista que ha tenido en Francia la discusión del *Projet du Loi du Reglement*, así como el creciente interés que está recuperando, véase *La Cour des Comptes*, París, 1984, en especial págs. 860-861. También, MARTÍNEZ y DI MALTA, *ob. cit.*, págs. 663-668.

2. *El Informe anual sobre la gestión económica de las Administraciones Públicas (art. 13 LOTCu, en relación con el 136.2 CE)*

El segundo gran instrumento de comunicación del Tribunal de Cuentas con las Cortes lo constituye el Informe anual sobre la gestión de las Administraciones Públicas. Las diferencias formales y sustantivas respecto de la declaración definitiva son evidentes. Desde el *punto de vista formal*, si el criterio para la elaboración de la declaración definitiva es el del control de legalidad, en el Informe anual se hace un juicio valorativo de la gestión económica, de la eficacia y de la economía. Desde el *punto de vista de la extensión objetiva*, aquélla sólo abarca la Cuenta General del Estado, mientras éste, además, debe extenderse a las demás del sector público, en concreto a las de las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

El contenido de la Cuenta General del Estado viene fijado por el artículo 132 de la Ley General Presupuestaria. Integran esta Cuenta:

- la Cuenta de la Administración General del Estado;
- la de los Organismos Autónomos administrativos;
- la de los Organismos Autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos;
- las de la Seguridad Social;
- las de las Sociedades estatales.

Esta constituiría la primera parte a la que debe referirse el Informe anual. Las observaciones relativas a las Comunidades Autónomas constituirían la segunda parte, a la que seguirá una tercera relativa a las Corporaciones Locales. Finalmente, por previsión del artículo 13.3 de la LOTCu, «el Informe contendrá una memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente». En el artículo 13 de esta Ley se contienen, por lo demás, los criterios que deben utilizarse para efectuar la valoración de la gestión económica de las Administraciones Públicas.

De la dicción literal del apartado 2 del artículo 13 pudiera deducirse que la información relativa a la gestión de las Comunidades Autónomas debe constituir el objeto de un informe específico a remitir por el Tribunal de Cuentas a las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma y que no debiera figurar, por tanto, en el contenido del Informe anual. Pero tal conclusión es, a mi entender, equivocada. En el Informe anual del Tribunal de Cuentas a las Cortes debe existir una parte reservada a valorar la gestión económica de las Comunidades Autónomas, bien globalmente consideradas o individualizadas. Así se deduce del artículo 153.d) CE y del artículo 4 LOTCu, en relación con el 136 CE. Cuestión distinta es cuál deba ser el contenido de ese informe específico dirigido a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En mi opinión, y por estrictas razones prácticas en las que no deja de pesar la amplitud de la tarea a realizar, bastará con remitir a la Asamblea Legislativa correspondiente la parte del Informe anual que se re-

fiera a esa Comunidad. Problema distinto, que va a plantear por sí mismo una compleja situación jurídica, es el de las relaciones que deben existir entre el Tribunal de Cuentas y los Organos Fiscalizadores previstos por algunos Estatutos de Autonomía (*Sindicatura de Comptes* de Cataluña, Consejo de Cuentas de Galicia, Cámara de Comptos de Navarra, *Sindicatura de Comptes* de Valencia) o en su desarrollo (el Tribunal de Cuentas vasco). Tema éste que tiene que ver con el carácter concentrado o desconcentrado del Tribunal de Cuentas, el carácter territorial o no que deban tener las Secciones o Departamentos Territoriales previstos en la LOTCu y, en ese caso, cuál será la relación con estos órganos autonómicos (44).

En este sentido, es oportuno recordar aquí la buena disposición del Presidente de la Comisión Mixta, señor Torres Boursault, manifestada en la sesión constitutiva de esta Comisión, para que comparezcan en la misma los Presidentes de los Organos Fiscalizadores regionales. En definitiva, es ésta otra de las cuestiones que deberá afrontar la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en relación a la posible estructura territorial del Tribunal de Cuentas y sus relaciones con los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas (45).

Las observaciones que se incluyan en el Informe anual deben responder a un elenco de temas elegidos y fijados en el programa anual del Tribunal de Cuentas, establecido de acuerdo con la Comisión Mixta, pues no es posible abarcar cada año todos los problemas que plantea la gestión económica de las Administraciones Públicas. Por ello es aconsejable que se haga una elección temática selectiva que responda a un programa previo para que anualmente o a medio plazo pueda obtenerse una visión de conjunto de la «salud» de la gestión económica pública. Sirvan como ejemplo los gastos de personal, respeto de las reglas de contratación administrativa, presión fiscal, endeudamiento exterior e interior del Estado y de las Comunidades Autónomas y Corporaciones

(44) Sobre la problemática que plantean las relaciones del Tribunal de Cuentas con los Organos fiscalizadores previstos por algunos Estatutos de Autonomía, y sobre el carácter territorializado de las Secciones o Departamentos Territoriales del Tribunal de Cuentas, véase mi obra, de próxima publicación, *Estructura organizativa del Tribunal de Cuentas y control de la actividad económica de las Corporaciones Locales*. Igualmente, en la obra colectiva sobre *El Tribunal de Cuentas en España*, Madrid, 1982, pueden encontrarse varios trabajos sobre la cuestión. También, CAZORLA PRIETO, *El control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas*, Madrid, 1982.

(45) En relación al control de cuentas y de la actividad económica de las Corporaciones Locales francesas (incluidas las Regiones, nuevas Corporaciones Locales), téngase en cuenta la descentralización llevada a cabo a favor de las *Chambres Régionales des Comptes*, creadas por la Ley de 2 de marzo de 1982. La creación de estos nuevos organismos supone un ejemplo de descentralización de la competencia de la *Cour des Comptes*. Sobre las *Chambres Régionales des Comptes*, véanse P. M. GAUDEMET, *Les Chambres Régionales des Comptes*, «L'Actualité Juridique Droit Administratif», núm. 2 (1983); J. ROUGIE, «Les Chambres Régionales des Comptes», en *La nouvelle décentralisation*, obra dirigida por F. MODERNE, París, 1983; J. RAYNAUD, *Les Chambres Régionales des Comptes*, colección *Que sais-je?*, núm. 2178, París, 1984. De esta reforma me hago eco en el Capítulo III de mi obra más arriba citada.

Locales, volumen de exenciones fiscales, distribución territorial del gasto público, situación financiera de las empresas públicas, gestión financiera de la sanidad, gestión hospitalaria pública, Comercio de Estado, explotación del patrimonio público, subvenciones, etc. (46).

Sería aconsejable instrumentar algún mecanismo para que a las Administraciones afectadas por alguna observación (quienes sean citadas expresamente en el Informe), después de remitido el Informe a las Cortes, e incluso antes, para que sus respuestas puedan acompañar al propio Informe, se les diera la posibilidad de aclarar los extremos que crean conveniente en relación a las observaciones del Tribunal. Esta práctica cuenta con antecedentes legales en nuestra historia (47).

En relación a la publicación del Informe anual, así como de los demás documentos remitidos por el Tribunal de Cuentas a las Cortes, se han suscitado algunos problemas prácticos. El artículo 12.1 de la LOTCu dice, sin más, que «se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado»», pero no dice cuándo. En la práctica, el Tribunal de Cuentas en el trámite de aprobación de un documento acordaba, asimismo, su remisión a las Cortes y su publicación en el «Boletín Oficial» (48). Sin embargo, la Comisión Mixta, ante algún problema de filtración a los medios de comunicación de alguno de los Informes antes incluso que los hubiera conocido y debatido la Comisión (caso de la Nota sobre la fiscalización

(46) Así opera, por lo demás, la *Cour des Comptes* francesa. Véanse sus *Rapports Publics*, publicados anualmente por el «Journal Officiel», dirigidos al Presidente de la República y presentados igualmente ante el Parlamento.

(47) Así, el artículo 16, 10.º, de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870 decía que es competencia del Tribunal «pasar al Gobierno copia de la Memoria expresada en el caso anterior [se refiere a la Memoria relativa a la Cuenta General del Estado] en la misma fecha en que ésta sea entregada a las Cortes, a fin de que dentro del plazo de dos meses puedan los Ministros responsables presentar a las mismas Cortes la oportuna contestación de descargo». Véanse, igualmente, el artículo 11, 9.º, de la Ley de 29 de junio de 1934 y el artículo 186 del Reglamento orgánico del Tribunal de Cuentas de 1935.

La reciente *Contestación del Gobierno al Informe ordinario presentado por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales para el año 1983* (publicado en el «BOCD», II Legislatura, Serie E, núm. 95, de 11 de febrero de 1985, págs. 926-948) supone una institucionalización de las respuestas del Gobierno a las Cortes que debe encuadrarse en el ámbito de las funciones de control que realizan las Cortes y que, por ello, bien pudiera extenderse esta práctica al Informe anual del Tribunal de Cuentas.

(48) Véanse el Informe, Moción y Nota que se publican en el «BOE» de 27 de enero de 1984. La publicidad de las Comunicaciones del Tribunal de Cuentas a las Cortes, garantizada a través de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», debe favorecer, de una parte, que se acometa la tarea de su recopilación, formándose los repertorios correspondientes (tarea que puede acometer el Servicio de Documentación y Publicaciones del propio Tribunal de Cuentas, en colaboración con el «Boletín Oficial del Estado»), y, de otra parte, que la doctrina preste la debida atención a estas Comunicaciones, ya que constituyen radiografías vivas de la situación real de la gestión económico-administrativa de las Administraciones Públicas. El contraste y paso entre las construcciones dogmáticas y la praxis real se enriquecerá con las reflexiones que a partir de ahora deben dedicarse a las actuaciones del Tribunal de Cuentas. Ahí está, por ejemplo, el reciente informe del Tribunal de Cuentas en relación a la contratación administrativa, que debe merecer la atención de la doctrina.

selectiva al Banco de España), ha entendido que todos los documentos deben ser publicados una vez que sean examinados y debatidos por la Comisión Mixta y no antes (49). El futuro Reglamento de las Cortes y la Ley de Funcionamiento debieran aclarar, una vez más, esta cuestión.

3. *Los Informes o Memorias extraordinarios, las Mociones o Notas (art. 12 LOTCu)*

Ningún criterio formal o sustantivo se encuentra en el artículo 12 de la LOTCu para que podamos diferenciar entre sí estos instrumentos por responder a contenidos distintos. La primera impresión que nos provoca esta norma es la de entender que estamos ante una disposición que, a modo de aluvión, procede de distintos textos anteriores, posándose en el artículo 12 cuantos instrumentos de comunicación extraordinarios (en cuanto opuestos a los ordinarios y obligatorios, que son los vistos en los apartados 1 y 2) han existido en regulaciones históricas anteriores.

Así, la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870, por ejemplo, en relación a las *Memorias extraordinarias* recoge la posibilidad de elevar éstas a las Cortes sobre:

- los créditos extraordinarios o suplementarios concedidos por el Gobierno en el período de suspensión de sesiones (art. 16.11.º);
- las operaciones de lo que llama la Ley «adquisición de fondos», las actuales operaciones de Tesorería (art. 16.12.º);
- todos los actos ilegales que los ordenadores o interventores de la Administración del Estado pongan en su conocimiento en descargo de su responsabilidad (art. 16.13.º).

Esta posibilidad legal se va a mantener por iguales o parecidas circunstancias en las Leyes de 1934 y en la de 1953.

De otra parte, en relación a las *Mociones o Notas*, la Ley de 1953, en su artículo 17.3, afirma que si como *resultado de la función jurisdiccional* del Tribunal de Cuentas observara prácticas administrativas no adecuadas o perjudiciales para el Tesoro, formulará las oportunas observaciones por medio de *Notas* dirigidas al Ministerio de Hacienda indicando en ellas incluso la conveniencia de modificar el régimen de aplicación de los textos legales y reglamentarios que las hayan motivado.

En la práctica actual no es posible, en mi opinión, llegar a identificar su contenido por la denominación que se da a la comunicación. Al menos desde el punto de vista formal, ello no es posible. Así, los *Informes* constan de Antecedentes y Conclusiones; la *Moción*, de Antecedentes y Dictamen (consideraciones), y la *Nota*, de Antecedentes y Conclu-

(49) Los antecedentes en relación a la publicación del Informe anual son claros. Así, el artículo 16, 9.º, de la Ley de 1870 y el artículo 16, 8.º, de la de 1934 dicen que «esta Memoria se publicará en la "Gaceta de Madrid" del día siguiente a aquel en que sea presentada a las Cortes».

siones. Desde el punto de vista material, el *Informe* parece el instrumento que materializa el resultado de un procedimiento fiscalizador particular; la *Moción* tendría el carácter de instrumento para sugerir la modificación de la interpretación de una norma o de la misma reglamentación; la *Nota*, el instrumento para sugerir la conveniencia de modificación o enderezamiento de prácticas administrativas no adecuadas (50).

