

AUTO 664/1984, de 7 de noviembre, recaído en recurso de amparo núm. 606/1984.

I. ANTECEDENTES

1. «General Eléctrica Española, S. A.», representada por Procurador y asistida de Letrado, mediante escrito que tuvo su entrada el 1 de agosto de 1984, interpone recurso de amparo contra la resolución de 23 de mayo de 1984 de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas publicada en el «Boletín Oficial del Estado», del 18 de julio último.

En la demanda de amparo se exponen los siguientes hechos:

a) La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por acuerdo de 2 de febrero de 1982, aprobó el Programa de Reestructuración de la Sociedad demandante, comprensivo del otorgamiento a la Sociedad referida de una subvención, del aplazamiento de las cuotas de la Seguridad Social y del establecimiento de una línea de crédito oficial, así como de la obligación de dicha Sociedad de adoptar determinadas medidas en orden a la producción, fabricación y comercialización de sus productos.

b) El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, partiendo de las memorias remitidas semestralmente por la Sociedad elevó a las Cortes Generales un informe, aprobado por el Pleno del Tribunal en sesión de 29 de febrero de 1984 («Boletín Oficial del Estado» de 23 de junio de 1984), referente a la subvención concedida a «General Eléctrica Española, Sociedad Anónima». En dicho informe se analiza el grado de cumplimiento del Programa de Reestructuración a la vista de los datos existentes del ejercicio 1982 y primer semestre de 1983; y, entre sus conclusiones, incluye las de estimar «importantes desviaciones en el cumplimiento de los compromisos asumidos por «General Eléctrica Española, S. A.», así como que la Administración debe «usar los mecanismos adecuados para controlar el cumplimiento de los objetivos para los que fue otorgada la subvención -de 750.000.000 de pesetas- y determinar, en su momento, el alcance de las consecuencias -en caso de incumplimiento- previstas en la normativa que regula la concesión».

c) La Comisión Mixta (Congreso-Senado) para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, por resolución de 23 de mayo de 1984 («Boletín Oficial del Estado» de 18 de julio) estimó correcto «en todos sus extremos» el dictamen del Tribunal de Cuentas, aceptando sus conclusiones y destacando las que resumen los incumplimientos de los compromisos adquiridos y las que aluden a la necesidad por parte de la Administración, y en particular de la Intervención General del Estado, de aplicar medidas de control; instó con carácter urgente al Tribunal de Cuentas a que eleve el pertinente informe referente al segundo semestre de 1983; y estimó «necesario el seguimiento semestral» del programa «hasta el fin del trienio 1982-1984, en que se concluirá, y en cuyo momento a vista de la situación que revele el informe del Tribunal de Cuentas, habrán de tomarse las medidas conducentes al restablecimiento del equilibrio legal, si procedieren», por lo que «hasta el citado momento no podrá darse verdaderamente por terminado el trabajo de fiscalización de la subvención concedida».

La Sociedad demandante de amparo cita como precepto constitucional infringido el art. 24 de la Constitución, por estimar que se le ha producido indefensión, al no haberle sido dada audiencia en el procedimiento de fiscalización, según exigiría el art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a tal procedimiento en virtud de la disposición final segunda, 1, de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Añade que, de aceptarse que el art. 24 de la Constitución sólo fuese aplicable en relación con actuaciones de Jueces y Tribunales, y no en relación con

actuaciones en general de los Poderes Públicos, incluidas las Comisiones Parlamentarias, se cometería infracción del art. 14 de la Constitución, lo que se desprendería de los arts. 1 y 9 de la misma, y solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado por la citada Comisión y por el Tribunal de Cuentas desde el momento en que debió dársele trámite de audiencia de las actuaciones llevadas a cabo para no producirle indefensión.

2. La Sección Cuarta de este Tribunal en su reunión del pasado día 3 de octubre, acordó poner de manifiesto la posible existencia de la causa de inadmisibilidad regulada en el art. 50.2 b) de la LOTC, y concedió un plazo común de diez días a la representación del recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones.

La Sociedad solicitante del amparo ha efectuado sus alegaciones señalando que le parece conveniente insistir en el procedimiento seguido en el presente caso para alcanzar la resolución impugnada, porque por esta vía será fácil comprender la manifiesta violación del art. 24 de la Constitución y la correcta exigencia del amparo constitucional solicitado. La resolución recurrida es consecuencia de un procedimiento que se articula en dos fases perfectamente diferenciadas, siendo la primera presupuesto obligado y necesario de la segunda, hasta el extremo que la resolución es el resultado de esos dos procedimientos distintos y diferenciados: en primer lugar, una tramitación ante el Tribunal de Cuentas, que concluye con el Informe del mismo del día 23 de junio del presente año, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y que acompañamos como documento núm. 6 con nuestro escrito de demanda; y en una fase posterior, el enjuiciamiento que de ese Informe hace la Comisión Parlamentaria y que concluye con la resolución impugnada. Y ello, en términos tales, que hay una inequívoca unidad procedimental hasta llegar al acuerdo objeto del recurso.

El Tribunal de Cuentas conoce de la gestión del solicitante del amparo, en cuanto éste lleva a cabo la gestión de un Programa de Reestructuración aprobado en su día por la Comisión Delegada del Gobierno, en el que, entre otros extremos, se incluía la correspondiente subvención, título habilitante bastante para que el Tribunal de Cuentas ejerza sus funciones de fiscalización y control (Decreto de 27 de julio de 1964; art. 18 de la Ley 11/1977 General Presupuestaria; art. 3.2 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, etc.). No hay nada que objetar, pues, al ejercicio de esas funciones de fiscalización ejercidas por el Tribunal de Cuentas.

Se trata de funciones de fiscalización que, como es sabido, se diferencian plenamente de las de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, de las que también conoce el Tribunal de Cuentas y que, en su conjunto, constituyen, unas y otras, las funciones propias del referido Tribunal (arts. 2, 9, 15, etcétera, de la citada Ley Orgánica 2/1982). Diferenciación de extraordinaria importancia, pues va a determinar el régimen jurídico de las actuaciones del Tribunal en uno y otro caso. Por lo que se refiere al que nos ocupa, y de acuerdo con la disposición final segunda de la referida Ley Orgánica 2/1982, «la Ley de Procedimiento Administrativo será supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores».

A la vista de ello, puede señalarse, ya que en el presente caso se ha omitido totalmente el preceptivo trámite de audiencia al interesado en los términos que lo formula el art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Omisión de un trámite éste, que no es sólo una cuestión de legalidad prevista en el artículo citado, sino también de auténtica constitucionalidad en cuanto el principio de interdicción de la indefensión aparece igualmente refrenado en el art. 24.1 de la Constitución. La exigencia de este trámite -nadie puede ser condenado sin ser oído- resulta inequívoca tanto se inicie el procedimiento a instancia de parte o de oficio, siguiendo la terminología del art. 67 de la

L. P. A., pues a ambos supuestos los refiere el art. 91 del mismo texto legal. Es cierto que, en el presente caso, se parte de unos datos que, en cumplimiento de una obligación legal, facilita la Empresa recurrente al correspondiente Centro Directivo del Ministerio de Industria. Con base en ellos, la Administración del Estado lo mismo que posteriormente el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones sobre el cumplimiento de los Planes de Reconversión, llevan a cabo posteriormente determinadas actuaciones de carácter fiscalizador, formulan conclusiones, adoptan acuerdos sin que en relación con todas estas intervenciones posteriores -que resultan del enjuiciamiento de los datos aportados inicialmente por mi mandante- se le haya dado vista alguna, con el fin de exponer las causas que, en su caso, hayan podido generar algún incumplimiento del referido Plan y, en todo caso, defenderse de las imputaciones que de las referidas actuaciones fiscalizadoras pudieran deducirse. Hay en el ejercicio de esta actividad fiscalizadora un enjuiciamiento, frente al que mi mandante no puede reargüir ni exponer las razones que pueden explicar su posición. El trámite de audiencia es preceptivo y obligado, se inicie el procedimiento de oficio o parta de los datos aportados por la Sociedad remitente, siempre y cuando, como aquí ha ocurrido, se han tenido en cuenta otros datos y pruebas que los aducidos por aquélla (art. 91.3 de la L. P. A.).

Para el recurrente se derivan directas y muy perjudiciales consecuencias de la privación de los medios de defensa que le otorga el art. 24 de la Constitución al no haber podido alcanzar la tutela efectiva de sus derechos e intereses. Es suficiente leer la resolución recurrida y, mayormente aún, el Informe del Tribunal de Cuentas publicado también en el «Boletín Oficial del Estado» y aportado a estos autos para poder percibir las consecuencias que de ello se derivan para la gestión de una Sociedad mercantil como es la que represento. Consecuencias inequívocas, para cuya percepción basta el más elemental y somero entendimiento que pueda tenerse de lo que es la gestión comercial de una Empresa. Y no se concluye que, de haberse dado el trámite de audiencia, el resultado hubiera sido distinto. No es preciso. Es suficiente que a la vista de datos y juicios aportados pudiera haberlo sido, para entender correcto el amparo solicitado.

La omisión del trámite legal de audiencia al interesado supone la conculcación del derecho constitucional amparado por el art. 24 de la Constitución. Se trata de algo en lo que es preciso insistir. En este caso, es obvio que la Constitución realza y hace suyo un deber que ya es un deber legal, convirtiéndolo en exigencia constitucional. De ahí que no se dé en el presente supuesto el del art. 50.2 b) de la LOTC de inadmisibilidad del recurso, en cuanto es perfectamente constatable la violación de un precepto constitucional y, consecuentemente, el conocimiento de la misma por el Tribunal.

Tras la distinción entre indefensión formal y material, asumida a raíz de la Sentencia de 13 de diciembre de 1983 y reiterada recientemente en la 48/1984, en el presente caso se da no sólo una indefensión en sentido jurídico-procesal, sino desde la más estricta interpretación del orden jurídicoconstitucional, en cuanto que el solicitante del amparo no ha podido intervenir en el procedimiento, ni se le ha permitido siquiera la defensa de sus intereses.

El art. 24 de la Constitución, de acuerdo con la Sentencia 92/1983 de la C. E., supone la posibilidad de ejercer los medios legales suficientes para la defensa y la posibilidad, también, de llevar a cabo la correspondiente contradicción, supuestos ambos que se han negado en el presente caso.

Es doctrina del Tribunal la que refiere la aplicación del art. 24 a todos los Poderes Públicos, no sólo frente a Jueces y Tribunales en el sentido estricto, en el

sentido de que a todos ellos vincula la obligación de la tutela efectiva de derechos e intereses.

El Fiscal General del Estado, por su parte, ha alegado que la indefensión que recoge el art. 24.1 de la Constitución está ligada a la tutela de Jueces y Tribunales, no evidentemente a cualquier otra tutela de un Poder público. Se trata, pues, de indefensión ante órganos judiciales y sólo ante éstos. Así lo ha dicho el Tribunal (Sentencia 26/1983, párrafo 3 del fundamento 1): son «los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar la violación de ese derecho -tutela judicial- que la Constitución garantiza». Igual doctrina, tal vez menos explícita, encontramos en la Sentencia del Tribunal 48/1984, que, por cierto, cita la demanda, en cuyo fundamento jurídico 1, párrafo 1, habla de la indefensión que «supone el empleo de medios lícitos... tras un debate (proceso), decidido por un órgano imparcial (jurisdicción)». Siempre la tutela judicial y su ausencia -indefensión está referida a la actuación jurisdiccional. Si es tutela de Jueces y Tribunales sólo éstos pueden dispensarla e incurrir, consiguientemente, en su falta. Los simples términos utilizados conducen irremisiblemente a esta consecuencia. Otra cosa es que alguno de los derechos constitucionalizados en el apartado 2 de este artículo, aunque se refieren fundamentalmente a garantías procesales y más en particular a las propias del proceso penal, se haya podido extender a la actividad de los Poderes Públicos en general, como, por ejemplo, la presunción de inocencia.

Aplicando las anteriores conclusiones al caso que nos ocupa es preciso rechazar la alegación de que el derecho a la defensa jurídica ha sido violado: no ha habido intervención de órgano judicial y, por tanto, no es posible traer a colación con fundamento la infracción del art. 24.1 de la Constitución. Consideración que debe servir sin más para la inadmisión por falta de contenido constitucional que exija una resolución de fondo del recurso suscitado conforme al art. 50.2 b) de la LOTC.

Como consecuencia de ello, el Fiscal interesa del Tribunal que declare la inadmisión del presente recurso de amparo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La cuestión que pretende plantear la Sociedad recurrente es la de si las actuaciones del Tribunal de Cuentas y de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con dicho Tribunal que han dado lugar, respectivamente, al informe y a la resolución indicados, han producido indefensión a dicha Sociedad, con infracción del art. 24.1 de la Constitución.

En la demanda de amparo se proporciona un argumento de especial importancia, contrario a que tal infracción del art. 24.1 de la Constitución haya podido producirse. En efecto, el art. 24.1 reconoce o declara un derecho a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales y a que en la obtención de la misma no se produzca o dé lugar a indefensión. De lo cual se desprende que el derecho reconocido por el art. 24.1 de la Constitución, sólo opera en el ámbito de las actuaciones judiciales o, a lo más, jurisdiccionales, entendido este término en su sentido más amplio, configurándose, por tanto, aquél como un derecho de acceso a la jurisdicción, con las garantías que sean exigibles.

En el presente caso, ni el Tribunal de Cuentas ni las Cámaras legislativas han ejercitado función jurisdiccional alguna. El Tribunal de Cuentas ha actuado -como reconoce la Sociedad demandante en diversos pasajes de su escrito de demanda- en el ejercicio de su función fiscalizadora, prevista en los arts. 2 a) y 9 y ss. de su Ley Orgánica, distinta de su función jurisdiccional o de «enjuiciamiento contable», a la que se refieren, también entre otros, los arts. 2 b) y 15 y ss. de la misma Ley Orgánica. En el

ejercicio de la primera es aplicable (disposición final segunda, 1 de la Ley Orgánica) con carácter supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyo art. 91 afirma precisamente la Sociedad que ha sido inaplicado. En el ejercicio de la segunda, también con carácter supletorio, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal.

De la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en modo alguno puede decirse que sus actuaciones hayan sido de carácter jurisdiccional, sino, en todo caso, constitutivas del ejercicio de la competencia de las Cortes Generales para controlar la «acción del Gobierno» (art. 66.2 de la Constitución), sin que las conclusiones, a que puedan llegar las Comisiones en la investigación de cualquier asunto de interés público, puedan ser vinculantes para los Tribunales, ni afectar a las resoluciones judiciales.

De ahí que, en el presente supuesto, no haya podido producirse indefensión en actuación jurisdiccional alguna, dado que esta última no ha llegado a existir. Y, la pretendida infracción del art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, constituirá una cuestión de mera legalidad, ajena a la jurisdicción de este Tribunal.

2. A mayor abundamiento, tanto el informe del Tribunal de Cuentas como la resolución de la Comisión Mixta son actos que propiamente no declaran derechos u obligaciones de la Sociedad, ni tampoco los crean, sino que se limitan a dejar constancia de ciertos datos o apreciaciones sobre el grado de cumplimiento por parte de General Eléctrica Española, S. A., de lo que se consideran contrapartidas a la subvención que le fue otorgada, así como a contemplar la necesidad de la aplicación por la Administración o por el Tribunal de Cuentas de los mecanismos de control o seguimiento previstos por la normativa aplicable, instando la Comisión al Tribunal de Cuentas para que antes del 15 de septiembre de 1984 eleve el informe correspondiente al segundo semestre de 1983 y a la situación a 31 de diciembre de dicho año. Más aún, en la resolución impugnada se declara expresamente que hasta el fin del trienio 1982-1984 no podrá darse verdaderamente por terminado el trabajo de fiscalización de que se trata, y que será en ese momento cuando «habrán de tomarse las medidas conducentes al restablecimiento del equilibrio legal, si procedieren», de donde se deduce que en el momento actual no se adopta realmente medida alguna que pudiera afectar a los derechos u obligaciones de la Sociedad demandante en amparo o -por utilizar los mismos términos que la demanda- incidir en su status, por lo que difícilmente podría ejercitarse acción alguna frente a una resolución de tal naturaleza.

3. Finalmente, frente al argumento utilizado por la Sociedad demandante de que la no aplicación del art. 24 de la Constitución a todos los Poderes Públicos en general, y a las Comisiones Parlamentarias en especial, vulnera el art. 14 de la Constitución, basta señalar que este último precepto decreta la igualdad de los españoles ante la Ley y prohíbe las discriminaciones o desigualdades carentes de justificación, pero en modo alguno es el art. 14 de la Constitución precepto que obligue o autorice a ampliar el contenido del derecho reconocido por el art. 24.1 de la Constitución o el ámbito en que este último sea aplicable, que no es por hipótesis un precepto o un derecho de la legalidad ordinaria a que el art. 14 se refiere.

FALLO

Por lo expuesto, la Sección declara inadmisibile el recurso de amparo interpuesto por General Eléctrica Española, S. A., sin que sea, por tanto, preciso pronunciarse sobre la suspensión solicitada.

Madrid, a siete de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro.