

correspondientes cuando en el ejercicio de su función fiscalizadora detectase indicios de responsabilidad contable, y aquellos procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos que pudieran ser instruidos por la Cámara por delegación del Tribunal de Cuentas.

El libro contiene un análisis del concepto de responsabilidad contable y se completa con una recapitulación final y otros aspectos interesantes para el conocimiento bastante riguroso de la institución que ponen de manifiesto el esfuerzo, la dedicación y los amplios conocimientos de su autor sobre la materia tratada.

Las anteriores consideraciones nos permiten concluir que este libro, de Luis Ordoqui Urdaci, es una obra de gran interés para el conocimiento de la institución a la que va dedicado, la Cámara de Comptos de Navarra, así como para el estudio del complejo ámbito técnico e institucional de los órganos que tienen a su cargo el control externo de la actividad económico-financiera del sector público.

FRANCISCO BOHOYO CASTAÑAR

RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE: *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea.*

Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2000.

La historia, definida como relación de acaecimientos públicos y políticos de los pueblos, se erige en

el marco y sucesión de espacio, tiempo y circunstancia que alberga el devenir humano. La filosofía orteguiana, que reconoce como sustancial al hombre y sus conductas el aspecto externo de la realidad en que se desenvuelve, se vislumbra esencial a la hora de analizar los sistemas políticos. Prescindir de este encuadre es tanto como privarles del fundamento, justificación y significado certeros.

Las instituciones que forman la columna vertebral y que coadyuvan al funcionamiento de los sistemas políticos, evolucionan a lo largo del tiempo para adecuarse a las corrientes económico-políticas del momento y adaptarse a las demandas de la sociedad; de este modo cumplen su cometido inmediato.

Con demasiada frecuencia, las instituciones se limitan a hacer efectiva dicha encomienda sin tener en cuenta el papel que les corresponde, anticipándose al futuro, como abanderadas en la consecución de mejores y más eficaces y solidarios procedimientos y sistemas; de modo que, en la realidad, es la historia la que arrastra a las instituciones y no éstas las que proyectan y modelan la historia.

No resultan una excepción a este principio los órganos de control externo de la actividad económica pública, que, precisamente por desplegar su actuación con posterioridad a la gestión y una vez ultimada ésta, sólo justifican su existencia y funcionamiento desde una perspectiva orientada hacia el futuro mediante el contraste o verificación de resultados ya obtenidos y la

propuesta de prácticas correctivas y de mejora de aquéllos.

Si bien es cierto que las instituciones se gestan y perfilan a lo largo de un prolongado y lento proceso que se extiende y proyecta en una evolución, no puede negarse que, en el ámbito del Derecho público, el siglo XIX constituye el punto de partida y origen del desarrollo de la Administración moderna. Durante el mismo se diseñaron los rasgos esenciales y se levantaron los cimientos de las instituciones básicas de los Estados europeos.

Este siglo, azaroso y convulso, arranca en España con la invasión napoleónica causante de una fragmentación geográfica e ideológica no carente de influencia en los avatares históricos. Se sucedieron períodos absolutistas y liberales bajo el Alto Gobierno de cinco Reinos, dos Regencias y una República. Como protagonista estelar destacó la Constitución de 1812, que incorporó los hasta entonces inéditos principios de la Revolución francesa de Soberanía Nacional, División de Poderes, libertad e igualdad; sirviendo de modelo y punto de referencia hasta la actualidad, con las modulaciones derivadas de las distintas manifestaciones del principio de solidaridad surgido de Revoluciones posteriores.

Es precisamente este siglo, volcán en erupción cargado de luchas e intrigas políticas, el que sirve de marco temporal a la obra objeto de este comentario, que se presenta como un certero estudio encaminado a dilucidar, desde el análisis de la institución que fue, la

esencia y fundamento del Tribunal de Cuentas actual.

Si el planteamiento de la obra constituye un arranque suficientemente atractivo para los estudiosos del Derecho, la personalidad de su autor es una garantía de solvencia, rigor y seriedad. Rafael de Mendizábal, partícipe directo en los grandes ámbitos del Derecho, goza de una formación y perspectiva envidiables para, en palabras de García de Enterría, prologista de excepción para el libro, valorar el significado general y específico de cada una de las épocas históricas en las que se detiene para enfocar las transformaciones y evolución de una institución bien conocida por él.

El texto es el resultado de una ardua y prolongada investigación a lo largo de tres décadas y de una laboriosa recopilación y reelaboración de capítulos parcialmente publicados en revistas especializadas dirigidas por grandes maestros del Derecho. Al propio tiempo, como señala el autor, formaba parte de un programa académico más ambicioso en el que, sin perder de vista la historia y las instituciones contemporáneas, se relataba la crónica completa del Tribunal de Cuentas, dando a la materia un tratamiento teórico.

El libro de Rafael de Mendizábal refleja como constante de la época la falta de independencia, problema histórico que ha aquejado a las instituciones y que les ha privado en ocasiones, al menos en parte, de la eficacia que les era requerida. En efecto, el siglo XIX se caracterizó por un Ejecutivo fuerte sobrepuesto a los otros Poderes;

una Administración ajustada al esquema napoleónico avalado por los principios de centralización y jerarquía; y por un predominio claro del postulado de la legalidad materializado por excelencia en el Movimiento Codificador (Códigos Civil, Criminal y de Comercio).

Aun cuando tan detallada reglamentación pueda interpretarse como un presupuesto claramente favorecedor del control de la actividad de la Administración (en la que comienzan a deslindarse los actos administrativos y los actos políticos), el Tribunal de Cuentas del siglo XIX, heredero de la Contaduría Mayor de Cuentas, se ve afectado por la rémora que supone la incardinación real o virtual en el Ministerio de Hacienda. De ello deriva precisamente la escasa significación o relevancia de la institución como órgano de control.

La obra se detiene en los grandes momentos políticos del siglo XIX que tuvieron reflejo en la institución encargada del control de la actividad financiera del sector público. A este esquema responden los cinco capítulos en que se articula, disponiéndose todos ellos en torno a una estructura muy similar que se inicia con una introducción histórica en forma de pinceladas de trazos fundamentales de la vida pública del momento (acontecimientos políticos, estructura social, entorno histórico internacional, alianzas...); continúa con un esbozo de la situación general de las instituciones básicas del Estado; y finalmente se centra en el estudio específico de los aspectos organizativos, funcionales, estatutarios y procesales que en

cada etapa definieron el funcionamiento del órgano revisor y enjuiciador de la gestión de fondos públicos (órgano esencialmente jurisdiccional, con una función fiscalizadora secundaria y puramente formal bastante lejana de la actual).

El libro se abre con la crisis del «Antiguo Régimen» y la nueva orientación que supuso para España la Constitución de 1812, con una implicación directa en la modificación de las instituciones. En particular se destaca la Instrucción de 1820, primera reglamentación propiamente contemporánea de la Contaduría Mayor de Cuentas, que consagró a la institución como órgano técnico de revisión contable con función de enjuiciamiento de las cuentas y cobro de los alcances a favor de la Hacienda, y entidad de control para la formación de los estados una vez fenecidas aquéllas, con el fin de remitirlos a las Cortes.

El capítulo segundo se dedica al estudio del Tribunal Mayor de Cuentas regido por la Ordenanza de 1828, norma que tuvo aplicación durante un cuarto de siglo con ligeras modificaciones y que creó de nueva planta una institución fiscalizadora a la que se denominó por primera vez en su conjunto «Tribunal», y en la que se unificaron las funciones revisora y judicial encomendas hasta entonces a la Contaduría Mayor de Cuentas y a su Tribunal. Se trataba de una institución colegiada con jurisdicción especial y privativa que se ejercía con carácter delegado del Rey.

El siguiente paso histórico (capítulo tercero) viene presidido por el análisis de las novedades introducidas en la institución por su primera Ley Orgánica, de 25 de agosto de 1851 (desarrollada por Reglamento de 1853), calificada como la más perfecta técnicamente entre las que han regido la vida del Tribunal de Cuentas; limitándose las posteriores a modificaciones parciales para acoplarse a los distintos sistemas políticos. En ella se redefinió el ámbito jurisdiccional del Tribunal, excluyendo de su conocimiento las causas criminales, ampliando su esfera a los juicios de cuentas de las Corporaciones Locales y entroncando su jurisdicción con la ordinaria (contencioso-administrativa) al encomendar al Consejo Real los recursos de casación frente a sus sentencias.

En el capítulo cuarto se refleja la influencia en el Tribunal de Cuentas de los principios informadores del régimen democrático inspirado en la Revolución de 1868, que se plasmaron en la Ley Orgánica de 1870 (en vigor hasta 1924). En ella se sitúa por primera vez al Tribunal de Cuentas al margen del Ejecutivo, con plena independencia e inamovilidad de sus miembros, y se establece su vinculación a las Cortes. Se constituye como una plena y sustantiva jurisdicción al dejar de actuar por delegación y se le dota de un carácter revisor de la actividad administrativa. Se produce una separación radical respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa al no ser sus resoluciones judiciales susceptibles de recurso alguno fuera del propio Tribunal.

La culminación del siglo XIX (desde la Restauración hasta 1898) sirve de marco al último capítulo del libro. En esta etapa, aunque vigente la Ley de 1870, el Tribunal de Cuentas ve mermada parcialmente su independencia al debilitarse la inamovilidad de sus miembros por conferirse al Gobierno el nombramiento que antes se atribuía a las Cortes (Ley Adicional de 1877).

Constituye también una gran aportación de esta obra la amplia reseña bibliográfica y las referencias que contiene; la transcripción de textos normativos, de fragmentos de *Diarios de Sesiones de las Cortes* de la época, que revisten un enorme interés, así como de las sucesivas normas reguladoras del Tribunal de Cuentas; lo que le acerca al lector y permite una aproximación personal al conocimiento de la institución. Indudable valor y curiosidad histórica albergan las notas a pie de página en que figuran relaciones de sucesivos miembros y de personal al servicio del Tribunal de Cuentas en el siglo XIX y sus respectivas retribuciones.

En conclusión, se trata de una obra minuciosa y densa que, con un estilo sobrio y depurado, permite adentrarse con detalle en los antecedentes y establecer un contacto más intenso y profundo con las mentes y circunstancias protagonistas de transformaciones históricas, que pusieron las primeras piedras para la creación de la moderna institución del Tribunal de Cuentas.

Debe destacarse que precisamente la calidad e interés de la obra hacen al autor claramente deudor

ante los estudiosos del control y, en general del Derecho, de una continuación del análisis sistemático de la evolución del Tribunal de Cuentas a lo largo del siglo XX hasta nuestros días, proporcionando con ello claves que permitan afrontar con nuevas perspectivas las respon-

sabilidades de un órgano que se articula como pieza esencial para garantizar la eficacia y la justicia en la gestión de las finanzas públicas.

MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE
Y DE LA CALLE