No obstante, esto es algo que la práctica del Tribunal debe ir perfilando y formalizando para que siempre que se use una denominación se sepa inmediatamente cuál es su contenido. De la consolidación de esta práctica debe tomar buena cuenta la futura Ley de Funcionamiento del Tribunal, para dar un contenido específico a cada uno de estos instrumentos.

IV. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores he pretendido resaltar cómo las nuevas relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales no están exentas de problemas que pueden llegar a romper el equilibrio deseado entre ambas instituciones. Unas veces, la dificultad ha procedido de la ausencia misma de desarrollo normativo adecuado (Ley de Funcionamiento del Tribunal y Reglamento General de las Cortes). Otras, de la entidad misma de los problemas planteados; así, el alcance y límites de las funciones de la Comisión Mixta o el carácter legislativo o no de la declaración definitiva del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado.

Sin embargo, puede decirse que la etapa iniciada ahora por el Tribunal de Cuentas está cargada de promesas. Nunca como ahora, el control político que corresponde al Parlamento ha podido tener más sentido y estar más preñado de contenido. Pieza clave, pues, en esta nueva etapa es la colaboración del Tribunal de Cuentas con el Parlamento por la relación de dependencia respecto de las Cortes en que coloca al Tribunal el texto constitucional. El equilibrio que debe presidir estas relaciones pasa necesariamente por

- a) Una mejora y aumento sustancial de los medios personales y materiales del Tribunal de Cuentas. La esperanzada andadura ahora comenzada no debe dejarse morir por la privación de estos medios, como ha ocurrido tradicionalmente.
- b) Una verdadera voluntad política de los poderes del Estado, en especial del Parlamento, de acometer y favorecer la actividad de control de la gestión económica de las Administraciones Públicas.
- c) Tener buena cuenta de la información aportada por el Tribunal de Cuentas en su actividad fiscalizadora de las cuentas y de la

(50) Véanse el Informe, Moción y Nota publicados en el «BOE» de 27 de enero de 1984.

gestión de las Administraciones Públicas, acompañada de un adecuado seguimiento del cumplimiento de sus actuaciones (51). La actividad del Tribunal de Cuentas, a nada que se le dote de medios, puede ser verdaderamente revolucionaria en el cambio de hábitos que han presidido hasta ahora la gestión económica de las Administraciones Públicas (52).

(51) A la Intervención General de la Administración del Estado corresponde, más que a ningún otro organismo público, tomar buena cuenta de las actuaciones del Tribunal de Cuentas, en cuanto «Centro directivo de la Contabilidad pública» (art. 125 de la Ley General Presupuestaria) al que compete, entre otras funciones, la formación de la Cuenta General del Estado. La Contabilidad, en cuanto instrumento medial, debe en todo momento cumplir fielmente su función informativa de la gestión económica de un ente. Así, llama la atención las repetidas ocasiones en que el Tribunal de Cuentas recuerda la conveniencia y obligación legal de la *correcta* llevanza de la contabilidad pública (en algunos casos de llevarla sin más), de su perfeccionamiento: «Yo no sé —dirá el señor MANCEBO COLOMA, Consejero del Tribunal de Cuentas— si es que faltan técnicos contables —creo que faltan muchos en todos los organismos—, pero *no se tiene casi noción de la contabilidad pública*, y ése es uno de los principales males que ofrece la contabilidad hoy. Es decir, la información no sirve. Hay casos en que casi habría que rehacer toda la contabilidad de esos organismos» (Actas de la Comisión Mixta, núm. 11, de 8 de mayo de 1985, pág. 14).

(52) Ahí están, para mérito de la actuación del Tribunal de Cuentas y estímulo de quienes en este momento lo integran, los Informes a las Cortes Generales relativos a la fiscalización selectiva de las inversiones realizadas por la «Empresa Nacional de Autocamiones, S. A.» (ENASA) en Venezuela («BOE» de 27 de enero de 1984), o el relativo a los resultados de la fiscalización de la Confederación Hidrográfica del Tajo durante los ejercicios de 1978, 1979, 1980 y 1981 («BOE» de 24 de abril de 1985), o el elevado a las Cortes en relación a los resultados de la fiscalización de la subvención concedida a «General Eléctrica Española, S. A.» («BOE» de 23 de junio de 1984).

APÉNDICE 1

Normas de Funcionamiento de la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta del día 3 de marzo 1983:

«*Art. 1.º* 1. La Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado a la que se refiere la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, estará formada por 38 miembros, de los que 22 serán Diputados y 16 Senadores, designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras. 2. Los nombres de los integrantes deberán ser comunicados dentro de los quince días siguientes a la constitución de las Cámaras en cada Legislatura. 3. Finalizado el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Presidente del Congreso de los Diputados convocará a la Comisión para proceder a su constitución. La Comisión deberá constituirse dentro de los quince días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros.

Art. 2.º 1. En su sesión constitutiva, la Comisión elegirá de entre sus miembros una Mesa integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. 2. La Mesa de la Comisión Mixta será el órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas y de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta en ejercicio de su función de estudio y propuesta a los Plenos de las Cámaras en las medidas y normas oportunas.

Art. 3.º La Comisión Mixta fijará al comienzo de cada Legislatura la Cámara en que haya de radicar su sede, atendida por los servicios jurídicos y administrativos de la misma.

Art. 4.º 1. Corresponde al Presidente de la Comisión Mixta, de acuerdo con el Presidente de la Cámara en la que resida, convocar sus sesiones y sus deliberaciones. El Orden del día deberá ser aprobado previamente por la Mesa de la Comisión. 2. En todo caso, la Comisión podrá ser convocada y presidida tanto por el Presidente del Congreso de los Diputados como por el Presidente del Senado.

Art. 5.º La Comisión se regirá por lo dispuesto en las presentes Normas, por las que, a propuesta suya, aprueben las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, y, en su defecto, por el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Disposición Final. Las presentes Normas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales".

Disposición Transitoria. En la II Legislatura, el plazo a que se refiere el anterior artículo 1.º, 2, se contará a partir de la entrada en vigor de las presentes Normas.»

APÉNDICE 2

Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, aprobadas en su reunión conjunta de 1 de marzo de 1984:

«La Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, creó una Comisión Mixta del Congreso y del Senado encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y de proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas.

Por otra parte, las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta aprobaron, el 3 de marzo de 1983, las normas de funcionamiento de la Comisión Mixta mencionada.

Sin embargo, en ningún momento se ha regulado el procedimiento para la tramitación de la Cuenta General del Estado, acerca de la cual debe informar anualmente el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales. Todo ello a pesar de que el artículo 199 del Reglamento del Congreso se refiera al informe anual del Tribunal de Cuentas.

Con objeto de llenar esta laguna, las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta del día 1 de marzo de 1984, han aprobado lo siguiente:

Primero. Recibido el informe anual sobre la Cuenta General del Estado el Tribunal de Cuentas, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas en sesión conjunta, lo remitirán a la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas para que emita dictamen.

Segundo. La Comisión podrá designar en su caso una ponencia que estudie el informe.

Tercero. El debate de la Comisión se iniciará con la presentación del informe sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tribunal de Cuentas, si así lo decidiese la Comisión, tras lo cual podrá hacer uso de la palabra por tiempo máximo de quince minutos un representante de cada Grupo Parlamentario.

Todos los intervinientes podrán replicar durante un tiempo máximo de diez minutos cada uno.

Cuarto. Terminado el debate se abrirá un plazo de tres días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión. La Mesa de la Comisión admitirá las propuestas que sean congruentes con el informe objeto del debate.

Las propuestas admitidas podrán defenderse durante un tiempo máximo de cinco minutos, y el Presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas.

Las propuestas de resolución se votarán según el orden de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido del informe del Tribunal de Cuentas, que se votarán en primer lugar.

Quinto. El dictamen de la Comisión Mixta, con las propuestas de resolución aprobadas, se someterá al Pleno del Congreso y al Pleno del Senado, siendo objeto de debate de totalidad, con un turno a favor y otro en contra por quince minutos cada uno, y la fijación de posición de los demás Grupos Parlamentarios por tiempo que no exceda de diez minutos cada uno.

Efectuada la votación del dictamen, si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba de esta forma, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Sexto. Si el resultado del acuerdo de las Cortes Generales, de conformidad con lo establecido en el apartado anterior, consistiera en la no aprobación del informe del Tribunal de Cuentas, sobre la Cuenta General del Estado, se comunicará a este Tribunal a fin de que presente un nuevo informe sobre la Cuenta General del Estado de que se trate.

Séptimo. En el caso de que el informe fuera aprobado, se pondrá, asimismo, en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

Octavo. El resultado del acuerdo de las Cortes Generales se publicará en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" y en el del Estado.»

Antonio FANLO LORAS
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza

