

# El diseño de las actuaciones previas en el ámbito de la armonización de la jurisdicción contable<sup>1</sup>

---

**José Antonio Pajares Giménez**

Letrado del Tribunal de Cuentas y  
Secretario General del Tribunal de Cuentas

## 1. INTRODUCCIÓN

El título que da a conocer la sustancia o lo principal de este trabajo considero que puede ser, por sí mismo, revelador de lo que con él pretendo. No está de más, sin embargo, apuntar una sucinta explicación, siquiera sea a modo introductorio, para encuadrar su contenido; contenido que anticipo resulta muy concreto por referirse a una serie determinada de cuestiones<sup>2</sup>.

### **1.1. Los procedimientos jurisdiccionales contables de carácter contencioso: su esquema legal. Concepto y caracteres de las actuaciones previas**

La legislación reguladora del Tribunal de Cuentas, al establecer los mecanismos dirigidos a instrumentar el enjuiciamiento de la res-

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue objeto de una conferencia, con el mismo título, en el curso sobre «Control de la gestión pública en el marco de la mundialización», celebrado en San Lorenzo de El Escorial los días 4 a 8 de septiembre de 2000, con organización de la Fundación General Universidad Complutense de Madrid y bajo el patrocinio del Tribunal de Cuentas.

<sup>2</sup> En el mismo curso al que se refiere la nota anterior pronunció una lección don Antonio del Cacho Frago (Consejero del Tribunal de Cuentas y ex Vocal del Consejo General del Poder Judicial), titulada «La armonización en el funcionamiento de la jurisdicción contable».

ponsabilidad contable diseñó tres caminos<sup>3</sup>; de los tres puede afirmarse que son procedimientos jurisdiccionales por medio de los que se ejerce la jurisdicción contable<sup>4</sup> («la propia –y necesaria, improrrogable, exclusiva y plena– jurisdicción» del Tribunal)<sup>5</sup>, y entre los tres dan sentido a lo que se ha venido denominando –y participo de esta denominación– «proceso contable»<sup>6</sup>. De ellos (bien sabido que son el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas), los dos primeros han de reputarse necesariamente como contenciosos (tratan de asuntos en los que hay pretensiones contrapuestas y, por tanto, dualidad de partes interesadas, que se encuentran sometidas al fallo de los órganos de la jurisdicción contable en forma de litigio), y el último tiene una naturaleza diferente y más bien de jurisdicción voluntaria –que todavía regula y, de momento, seguirá regulando la casi derogada Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881<sup>7</sup>–, dado que en él no se ejercita ninguna pretensión de responsabilidad contable, sino que lo que persigue es constatar, justamente, la inexistencia de ésta para permitir la cancelación, o devolución en su caso, de las fianzas constituidas en garantía de determinadas gestiones de caudales o efectos públicos.

Pues bien, el legislador de 1988 –el de la Ley de Funcionamiento– configuró los dos antecitados procedimientos jurisdiccionales contenciosos a base del siguiente esquema: una vía estrictamente jurisdiccional ante los órganos de la jurisdicción contable en cada caso competentes y una fase –previa– que le sirve de soporte, que la Memoria que acompañó al proyecto de Ley en su tramitación parlamentaria consideró «sin carácter jurisdiccional» y que otorga carta de naturaleza a las «actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables»<sup>8</sup>. Se pueden definir –o describir– estas actuaciones como el conjunto de

<sup>3</sup> En concreto, artículo 25 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y Capítulos VII, VIII y IX del Título V de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, ambas del Tribunal de Cuentas.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1998): «La “incompletitud” de la jurisdicción contable: una referencia al ámbito de las Corporaciones Locales», *Crónica 1996-1997*, págs. 15 y siguientes, Tribunal de Cuentas, Madrid.

<sup>5</sup> Confrontar artículos 136.2, párrafo segundo, de la Constitución y 17 de la Ley Orgánica.

<sup>6</sup> MEDINA GUIJARRO, J., y PAJARES GIMÉNEZ, J. A. (1992): «La jurisdicción contable: contenido y procedimientos», *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 74), pág. 238, Cívitas, Madrid.

<sup>7</sup> La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, deroga la de 1881, pero mantiene vigente, en términos generales, su Libro III hasta tanto se promulgue la Ley sobre la Jurisdicción Voluntaria.

<sup>8</sup> Capítulo XI («De las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables») del Título IV y Título V («De la jurisdicción contable y de sus procedimientos») de la Ley citada.

diligencias establecidas en la Ley de Funcionamiento para que previamente a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional, ante un supuesto de tal responsabilidad, sea o no por alcance o malversación de fondos públicos, se concreten, según trámites reglados, los hechos, los presuntos responsables y los daños y perjuicios ocasionados, y se garanticen, en los casos debidos, los derechos de la Hacienda Pública que se entiendan menoscabados, sin perjuicio de la procedencia del archivo cuando la Ley expresamente lo permite<sup>9</sup>.

De esta definición, o más bien descripción, se pueden extraer los siguientes caracteres:

a) Como su propio nombre indica, las actuaciones previas ostentan el carácter –esencial para ellas– de ser previas a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional y, por consiguiente, a la incoación del juicio contable; de ahí que la serie de trámites por los que vienen constituidas deban entenderse sobre la base de tal configuración legal.

b) Tienen por finalidad, en su papel de soporte para la iniciación de la vía jurisdiccional, delimitar los hechos supuestamente constitutivos de responsabilidad contable, individualizar los presuntos responsables de los mismos y fijar, de manera provisional y si ello es posible, el importe de los daños y perjuicios ocasionados al erario público, al tiempo que asegurar los derechos de la Hacienda Pública perjudicada, pero siempre que tal aseguramiento, que implica una restricción patrimonial para el interesado, esté legalmente previsto, y todo ello sin perjuicio de la posibilidad de archivo que la Ley expresamente regula<sup>10</sup>.

## **1.2. La falta de armonización entre la pieza separada y la instrucción: naturaleza, contenido y tramitación, y órganos autonómicos de control externo**

La actuación previa al juicio de cuentas es la *pieza separada* a que se refiere el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento; la del procedimiento de reintegro por alcance es la *instrucción* contenida en el artículo 47 de la misma Ley, sin olvidar las diligencias preliminares a

---

<sup>9</sup> ARNEDE ORBAÑANOS, M. A. (1997): «Aspectos de la responsabilidad contable y sus procedimientos (La posición del Consejero Ponente de una fiscalización en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable)», *Revista Española de Derecho Financiero* (nº 93), págs. 63 y siguientes, Civitas, Madrid.

<sup>10</sup> MEDINA GUIJARRO, J., y PÁJARES GIMÉNEZ, J. A. (1992): «La jurisdicción contable: contenido y procedimientos», *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 74), págs. 221 y siguientes, Civitas, Madrid. De los mismos autores, «Comentario general sobre la jurisprudencia contable», *Revista Española de Derecho Financiero*, núms. 83, 88, 91, 96, 97, 98 y 105, Civitas, Madrid.

ella que se encuentran recogidas en el artículo 46, también de la Ley 7/1988<sup>11</sup>.

La actuación previa al procedimiento de reintegro por alcance no ha generado un mayor debate –por supuesto que ha habido posiciones diversas, cambios de impresiones, criterios distintos– en aspectos tales como su naturaleza, su contenido y tramitación y su realización por los Órganos autonómicos de control externo (en adelante, OCEX). Seguramente –y entre otras razones–, porque el Delegado Instructor –el motor de la instrucción– es designado por un órgano gubernativo –la Comisión de Gobierno–<sup>12</sup> y no está, por consiguiente, preestablecido como el Juez ordinario; porque el ya indicado artículo 47 establece unos trámites muy específicos, detallados y concretos para llevar a cabo la instrucción<sup>13</sup>; y porque el artículo 26.3 de la Ley Orgánica –dedicado precisamente al Delegado Instructor– dispone que «en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». No se debe pasar por alto, además, que esta actuación previa no es sino un trasunto de los históricos expedientes administrativo-judiciales de alcance y reintegro, que aparecían en la Ley de 1953, modificada en 1961, del Tribunal de Cuentas del Reino, y que había regulado el venerable y longevo Reglamento de 16 de julio de 1935, dictado en desarrollo de la Ley de 1934 y vigente hasta su expresa derogación por la Ley de Funcionamiento<sup>14</sup>. En cambio, la pieza separada (ge-

<sup>11</sup> Dicho artículo se refiere a aquellos casos en que los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable lo son por alcance y/o malversación. Permite que el Consejero de la Sección de Enjuiciamiento a quien por turno hayan correspondido las actuaciones decrete su archivo, previo un trámite de audiencia, «cuando los hechos, manifiestamente, no revistan caracteres de alcance (o de malversación) o cuando no fuera éste (o aquella) individualizado (a) con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos». Contra la decisión de archivar se da recurso ante la Sala, sin que quepa ulterior impugnación y sin perjuicio de lo que procediere en punto al recurso de casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente.

<sup>12</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 22.2.d) de la Ley Orgánica.

<sup>13</sup> En síntesis, los siguientes: nombramiento de Secretario, reclamación de las diligencias preventivas, práctica de las que se consideren oportunas en averiguación de los hechos y de los presuntos responsables o sus causahabientes, pase del tanto de culpa a la jurisdicción penal, liquidación provisional, requerimiento de depósito o fianza a los presuntos responsables y embargo.

<sup>14</sup> Artículos 1.3º, 19 y concordantes de la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas del Reino, modificada por Ley 87/1961, de 23 de diciembre, y Capítulo V, y preceptos también concordantes, del Reglamento de 16 de julio de 1935.

nuina creación de la Ley de Funcionamiento) ha sido siempre objeto de controversia, singularmente en los tres aspectos subrayados: su naturaleza, su contenido y tramitación, y su posible formación por los OCEX. A pesar de todo, lo cierto es que tanto la pieza separada como la instrucción concurren a un mismo fin: la exigencia en vía jurisdiccional de la responsabilidad contable a través –eso sí– del juicio de cuentas y del procedimiento de reintegro por alcance, respectivamente. E insisto, en los tres repetidos aspectos (naturaleza, tramitación y OCEX) la práctica ausencia de debate, o si se quiere la superación del mismo, en torno a la instrucción contrasta con el que aqueja a la pieza separada, lo que, a mi entender, redundará en un perjuicio, que es inmediato para la actuación en sí y mediato para la jurisdicción contable y, por ende, para la defensa de los intereses públicos menoscabados por la conducta antijurídica y culpable de quienes tienen encomendada la gestión económica-financiera de aquéllos.

Voy a ofrecer un enfoque, un tratamiento de dichos aspectos en la pieza separada –a la luz, desde luego, de la más reciente doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal–, para intentar que esta actuación previa y la instrucción no discuerden entre sí y tender, en suma, a su armonización, dado que ambas forman parte de un todo (el enjuiciamiento contable como una de las funciones de control que le corresponde ejercer al Tribunal de Cuentas) y contribuyen al fin anteriormente mencionado.

Los tres repetidos aspectos han dado lugar ya a una fecunda polémica doctrinal, razonada en cada caso, en la que han participado una larga relación de autores. No voy a confirmar unas tesis y a contradecir otras, simplemente –repito– voy a dar una visión, centrada en la pieza separada y encaminada a la armonización de las dos actuaciones previas a los dos procedimientos jurisdiccionales contentiosos mediante los que se ejerce la potestad jurisdiccional contable.

## **2. NATURALEZA DE LA PIEZA SEPARADA**

Sitúo este aspecto el primero no sólo por razones sistemáticas (parece conveniente que al ahondar en una institución lo primero que debemos plantearnos sea el carácter de la misma), sino también porque, probablemente, es el más controvertido y porque el parecer que sobre él se vierta acarrea consecuencias prácticas ineludibles que dentro del esquema presentado inciden en otros planteamientos posteriores.

### 2.1. La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1995

La controversia sobre la naturaleza de la pieza toma cuerpo especialmente a partir de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1995<sup>15</sup>, la cual afirma, en su quinto fundamento jurídico, que «esa fase (la de la pieza separada) tiene carácter jurisdiccional». El Alto Tribunal llega a la afirmación anterior basándose, primero, en que la valoración que hace el órgano competente para ello acerca de si los hechos detectados en el curso de un procedimiento fiscalizador, y una vez concluido éste, revestirán, siquiera indiciariamente, los elementos propios de la responsabilidad contable distinta del alcance, y, por ende, el acuerdo de formación de la pieza separada, están dentro de la fase que la Ley de Funcionamiento denomina diligencias previas para la iniciación del procedimiento del juicio de cuentas, y segundo, en que aquella fase (pieza separada) forma parte de este procedimiento (juicio de cuentas).

Es bueno apuntar que la Sentencia aludida se dicta en un recurso contencioso-administrativo (24/1994) interpuesto contra Resolución del Pleno del Tribunal (unánime, de 27 de octubre de 1993) desestimatoria de un recurso ordinario<sup>16</sup>, que dicha Sentencia, por tanto, no resolvió un recurso de casación y hasta la fecha es la única que defiende el carácter jurisdiccional de la pieza separada, sin que llegue a formar jurisprudencia por falta de la nota de reiteración que exige el artículo 1.6 del Código Civil, y que, en cambio, la doctrina prácticamente unánime de la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento es justamente la de negar a la pieza su jurisdiccionalidad<sup>17</sup>, siendo al respecto Resoluciones paradigmáticas, por recientes, sobre todo los Autos de 25 de noviembre y 22 de diciembre de 1999, aprobadas unánimemente. No se puede olvidar, por otra parte, si el pretendido carácter jurisdiccional de la pieza separada radica en su conceptualización como antecedente previo al juicio de cuentas, que este procedimiento jurisdiccional contable también es el cauce procesalmente idóneo –por mandato legal– para que la jurisdicción contable conozca, si hay impugnación, los denominados expedientes administrativos de responsabilidad contable. El artículo 68.1 de la Ley de Funcionamiento no ofrece lugar a dudas y esta situación del expediente no le transforma de administrativo en jurisdiccional.

<sup>15</sup> Referencia *Aranzadi*: 3880/1995.

<sup>16</sup> Confrontar los artículos 21.3.c) de la Ley Orgánica y 3.j) de la de Funcionamiento, así como la disposición adicional primera, 4, de la última Ley citada.

<sup>17</sup> Entre otros, Autos de 23 de octubre de 1995 (recurso 18/93) y de 21 de noviembre de 1996 (recurso 34/94).

## **2.2. Razones a favor de la no jurisdiccionalidad de la pieza separada. Especial referencia a la doctrina más reciente de la Sala de Justicia**

El debate está claro: se discute sobre la naturaleza jurisdiccional o no de la pieza separada. Mi postura, desde luego y por lo expuesto, también es clara: apuesto, decididamente, por la naturaleza no jurisdiccional de la pieza<sup>18</sup>.

Las razones que me permiten propugnar una visión no jurisdiccionalista de la pieza separada (vaya por delante, como no puede ser de otro modo, mi máximo respeto al pronunciamiento judicial de 1995) son varias. Voy a tratar de exponerlas de manera ordenada, aunque sintética.

### *2.2.1. Interpretación literal, sistemática y auténtica. Los antecedentes legislativos*

La exigencia de la responsabilidad contable en que incurran quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos le compete, en exclusiva, a los órganos de la jurisdicción contable que, por imperativo legal, tienen atribuido el conocimiento y fallo, en única o primera instancia o bien en apelación, de los procedimientos jurisdiccionales contables; ello sin perjuicio de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conozca de los recursos de casación y revisión que se interpongan contra las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal en los casos y por los motivos determinados en la Ley de Funcionamiento<sup>19</sup>.

La pieza separada está incluida en un capítulo –el undécimo del Título IV– intencionadamente desgajado del Título que la Ley de Funcionamiento dedica a la «jurisdicción contable» y «sus procedimientos». Capítulo con una rúbrica muy concreta (la conocida «de las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables»), que surge por primera vez en el proyecto de Ley de Funcionamiento (febrero de 1987)<sup>20</sup> y, por supuesto, en la Ley finalmente promul-

---

<sup>18</sup> Sobre otros puntos de vista en esa materia, y a modo de síntesis, ver CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (1999): «La jurisdicción del Tribunal de Cuentas», págs. 222 y 223, Editorial Comares, Granada.

<sup>19</sup> Confrontar los artículos 25 y 49 de la Ley Orgánica y 52 a 54 y 81 a 84 de la Ley de Funcionamiento.

<sup>20</sup> El proyecto de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas fue publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados (III Legislatura), serie A, nº 25-1, de 28 de febrero de 1987.

gada; no así en los borradores iniciales y en el anteproyecto (1984). Precisamente, el anteproyecto de Ley de Funcionamiento, dentro «Del procedimiento en el juicio de cuentas» y «Del procedimiento de reintegro por alcance», incluía una peculiar fase de instrucción (fase instructora previa) que el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial, de 29 de enero de 1986, criticó abiertamente<sup>21</sup>, manifestando al respecto lo siguiente: que la primera fase del proceso era más propia de un simple expediente administrativo; que resultaba atípico que la llamada fase de instrucción se llevara a cabo por un funcionario que no ostentaba la condición de miembro del órgano jurisdiccional, lo cual devenía incompatible con la planteada naturaleza judicial del procedimiento; que la realidad era que dicha fase se configuraba en términos auténticamente administrativos, y que la construcción del juicio de cuentas en dos fases (extendía la argumentación al reintegro por alcance) hacía difícil calificar a la primera de judicial. Esa fase instructora del juicio de cuentas y del procedimiento de reintegro por alcance fue considerada por el Consejo General del Poder Judicial (no olvidemos que su informe al anteproyecto de Ley de Funcionamiento deriva del mandato contenido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) como puramente administrativa, negando que pudiera revestir el ejercicio de potestades jurisdiccionales, y ella constituye, con las debidas y necesarias transformaciones, el precedente más inmediato de las actuaciones previas del proyecto y de la Ley de Funcionamiento de 5 de abril de 1988.

No se puede pasar por alto, además, que si, como dijimos anteriormente, la exigencia de la responsabilidad contable es propia de los órganos que la tienen atribuida, las actuaciones previas, atendiendo al sentido propio de las palabras que legalmente han venido a identificarlas y por el propio contexto en que se hallan ubicadas en la Ley de Funcionamiento, no son sino unas diligencias que suceden primero, que se anticipan, que van por delante de dicha exigencia, es decir, del inicio de la vía jurisdiccional propiamente dicha; por más que, como ha mantenido el Tribunal Constitucional en Sentencia de 31 de enero de 1991, estén directamente orientadas al pronunciamiento y, en su caso, exigencia de responsabilidad contable y, por tanto, incluidas en el procedimiento enjuiciador<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Confrontar apartado III.4 del mismo.

<sup>22</sup> Sentencia nº 18/1991, de 31 de enero, del Pleno del Tribunal Constitucional, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 890/1995, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 6/1985, de 24 de junio (Parlamento de Galicia), del Consejo de Cuentas de Galicia (suplemento del *BOE* nº 79, de 2 de abril de 1991).



Lo anterior debe ser completado del modo siguiente. Si reparamos en lo que podríamos denominar «interpretación auténtica» realizada por el propio legislador de 1988 en el Preámbulo de la Ley, es fácil advertir que de ningún modo pretende otorgar carácter jurisdiccional a las actuaciones previas. Al dar cuenta de cómo está regulada la función fiscalizadora, señala en el último inciso del párrafo dedicado a tal menester que «ante la imposibilidad de atribuir naturaleza estrictamente jurisdiccional a la inicialmente prevista fase instructora de los procedimientos para la exigencia de responsabilidades contables, conforme fue puesto de relieve en el informe del Consejo General del Poder Judicial, se contemplan también (se entiende que en el Título dedicado a la función fiscalizada) las actuaciones previas a la iniciación de la vía jurisdiccional, de tal manera que puedan servir de necesario soporte de la misma, tal y como sucede con el expediente administrativo, según la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción».

En esta misma línea hay algo más: vayamos a los antecedentes legislativos de la Ley de Funcionamiento y examinemos la documentación preparada para la tramitación parlamentaria del proyecto. En la Memoria que le acompaña y que le sirve de fundamento, en el capítulo II (El contenido de la Ley de Funcionamiento), B) (Contenido funcional), a) (Función fiscalizadora), se destacan por su redactor tres aspectos calificados de «fundamentales», «y el tercero –dice– se relaciona con la naturaleza que quepa atribuir a la actividad instructora previa a la exigencia de responsabilidad contable en vía jurisdiccional». El tratamiento de dicho tercer extremo es así: «La imposibilidad de atribuirles naturaleza jurisdiccional, puesta de relieve en el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial... ha aconsejado introducir un último capítulo en el Título destinado a regular la función fiscalizadora del Tribunal y sus procedimientos que recoja, sin carácter jurisdiccional, las actuaciones instructoras que puedan servir de soporte a los auténticos procedimientos jurisdiccionales.»

Así pues, tanto el repaso de los antecedentes legislativos de la Ley –Memoria del proyecto, sin olvidar el informe del Consejo al anteproyecto– como la interpretación auténtica hecha por el mismísimo legislador abonan la tesis de que las actuaciones previas, y por ende la pieza separada, no tienen carácter jurisdiccional.

La competencia jurisdiccional contable y los órganos que la tienen legalmente atribuida.

En otro orden de cosas, el artículo 12 de la Ley de Funcionamiento reserva a la Sección de Enjuiciamiento las funciones jurisdiccionales del Tribunal. Sección que está integrada –artículo 11.1 de la

Ley acabada de citar— por su Presidente y los Consejeros de Cuentas, a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a las Salas<sup>23</sup>, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Una lectura atenta de los artículos 14, 68.1, 73.1, 76.1 y concordantes de la Ley permite afirmar que son los Consejeros de Cuentas que componen la Sección de Enjuiciamiento los que ejercen la competencia jurisdiccional a que se refiere el artículo 53 de la Ley 7/1988<sup>24</sup>. Son estos Consejeros —Presidente de la Sección y Consejeros adscritos a ella— los únicos que deben ser considerados, *ex* artículo 52.1 de la Ley, órganos de la jurisdicción contable y los únicos, también, a los que se atribuye el ejercicio de potestades jurisdiccionales contables. Es cierto que todos los Consejeros de Cuentas gozan del estatuto del Juez (independencia, inamovilidad y responsabilidad; así, por disposición de la Constitución, Ley Orgánica y Ley de Funcionamiento)<sup>25</sup>, pero no lo es menos que los que no están adscritos a la Sección de Enjuiciamiento tan sólo ejercen jurisdicción cuando, al amparo y en el caso previsto en el artículo 2.1.h) de la Ley de Funcionamiento, integran la Sala de Justicia previa designación del Presidente del Tribunal<sup>26</sup>. En este supuesto, el Consejero o Consejeros designados forman parte de la Sección de Enjuiciamiento por concreta adscripción a la Sala o Salas.

Sentado lo anterior, si admitiéramos la naturaleza jurisdiccional de la pieza separada, tendríamos que admitir asimismo, siendo consecuentes, que las resoluciones dictadas por los Consejeros de la Sección de Fiscalización acordando —o, en su caso, rechazando— la formación de una pieza y las tomadas para impulsar su tramitación revisten carácter jurisdiccional e implican el ejercicio de potestades jurisdiccionales contables. Esto estaría en abierta contradicción con

---

<sup>23</sup> Según la disposición adicional décima de la Ley de Funcionamiento, la Sección de Enjuiciamiento cuenta con una Sala de Justicia, sin perjuicio de su aumento si las necesidades del servicio lo requieren

<sup>24</sup> Es decir, conocimiento y fallo, en única instancia de los expedientes de cancelación de fianzas en que no se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable y, en primera instancia, de los juicios de cuentas, de los procedimientos de reintegro por alcance y de los restantes expedientes sobre fianzas. También conocen y resuelven los incidentes de recusación promovidos contra los Secretarios y demás funcionarios que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales de su competencia.

<sup>25</sup> Consultar los artículos 136.3 de la Constitución, 30.2 y 33.1 de la Ley Orgánica, así como el Capítulo II del Título III (arts. 24 a 26) de la Ley de Funcionamiento, relativo a los deberes, derechos, situaciones y responsabilidades de los Consejeros del Tribunal.

<sup>26</sup> Conforme al precepto citado, la designación sólo procederá cuando no basten para formar las Salas de la Sección de Enjuiciamiento los Consejeros inicialmente adscritos a la misma. Habrá de seguirse un turno de rigurosa rotación.

los preceptos que se han venido citando e incluso podría suponer una vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, que consagra el artículo 24.2 de nuestra más Alta Norma.

### 2.2.3. *La formación de piezas separadas por los Órganos autonómicos de control externo*

Hay una última cuestión directamente conectada con la naturaleza que se predique de la pieza separada: la posibilidad, o no, de que los OCEX acuerden la formación de piezas separadas (en los términos del artículo 45 de la Ley de Funcionamiento) y una vez terminada su tramitación las remitan a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas. Sostener el carácter jurisdiccional de la pieza separada vetaría esta posibilidad, dado que el ejercicio de la competencia jurisdiccional contable radica exclusivamente en el Tribunal de Cuentas y en los órganos que legalmente la tienen atribuida. Así se privaría a las Administraciones autonómicas que disponen del Órgano propio de fiscalización de la acción para exigir las responsabilidades contables distintas del alcance o la malversación cuando los hechos generadores de aquéllas aparecieran en el curso de sus fiscalizaciones (examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas o los correspondientes procedimientos de fiscalización). Sin anticipar nada más, esta repetida posibilidad será después objeto de tratamiento específico<sup>27</sup>.

### 2.2.4. *La doctrina de la Sala de Justicia: Autos de 25 de noviembre y 22 de diciembre de 1999*

Traer a colación, por fin, los dos Autos de la Sala de Justicia del Tribunal de finales de 1999.

El primero, fechado a 25 de noviembre (fundamento jurídico 2º), recuerda que la Sala viene manteniendo –al igual que lo hiciera el Pleno del Tribunal en su Resolución de 27 de octubre de 1993, declarada conforme a Derecho por la Sentencia del Supremo de 27 de mayo de 1995– que «la pieza separada es la actuación previa a la iniciación del juicio de cuentas del que es soporte necesario, según expresión del Preámbulo de la Ley de Funcionamiento; es preparatoria de la vía jurisdiccional y está orientada al enjuiciamiento contable, pero no constituye un procedimiento contradictorio encaminado a obtener resolución alguna declaratoria, ni siquiera provisionalmente, de responsabilidades contables, sino que se concibe como una fase ad-

<sup>27</sup> Apartado 4 de este trabajo.

ministrativa de facilitación del ulterior procedimiento jurisdiccional», y sigue diciendo lo siguiente: «Es, pues, un instrumento de enlace entre las dos funciones constitucionalmente atribuidas al Tribunal, la fiscalización y el enjuiciamiento contable, pero bien es sabido que, según se desprende de la propia legislación de este Tribunal, el procedimiento fiscalizador no está concebido para desembocar necesariamente en el enjuiciamiento de responsabilidades contables, ni tampoco este último se condiciona por el ejercicio de función fiscal alguna, por lo que las competencias de los órganos del Tribunal que están llamadas al ejercicio de ambas funciones están delimitadas también por la distinta finalidad que ambas tratan de alcanzar.»

El segundo, de 22 de diciembre de 1999, insiste en la naturaleza administrativa de la pieza, al tiempo que razona los motivos de disenso con la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1995 (fundamento de derecho 4º).

Afirma, como punto de partida, «que la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo en 27 de mayo de 1995 lo fue en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas de 27 de octubre de 1993, que desestimó el recurso ordinario interpuesto por el Ministerio Público contra la resolución del Consejero de Cuentas titular del Departamento de Administración Económica del Estado, que acordó la no procedencia de la formación de la pieza separada solicitada por el Ministerio Fiscal, por entender que no existían indicios de responsabilidad contable y que la propia naturaleza del recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal (recurso ordinario o de alzada) ya indica bien a las claras que la resolución de un Consejero de Cuentas dictada en relación con la formación o no de la pieza separada no es de carácter jurisdiccional».

Considera, además, que la atribución del carácter jurisdiccional a la pieza separada entraría en colisión:

- Con los artículos 11.1, 14, 53 y concordantes de la Ley de Funcionamiento, que encomiendan el ejercicio de la función jurisdiccional contable tan sólo a los Consejeros de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento.

- Con la regulación de la pieza en el Título IV de la Ley, fuera del reservado a la jurisdicción contable.

- Con la caracterización que hace de ella la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991, como una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas ordenada a facilitar su actividad jurisdiccional.

- Con la Exposición de Motivos de la Ley 7/1988, que alude a la imposibilidad de que esta fase tenga naturaleza estrictamente jurisdiccional, como informó el Consejo General del Poder Judicial; y
- Con la posibilidad de que los OCEX formen piezas separadas resultantes de sus propios informes de fiscalización.

### **3. EL CONTENIDO DE LA PIEZA SEPARADA: SU TRAMITACIÓN**

Tratar del contenido de la pieza –que viene enmarcado en el artículo 45.2 de la Ley de Funcionamiento– es, ineludiblemente, plantearse su tramitación; es decir, de qué manera ha de tramitarse la pieza separada para dotarla de contenido y, asimismo, para que dicho contenido cumpla con la finalidad que el legislador le ha encomendado (concretar los hechos, los posibles responsables contables y los perjuicios ocasionados).

Ante todo quiero analizar dos cuestiones: primera, la pieza separada depende del procedimiento fiscalizador, está condicionada por él, y segunda, la pieza separada no se instruye, se forma.

#### **3.1. La pieza separada y el procedimiento fiscalizador**

La primera cuestión resulta muy evidente. Tan vinculada está la pieza a la fiscalización, y más directamente al procedimiento de que se trate, que hasta que no llega la conclusión del mismo no se puede tomar por el órgano competente para ello el acuerdo de incoación; siempre y cuando del procedimiento concluido aparezcan hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance o malversación, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables. La pieza tiene como antecedente un procedimiento acabado –el de fiscalización–, y su propia denominación revela que se separa o desgaja de él, que la pieza, en cuanto rollo documental o conjunto de actuaciones documentadas, tiene su base en el expediente en que se sustenta el procedimiento fiscalizador<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> El repetido artículo 45.1 de la Ley de Funcionamiento comienza señalando que «una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si apareciesen hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos..., pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado y con su citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la formación de la pieza separada...».

### 3.2. Formación, no instrucción, de la pieza separada

Soy consciente de que afirmar que la pieza separada se forma y no se instruye acarrea polémica<sup>29</sup>. Encuentra su primera apoyatura en la dicción literal de la Ley: el órgano que incoa la pieza (por sí o a instancias de parte interesada) toma el acuerdo de su formación. Pero aquí conviene que nos remontemos a los antecedentes legislativos, e incluso históricos, correspondientes.

#### 3.2.1. La legalidad anterior a 1982 y la Ley Orgánica

Con la legalidad anterior a la Orgánica de 1982, la actividad cuasi-jurisdiccional o administrativa-judicial del Tribunal se plasmaba en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, expidiendo la certificación de su resultado, en el también examen, comprobación y fallo de las cuentas parciales, a través del juicio de cuentas, en el conocimiento y resolución de los expedientes de alcance y reintegro, y en los expedientes de cancelación de fianzas<sup>30</sup>, que eran tramitados por la Secretaría General y tenían esencialmente las mismas características y finalidad que los actualmente regulados en los artículos 75 y siguientes de la Ley de Funcionamiento.

Cierto es que el juicio de cuentas no entrañaba naturaleza jurisdiccional alguna, dado que el examen de las cuentas reflejaba una actuación netamente fiscalizadora, asentada principalmente en la observancia de la legalidad y regularidad de las operaciones contables y en el control riguroso de los justificantes. Pero al tratarse *ex lege* del ejercicio de una función jurisdiccional era necesario que *todas* las cuentas fueran comprobadas (sin posibilidad de muestreo) y, acto seguido, o bien fallarlas de conformidad si no se detectaban reparos o bien proceder a la condena de los responsables, que tenía lugar cuando se advirtiera algún perjuicio al Tesoro por la conducta de los cuentadantes, y, en definitiva, cuando, según la terminología legal, había un «alcance dentro de la cuentas»<sup>31</sup>.

Por su parte, los expedientes de alcance y reintegro más recordaban a un expediente administrativo (pliego de cargos, escritos de descargos, propuesta, todo ello tramitado por el Instructor, Delegado del

<sup>29</sup> Sobre otros puntos de vista en esta materia, y a modo de síntesis, ver CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (1999): «La jurisdicción del Tribunal de Cuentas», págs. 223 a 225, Editorial Comares, Granada.

<sup>30</sup> Así lo disponía el artículo 1 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, modificada en 23 de diciembre de 1961.

<sup>31</sup> Artículo 18 de la Ley de 1953, modificada en 1961, y Capítulo IV del Reglamento de 16 de julio de 1935.

Tribunal) que a un genuino procedimiento judicial, y en ellos se depuraban, con conocimiento y fallo, los «alcances fuera de cuentas»<sup>32</sup>.

Lo expuesto nos descubre que antes de la Ley Orgánica de 1982, prácticamente toda la responsabilidad contable se reducía o se reducía al alcance, bien detectado en el examen y comprobación de las cuentas que habían de ser rendidas al Tribunal, bien denunciado al Tribunal en cumplimiento de la normativa legal aplicable. La Ley Orgánica, que sienta las bases de una auténtica jurisdicción –la contable–, mantuvo la dualidad procedimental, juicio de cuentas, procedimiento de reintegro por alcance, pero no estableció diferencia alguna entre uno y otro.

### 3.2.2. *El anteproyecto de Ley de Funcionamiento*

El anteproyecto de Ley de Funcionamiento, como antes he apuntado, establecía un procedimiento para el juicio de las cuentas y otro para el reintegro por alcance<sup>33</sup>. La única diferencia entre los dos era que el primero se iniciaba «cuando en el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupo de cuentas o en cualquiera de los procedimientos de fiscalización... aparecieran hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos o de otros supuestos de responsabilidad contable», y, en cambio, el segundo se aplicaba «a todo supuesto de responsabilidad descubierto fuera del examen y comprobación de las cuentas o de cualquier procedimiento de fiscalización»<sup>34</sup>. El anteproyecto, pues, para diferenciar el juicio de cuentas del procedimiento de reintegro por alcance no hacía sino acoger y dar forma a los precedentes históricos: responsabilidad contable (antes solamente alcance) detectada dentro o fuera de las cuentas.

En ambos procedimientos había una «fase instructora previa», encomendada a un Instructor (juicio de cuentas) o Delegado Instructor (procedimiento de reintegro por alcance). La instrucción del juicio de cuentas (que en el anteproyecto gozaba de entidad propia) comenzaba, caso de acordarse, nada más aparecieran los hechos supuestamente constitutivos de responsabilidad contable; es más, determinado precepto –(el 68)– decía que «la iniciación del juicio de cuentas no

---

<sup>32</sup> Artículo 19 de la Ley de 1953, modificada en 1961, y Capítulo V del Reglamento de 16 de julio de 1935. Sobre los expedientes de cancelación de fianzas, artículo 20 y Capítulo VIII de la Ley y Reglamento antecitados.

<sup>33</sup> El «procedimiento en el juicio de cuentas» ocupaba los artículos 67 a 82, y el «procedimiento de reintegro por alcance», los artículos 83 a 87.

<sup>34</sup> Artículos 67.1 y 83.1, respectivamente, del anteproyecto.

supondría, en ningún caso, la paralización del procedimiento fiscalizador, que seguirá hasta su total tramitación».

No había aquí una pieza documental que se separaba de un procedimiento acabado, sino la instrucción, en sentido estricto, de unas actuaciones que tenían su origen en un procedimiento inconcluso. Por ello, el Instructor del juicio de cuentas tenía que realizar unos trámites prácticamente idénticos a los que la Ley de Funcionamiento recoge en el artículo 47 y atribuye al Delegado Instructor<sup>35</sup>. La instrucción del procedimiento de reintegro por alcance era, por remisión<sup>36</sup>, igual a la del juicio de cuentas, proclamándose incluso que los Delegados Instructores, en el desempeño de sus funciones, tenían la consideración de Autoridades judiciales y se les prestaría los auxilios establecidos legalmente para éstas<sup>37</sup>. Pretendo que quede claro que el redactor del anteproyecto de Ley de Funcionamiento concibió el juicio de cuentas con una fase de instrucción, que no recibe una denominación especial; del mismo modo que el de reintegro por alcance.

### 3.2.3. *El proyecto y la Ley de Funcionamiento*

El proyecto de Ley de Funcionamiento y definitivamente la Ley de 5 de abril de 1988 rompen con sus precedentes, tanto históricos como legislativos. A ello no es ajeno el informe del Consejo General del Poder Judicial, que, además de negar –como ya vimos– naturaleza jurisdiccional a la fase instructora previa del procedimiento para el juicio de las cuentas y del procedimiento de reintegro por alcance, considera que «la realidad es que (en el anteproyecto) ninguna diferencia de naturaleza aparece entre» uno y otro, «ya que poseen el mismo objeto y su distinción no depende sino de la *circunstancia accidental* de que la posible existencia de responsabilidad contable se hubiera puesto de manifiesto fuera (o dentro) de la función fiscalizadora».

Las innovaciones que dan lugar a la ruptura de Ley y proyecto con anteproyecto y antecedentes históricos se producen en los siguientes sentidos: la distinción entre juicio de cuentas y procedimiento de reintegro por alcance, la instauración de las denominadas actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables y la diferente concepción y, por tanto, regulación de la actuación previa al juicio de cuentas (pieza separada) respecto de la que lo es del procedimiento de reintegro por alcance (instrucción).

<sup>35</sup> Artículos 69 y 70 del anteproyecto. Ver nota 13.

<sup>36</sup> Del artículo 86 del anteproyecto.

<sup>37</sup> Artículo 85.2 del anteproyecto.



La diferenciación entre los dos procedimientos contenciosos del proceso contable, el juicio de cuentas y el reintegro por alcance, descansa, para el legislador del 88, en el supuesto de responsabilidad contable cuya depuración se pretende. Así, el artículo 74, regla 1ª, de la Ley observa que en el procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance los hechos se concretarán, exclusivamente, a supuestos de malversación o alcance en los términos en que los define la ley; los demás casos de responsabilidad contable son patrimonio, también exclusivo, del juicio de cuentas. La distinción «accidental» y anteproyectada entre juicio de cuentas y procedimiento de reintegro por alcance se transforma en una distinción sustantiva, por el objeto, por la materia.

La fase instructora previa de los dos procedimientos deja paso en la ley a las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, que se instituyen de este modo y sirven de necesario soporte de la vía jurisdiccional, tal y como sucede con el expediente administrativo en el proceso contencioso-administrativo. Ya no hay unos procedimientos jurisdiccionales en los que queda comprendida una fase instructora previa, sino que resultan unos procedimientos de la jurisdicción contable y unas actuaciones previas a los dos que ostentan el calificativo de contenciosos.

Pero sigamos adelante. La actuación previa al procedimiento de reintegro por alcance podemos afirmar que sigue constituyendo una fase de instrucción, similar a la regulada en el anteproyecto de Ley de Funcionamiento, aunque sin revestir naturaleza jurisdiccional; basta comparar el artículo 47 de la Ley de Funcionamiento con los artículos 69 y 70 del anteproyecto, a los que, a su vez, se remitía el 86. Por el contrario, la actuación previa al juicio de cuentas, que viene a denominarse pieza separada, no acarrea ninguna labor de instrucción: el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento nada tiene que ver con los artículos 69 y 70 del anteproyecto, y en ningún momento se menciona la figura del Instructor<sup>38</sup>.

Quiero hacer hincapié en que la Ley de Funcionamiento y su proyecto mantienen, en línea con el anteproyecto, una actuación previa

---

<sup>38</sup> En efecto, el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento, que regula la pieza separada, establece el momento de su formación (a partir del procedimiento fiscalizador), el órgano competente para acordarla, su finalidad y su contenido.

Por su parte, el artículo 69 del anteproyecto comprendía todo lo referente a la averiguación de hechos e identificación de los presuntos responsables, pase del tanto de culpa a la jurisdicción ordinaria y embargo preventivo de bienes, y el artículo 70 la liquidación provisional. El artículo 86, sobre el procedimiento de reintegro por alcance, se remitía, como ya ha quedado dicho en su momento, a los dos preceptos anteriores.

al procedimiento de reintegro concebida como instrucción del mismo; en cambio, no lo hacen, intencionadamente, con el juicio de cuentas. Y, desde luego, tiene su razón de ser: la instrucción del procedimiento de reintegro por alcance es posible tanto si el conocimiento de los hechos supuestamente constitutivos de alcance o de malversación de fondos públicos procede del examen y comprobación de cuentas o de cualquier otro procedimiento fiscalizador, como si es consecuencia de una gestión de aquellos que hubiera tenido lugar al margen del proceso normal de rendición de cuentas al Tribunal, y la incoación de las actuaciones puede acordarse, en el primer caso, aunque el procedimiento de fiscalización no esté terminado; a diferencia de esto, la pieza separada únicamente procede cuando los hechos hayan sido detectados en el curso de un procedimiento fiscalizador, y la incoación de la misma no puede acordarse hasta que el procedimiento se encuentre concluido<sup>39</sup>.

En la actuación previa al reintegro por alcance, los hechos pasados a la Sección de Enjuiciamiento pueden tratarse de una simple denuncia. Por ello es muy razonable que el legislador siga permitiendo la instrucción de unas actuaciones que ha de realizar un Delegado Instructor conforme a unos trámites reglados. En la actuación previa al juicio de cuentas la «instrucción» de éste (y pongo instrucción entre comillas) se puede decir que forma parte del procedimiento fiscalizador (nótese que en la tramitación de los procedimientos de fiscalización el Departamento correspondiente del Tribunal practica una serie de actuaciones; pone de manifiesto dichas actuaciones a los responsables del Sector o Subsector público fiscalizado, o a las personas o entidades fiscalizadas, y a quienes hubieran ostentado la representación del Subsector fiscalizado, o, en su caso, la titularidad del órgano legalmente representante de la entidad del Sector público de que se trate durante el período a que se hubiese extendido la fiscalización; otorga un trámite de alegaciones y presentación de documentos y justificaciones, que volverá a otorgarse de nuevo si a la vista de las alegaciones y justificaciones presentadas se acuerdan otras comprobaciones y diligencias; formula un proyecto de resultado de fiscalización y lo pone de manifiesto al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado para que aleguen lo que estimen pertinente en relación con sus respectivas competencias, y la pieza separada no puede incoarse hasta la total conclusión de aquél)<sup>40</sup>. Parece lógico que el legislador, en este caso, no haya estimado necesaria la instrucción de unas actua-

<sup>39</sup> Así, artículos 46.1 y 45.1 de la Ley de Funcionamiento, respectivamente.

<sup>40</sup> Sobre la terminación de los procedimientos fiscalizadores, confróntese el artículo 44 de la Ley de Funcionamiento.

ciones, sino la formación de una pieza (precisamente acordada por el órgano ponente de la fiscalización) por cuya virtud se separan del procedimiento fiscalizador e individualizan en un rollo documental los antecedentes de éste, necesarios para concretar hechos, posibles responsables y perjuicios.

Tras este recorrido, tal vez prolijo, en el que he comparado los antecedentes legislativos de la Ley de Funcionamiento con el texto legal resultante de ellos, insisto en las dos cuestiones o premisas que apun-té al principio de este apartado. En primer lugar, la pieza separada está inmediata y directamente relacionada con el procedimiento fiscalizador del que deriva y del cual depende; no hay pieza sin procedimiento fiscalizador. En segundo lugar, el legislador de la Ley de Funcionamiento no quiso, finalmente, que la pieza separada se instruyera, a semejanza de cómo instruye el Delegado Instructor la actuación previa al procedimiento de reintegro por alcance; pretendió la formación de una pieza, a partir, precisamente, del procedimiento fiscalizador mismo.

### **3.3. El contenido propio de la pieza separada**

Afirmado lo que precede, ¿cuál debe ser el contenido de la pieza separada?

#### *3.3.1. Su regulación en la Ley de Funcionamiento*

La regulación que de la pieza prevé la Ley de Funcionamiento (art. 45) puede calificarse, si se quiere, de escueta, pero, a mi juicio, suficiente. Sencillamente porque el legislador del 88 al convertirla en un «incidente» derivado del procedimiento fiscalizador consideró que si el órgano competente adoptaba el acuerdo de formar una pieza separada era porque en el curso de la fiscalización se encontraban ya patentes los elementos indiciarios bastantes para concretar la supuesta existencia de una responsabilidad contable distinta del alcance/malversación; no en vano el artículo 45 de la Ley condiciona el acuerdo de formación de la pieza a «cuando así resultase de lo actuado en el procedimiento de fiscalización».

El contenido de la pieza no puede ser otro que el que la Ley señala expresamente: los antecedentes del procedimiento fiscalizador que el órgano que acuerde la formación de la pieza considere adecuados a la finalidad legalmente dispuesta y cuantos –también antecedentes del procedimiento– soliciten el Fiscal, el Abogado del Estado y, en su caso, el presunto responsable. La finalidad señalada en el artículo 45.1 no

es otra que la «... de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare en el procedimiento fiscalizador de que se trate». Quiere decirse entonces que el contenido de la pieza separada se subordina al propio procedimiento fiscalizador y a la finalidad de concreción de hechos, de responsables y, si es posible, del importe de los daños, en cuanto elementos necesarios para el ejercicio de la pretensión en el juicio contable posterior, en el que habrá de tener lugar con todas las garantías propias de un proceso el juego de alegaciones y pruebas de las partes. No pretende, por tanto, el artículo 45 asimilar la pieza separada a la figura del sumario penal como conjunto de actuaciones llevadas a cabo para averiguar y para hacer constar la realización del hecho constitutivo de responsabilidad y la culpabilidad de sus autores; lo cual, entre otras consecuencias, provocaría la de minimizar la importancia del ulterior procedimiento jurisdiccional, en el que tan sólo tendría lugar la reproducción de las actuaciones previas. El legislador de 1988 configuró la pieza como una fase previa administrativa de «facilitación» del proceso jurisdiccional posterior, en la que se han de concretar las pretensiones, cuya probanza ha de practicarse en el seno del proceso mismo. De ahí que su contenido haya de limitarse al procedimiento fiscalizador, sin hacer recaer sobre el órgano que forma la pieza la carga adicional de instruir un procedimiento que haya de indagar hechos nuevos, con la consiguiente obligación de buscar sus soportes que vaya más allá del inicial procedimiento fiscalizador.

### 3.3.2. *La doctrina de la Sala de Justicia*

En el sentido expuesto se manifiesta el Auto de la Sala de 25 de noviembre de 1999, de cuyo tenor se puede extraer lo siguiente:

– La pieza separada viene determinada por el procedimiento de fiscalización y, más concretamente, por los antecedentes de éste que sean adecuados a la finalidad señalada en el artículo 45.1, sin que, por consiguiente, el órgano que la tramita pueda ir más allá de la propia fiscalización no sólo por la literalidad del mismo artículo 45.2, que limita su contenido a los «antecedentes del procedimiento fiscalizador», sino porque el ámbito y la finalidad de la investigación que debe alcanzar la fiscalización vienen predeterminados por las Directrices Técnicas de la misma, cuyo objeto es siempre el de concretar con la mayor precisión posible la materia, el sujeto a fiscalizar, el ámbito temporal... (Normas internas 58 y 59 de fiscalización del Tribunal de Cuentas), por lo que se desbordaría el contenido competencial del Consejero de Cuentas, a quien corresponde la tramitación de los pro-

cedimientos de fiscalización si con las piezas separadas se emprendieran vías distintas de investigación de las aprobadas por el Pleno en el marco de las Directrices Técnicas del correspondiente procedimiento.

– Por tanto, el contenido de la pieza separada está constituido por los antecedentes del procedimiento fiscalizador que sean considerados por el Consejero de Cuentas, titular del correspondiente Departamento de la Sección de Fiscalización, como adecuados a «la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare en el procedimiento fiscalizador de que se trate», ya sea acordada su incorporación por el propio Consejero o a iniciativa del Ministerio Fiscal y de los demás legitimados en el ulterior proceso, y sin perjuicio, además, de la facultad que a éstos les confiere el artículo 70.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de solicitar que se reclamen los antecedentes necesarios del procedimiento fiscalizador si la pieza no contiene todos los que a su juicio la completan.

No estamos, pues, ante una fase previa que hubiera de tener por finalidad acreditar los hechos de responsabilidad contable, ni tampoco la de buscar soportes probatorios de las pretensiones de las partes, al margen de los que pudieran obrar en el procedimiento de fiscalización, sino tan sólo, como indica la Ley, la de concretar unos hechos de responsabilidad contable en los que puedan apoyarse las pretensiones de las partes, cuya prueba habrá de desarrollarse necesariamente en el momento procesal oportuno –período probatorio abierto en la fase jurisdiccional– y ante el órgano jurisdiccional competente, que no será sino el Consejero de la Sección de Enjuiciamiento que por turno corresponda [arts. 25.a) de la LO 2/1982; 11.1, 14, 53 y 68 y siguientes de la Ley 7/1988].

### **3.4. La tramitación que ha de darse a la pieza separada**

Dicho esto llega el momento de preguntarse cuál ha de ser la tramitación de la pieza separada.

#### *3.4.1. Un modelo a seguir<sup>41</sup>*

Basta con observar lo que preceptúa la Ley de Funcionamiento; basta, en fin, con formar (no instruir) la pieza.

---

<sup>41</sup> En el trabajo de LÓPEZ LÓPEZ, J.C., titulado «La tramitación de la pieza separada» y presentado, como ponencia, al Seminario sobre pieza separada (Madrid, 26 y 27 de noviembre de 1996/Comisión de Formación de los OCEX), el autor aporta un interesante «modelo de síntesis».

Para ello será necesario:

- El acuerdo de formación de la pieza, de incoación de las actuaciones.

- La incorporación a las actuaciones de los antecedentes que el órgano competente considere adecuados a la tarea de concretar los hechos, los posibles responsables y el importe de los perjuicios.

- La puesta de manifiesto de lo actuado al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y, en su caso, presunto responsable para que puedan solicitar la unión a la pieza de otros antecedentes distintos a los que ya consten. Téngase presente que si por «antecedentes del procedimiento fiscalizador» se conceptúan la totalidad de los documentos recibidos o elaborados en el transcurso del mismo, cualquiera que sea el soporte en que se encuentran, no hay duda en sostener que de ellos no han tenido conocimiento el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, ni mucho menos el presunto responsable, aunque éste coincidiera con alguno o algunos de los fiscalizados. En efecto, en el trámite de audiencia del artículo 44 de la Ley de Funcionamiento, el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado sólo tienen conocimiento del «proyecto de resultado de la fiscalización» y el fiscalizado de las «actuaciones practicadas». No obstante lo anterior, el legislador sí obliga a que la pieza separada contenga cuantos antecedentes del procedimiento fiscalizador soliciten el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el presunto responsable, si estuviera comparecido. Si, como se ha visto, no han tenido conocimiento de ellos en el curso del procedimiento fiscalizador no procede más fórmula que la siguiente: que el que haya acordado la formación de la pieza separada, una vez incorporados a ella los antecedentes del procedimiento que, a su juicio, sean adecuados para concretar hechos, posibles responsables y menoscabos sufridos en los fondos y efectos públicos, ponga de manifiesto todo lo actuado al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y presunto responsable, señalando incluso qué antecedentes no han sido incorporados a la pieza para que puedan solicitar la inclusión de otros antecedentes no tenidos en cuenta.

- La incorporación, si procede, de los antecedentes solicitados por el Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y, en su caso, presunto responsable.

La remisión de la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas.

#### 3.4.2. *La aplicación supletoria de otros preceptos*

Resta una última cuestión, aunque prácticamente haya quedado despejada con todo lo dicho hasta ahora. ¿Es necesario completar con

trámites de aplicación supletoria la regulación de la pieza separada o, por el contrario, los trámites que se contienen en el repetido artículo 45 de la Ley de Funcionamiento son suficientes para alcanzar la finalidad pretendida por la norma? Lo razonado sobre la naturaleza, contenido y tramitación de la pieza separada me obliga a sostener, con absoluto convencimiento, que la regulación del repetido precepto no requiere labor alguna de integración jurídica, siendo perfectamente suficiente la pieza separada en la que se acopien los antecedentes del procedimiento fiscalizado que se consideren adecuados a la finalidad señalada legalmente.

También aquí coincido con el Auto de la Sala, ya traído a colación –el de 25 de noviembre de 1999–, según el cual «el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento, a diferencia del propio artículo 47, no ha tasado unas diligencias concretas que hayan de integrar la pieza separada, ni tampoco se ha remitido a los trámites de procedimiento alguno para su cumplimentación, como hace, sin embargo, dicha Ley en otras ocasiones, sino que el legislador de 1988, teniendo en cuenta el mandato del artículo 44 de la Ley Orgánica 2/82, que sujetó a la reserva de la Ley de Funcionamiento la actuación del Tribunal, reguló la pieza separada en el artículo 45 con un contenido –formal y material– y una finalidad expresamente determinadas que no requieren labor alguna de integración jurídica, a menos que se pretenda ir más allá de lo establecido por el legislador».

### **3.5. A modo de síntesis**

Me permito reproducir la consideración final que hace la repetida Resolución de la Sala: «Resulta, así, como consecuencia lógica de cuanto queda destacado, que siendo la pieza soporte y preparación del proceso jurisdiccional, su contenido y tramitación no pueden invadir las actuaciones y el ámbito procesal reservado al proceso propiamente dicho y, por tanto, las diligencias que se realicen han de limitarse y acomodarse de forma rigurosa a lo preceptuado y previsto en el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento, suprimiéndose cualquier trámite que exceda de la finalidad establecida en el mismo, y de ahí que, en esta sede, no pueda hablarse con propiedad de una fase de alegaciones ni de una fase probatoria en la que se reciban las actuaciones y la pieza separada a prueba y se practiquen las que los interesados propongan, sino que habrá que entender que el Consejero de Cuentas de la Sección de Fiscalización cumple el mandato del artículo 45 de la Ley de Funcionamiento cuando practica las diligencias conducentes a formar un rollo o pieza documental, en la que se con-

tengan los antecedentes del procedimiento fiscalizador adecuados a la finalidad de proporcionar información suficiente relativa a los hechos, posibles responsables e importe total de los perjuicios ocasionados al Tesoro público y que permitan iniciar el ejercicio de las acciones de resarcimiento o de oposición del consiguiente juicio de cuentas.»

#### **4. LA FORMACIÓN DE PIEZAS SEPARADAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

##### **4.1. Afirmaciones iniciales**

De todo cuanto antecede creo dable formular unas afirmaciones, que pueden erigirse en elementos decisorios a la hora de responder a la pregunta de si los OCEX son competentes (sin delegación alguna del Tribunal de Cuentas) para incoar y formar piezas separadas, cuando en los procedimientos mediante los que ejerce la función fiscalizadora que tienen atribuida aparezcan hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance o malversación, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables.

Las afirmaciones son las siguientes:

1ª La pieza separada no reviste carácter o naturaleza jurisdiccional; por tanto, las actuaciones comprendidas en ella en ningún caso pueden reputarse de jurisdiccionales.

2ª La pieza separada deriva siempre de un procedimiento fiscalizador concluido.

3ª La pieza no es objeto de instrucción, sino de formación; la «instrucción» de la pieza está insita en el procedimiento de fiscalización mismo.

4ª El contenido de la pieza separada viene dado por los antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados para llegar a la finalidad legalmente prevista (concretar hechos, posibles responsables y perjuicios).

5ª La tramitación de la pieza separada no puede exceder de las actuaciones necesarias para que formen parte de ella dichos antecedentes.



## **4.2. El artículo 45 de la Ley de Funcionamiento y su interpretación<sup>42</sup>**

Es cierto que una rigurosa y literal interpretación de la Ley (artículo 45 de la Ley de Funcionamiento) nos conduciría, irremediablemente, a decir que son los Consejeros del Tribunal (los de su Sección de Fiscalización) los competentes para incoar (formar) piezas separadas. Pero no resulta menos cierto que admitir esta solución acarrearía una serie de interrogantes de complicada respuesta que, a mi entender, casi la reducirían al absurdo. A saber: ¿Qué Consejero sería el actuante, el encargado de la fiscalización de las Comunidades Autónomas o aquel al que corresponden las Entidades locales? ¿El traslado de un procedimiento fiscalizador concluido por un Órgano autonómico de control externo para la depuración de las responsabilidades contables distintas del alcance o malversación vincularía al Consejero de Cuentas competente para formar la pieza, en punto a su incoación? ¿Dispondría, efectivamente, el Consejero del Tribunal de los antecedentes precisados para tramitar la pieza?, etc.

Creo que es más adecuada una interpretación finalista del precepto. Si el procedimiento fiscalizador es la base en que se apoya la pieza separada, si lo que podríamos reconocer como «instrucción» de la pieza corre unida al procedimiento en sí, si la pieza ha de contener, necesariamente, los antecedentes del procedimiento, es fácil defender que lo que el legislador ha querido es que sea el responsable de la fiscalización –quien la ha dirigido e impulsado en sus trámites– el órgano competente para decidir la incoación o no de la pieza y tramitarla. Es natural, por tanto, que sean los propios Órganos autonómicos de control externo los que acuerden, o no, la formación de piezas separadas cuando en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras descubran hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad contable distinta del alcance y de la malversación.

Apuesto decididamente porque los Órganos autonómicos de fiscalización son competentes para la incoación y tramitación de piezas separadas, sin necesidad, desde luego, de delegación previa por parte del Tribunal de Cuentas<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Sobre otros puntos de vista en esta materia, y a modo de síntesis, ver CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (1999): *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, págs. 226 y 227, Editorial Comares, Granada.

<sup>43</sup> MEDINA GUIJARRO, J. (1999): «Presente y futuro del enjuiciamiento contable en el Tribunal de Cuentas», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO* (vol. I, nº 1), pág. 138, Tribunal de Cuentas, Madrid.

### **4.3. La delegación prevista en el artículo 26 de la Ley Orgánica**

Esta tesis choca, como principal escollo, con el artículo 26.3 de la Ley Orgánica del Tribunal, según el cual «en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

A estos efectos, conviene subrayar:

– El artículo 26 de la Ley del 82 regula la figura del Delegado Instructor; es más, su primer apartado dice que la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance se efectuará por los Delegados Instructores. Téngase muy en cuenta que el Delegado Instructor del Tribunal es una institución que hunde sus raíces en el Derecho histórico del Tribunal de Cuentas y que la Ley de 1982 recoge, en parte, ese Derecho, en el que la única instrucción que había era la de los expedientes administrativo-judiciales de alcance y reintegro, atribuida al Delegado Instructor.

– La Ley de 1982 no contiene normas procesales; por eso siguió en vigor el Reglamento de 16 de julio de 1935, en lo que no se opusiera a aquélla, hasta la promulgación de la Ley de Funcionamiento. Y es esta Ley la que, como ya se ha explicado, diseña los procedimientos de la jurisdicción contable, diferencia los dos contenciosos en cuanto a su objeto e instaura unas actuaciones previas para ambos.

– En cualquier caso, la pieza separada no se instruye, se forma. No hay en la Ley de Funcionamiento una instrucción del juicio de cuentas (sí la hay del procedimiento de reintegro por alcance), sino una actuación que le sirve de precedente no jurisdiccional, que deriva del procedimiento fiscalizador y que encuentra su contenido en los antecedentes de éste.

Creo que se puede sostener, constante la Ley de Funcionamiento, que la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales que ha de ser objeto de delegación del Tribunal y a la que alude el artículo 26.3 de la Ley Orgánica no puede sino referirse hoy a la instrucción, prevista en el artículo 47 de la Ley 7/1988, de los procedimientos de reintegro por alcance.

También se podría contraargumentar que las Leyes reguladoras de los OCEX nada preceptúan al respecto. Es lógico que así sea; en primer lugar porque la mayor parte son anteriores a la Ley de Funcionamiento; en segundo lugar porque se han inspirado, obviamente,

te, en la Orgánica de 1982 y unas –las más recientes– en otros –las más antiguas–. Vayamos, empero, a una aplicación analógica –*ex* artículo 149.3, inciso último, de la Constitución– del artículo 45 de la Ley de Funcionamiento y tendremos que el órgano competente para resolver la incoación o no de la pieza separada en el caso de que en los procedimientos fiscalizadores mediante los que se ejerce la función fiscalizadora por los OCEX aparezcan indicios de responsabilidades contables distintas del alcance será, precisamente, el que haya tenido la dirección, impulso y tramitación de dicho procedimiento, y que el contenido y tramitación de la pieza debe ser el que establece el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento<sup>44</sup>.

Piénsese, en fin, que tendría escasez de lógica jurídica que los Órganos de fiscalización autonómicos fueran, como lo son, competentes para desarrollar, en su ámbito, la función fiscalizadora y no lo fueran, en cambio, para tramitar una actuación que tiene su origen documental en el procedimiento fiscalizador concluido y que es previa a la vía jurisdiccional contable. Y también que éste es el parecer que deja traslucir, *sensu contrario*, el Auto de la Sala de 22 de diciembre de 1999, al argumentar, en contra de la naturaleza jurisdiccional de la pieza separada, que ésta vetaría «la posibilidad de los Órganos de control externo o Tribunales de Cuentas autonómicos de formar piezas separadas resultantes de los propios informes de fiscalización...».

#### **4.4. Las actuaciones previas, la competencia para tramitarlas y su delegación**

Avanzaré, en fin, un esquema sobre las relaciones entre las actuaciones previas a la exigencia jurisdiccional de las responsabilidades contables, la competencia para tramitarlas y su delegación.

Cuando se trata de alcances o malversaciones (los supuestos históricos y tradicionales de responsabilidad contable), tanto si se han detectado en el curso de la fiscalización o fuera del ejercicio de la misma, la actuación previa a su mecanismo jurisdiccional –el procedimiento de reintegro por alcance– le corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, que puede no obstante, caso por caso, delegar la instrucción (la regulada en el artículo 47 de la Ley de Funcionamiento), incluso en los OCEX, como permite el artículo 26.3 de la Ley Orgánica. Conviene recordar que ya la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 encomendaba al Tribunal la exigencia de

---

<sup>44</sup> MEDINA GUIJARRO, J., y PAJARES GIMÉNEZ, J.A. (1992): «La jurisdicción contable: contenido y procedimiento», *Revista Española de Derecho Financiero* (nº 74) páginas 223 y 224, Civitas, Madrid.

la responsabilidad derivada de alcances o malversaciones, considerando que eran éstos los dos supuestos más típicos de producción de daños a la Hacienda Pública y que siempre habían estado en manos del Tribunal<sup>45</sup>. Por otra parte, la Ley de Funcionamiento, en su artículo 11.3, sitúa en la Sección de Enjuiciamiento una «Unidad administrativa... encargada de la tramitación y, en su caso, vigilancia de las actuaciones instructoras previas a la exigencia de responsabilidades contables en los procedimientos de reintegro por alcance». Señalar que la delegación será de la Comisión de Gobierno, que es el órgano que tiene atribuido el nombramiento de Delegados Instructores.

Cuando se trata de supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance o de la malversación no debemos pasar por alto que, además de la actuación previa regulada en el artículo 45 de la Ley de Funcionamiento y que el legislador llama pieza separada, existen también los expedientes administrativos declarativos de responsabilidades contables, que puede dar lugar a la iniciación de un juicio de cuentas (art. 68.1 de la Ley de Funcionamiento) y que, desde este punto de vista, constituye una actuación previa al citado procedimiento jurisdiccional<sup>46</sup>. La pieza separada se formará si la responsabilidad contable surge de la fiscalización. El expediente administrativo se instruirá si la responsabilidad contable aparece al margen de un procedimiento fiscalizador.

Pues bien, en este segundo caso, en el que también hay instrucción, aunque la competencia originaria radique en el Tribunal, el legislador de 1982 (en coherencia con la entonces vigente Ley General Presupuestaria) dispuso una suerte de delegación de carácter general en favor de las Administraciones Públicas para instruir los expedientes administrativos, reteniendo el Tribunal de Cuentas, por descartado, la facultad de avocar –o recabar– el conocimiento de asuntos inicialmente –y por mandato legal– delegados<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Artículo 143 de la Ley que se cita.

<sup>46</sup> MEDINA GUIJARRO, J. (1999): «Presente y futuro del enjuiciamiento contable en el Tribunal de Cuentas», REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO (vol. I, nº 1), pág. 139, Tribunal de Cuentas, Madrid.

PAJARES GIMÉNEZ, J. A. (1984): «La exigencia de responsabilidades contables en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley General Presupuestaria», *Revista Española de Derecho Financiero* (nº 42), págs. 239 y siguientes, Civitas, Madrid.

<sup>47</sup> El artículo 41 de la Ley Orgánica permite que las responsabilidades contables diferentes al alcance y a la malversación sean exigibles con arreglo a normas específicas en vía administrativa.

La autoridad que acuerda la incoación del expediente la comunicará al Tribunal, y el Pleno –art. 3.e) de la Ley de Funcionamiento– podrá, en cualquier momento, avocar el conocimiento del asunto.

Las resoluciones dictadas por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal y resueltas por la Sala.

Tenemos ya dos niveles: primero, instrucción delegada caso por caso para las actuaciones previas sobre alcances o malversaciones, siendo indiferente que su detección lo haya sido dentro o fuera de las cuentas (utilizando la histórica terminología), y segundo, instrucción delegada con carácter general en las Administraciones Públicas de los expedientes administrativos por responsabilidades contables distintas del alcance o malversación detectados al margen de la fiscalización.

El último nivel viene dado por aquellos supuestos en que la responsabilidad contable por hechos distintos al alcance o a la malversación surge en el seno del procedimiento fiscalizador. La actuación previa no procede hasta la conclusión del procedimiento; lo que podríamos entender como «instrucción» está comprendida en el propio procedimiento; por tanto, la competencia para incoar la pieza separada y tender a su formación debe quedar residenciada en el Órgano que ha llevado el procedimiento fiscalizador. Si el Tribunal de Cuentas no es el que ha ejercido la función fiscalizadora de la que dimana el procedimiento fiscalizador no tiene por qué, ni puede hacer uso de facultad alguna de delegación o, mucho menos, de avocación.

## **5. CONCLUSIONES**

Las conclusiones que pueden deducirse son más que notorias; no obstante, estimo adecuado hacer un sencillo ejercicio de resumen, que sirva de epílogo, de compendio, de recapitulación de lo dicho.

Las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable se encuentran legalmente diseñadas como una fase que tiene por misión facilitar el desarrollo del procedimiento jurisdiccional al que tienden y se orientan, preparar, en suma, la vía jurisdiccional contable y constituir el soporte necesario para que en ella se desarrolle el necesario juego de alegaciones y pruebas de las partes contendientes y, después, los órganos de la jurisdicción contable puedan llevar a cabo, definitivamente, el ejercicio de las potestades jurisdiccionales que la Ley les otorga. Todo ello encaminado a que los daños y perjuicios ocasionados a los bienes, caudales y efectos públicos, por acciones u omisiones antijurídicas y culpables de quienes tienen su custodia y manejo, puedan ser indemnizados.

Tanto la pieza separada que precede al juicio de cuentas como la instrucción del procedimiento de reintegro por alcance, por ser actuaciones previas al camino jurisdiccional contable, no entrañan naturaleza jurisdiccional alguna.

El contenido y tramitación de la pieza y de la instrucción ha de acomodarse rigurosamente –y únicamente– a cuanto preceptúa la Ley de Funcionamiento en sus artículos 45 y siguientes; entendiéndose que la fase previa al procedimiento de reintegro por alcance requiere y sigue la instrucción de unas actuaciones, mientras que la del juicio de cuentas conlleva la formación de una pieza, separada del procedimiento fiscalizador del que dimana y en el que se encuentra insita la «instrucción» misma.

La instrucción del procedimiento de reintegro y la pieza separada del procedimiento fiscalizador pueden ser realizadas y tramitadas por los OCEX: en el caso de la instrucción con delegación expresa de la Comisión de Gobierno del Tribunal, y en el caso de la pieza, siempre que acuerde su formación o incoación el órgano del OCEX competente para ello.

Este enfoque concorde de las dos actuaciones previas, apoyado en la legalidad vigente, puede redundar en beneficio de un funcionamiento armónico de la jurisdicción contable.

En efecto: dispondríamos de unas actuaciones previas cuya naturaleza respondería al carácter que le ha querido dar el legislador, con una tramitación ágil y rápida y un contenido suficiente que otorgaría todo el protagonismo a los procedimientos jurisdiccionales correspondientes de los que son soporte, y que aprovecharían al máximo el marco de competencias previsto en el ordenamiento jurídico para el Tribunal de Cuentas y los OCEX<sup>48</sup>.

## 6. PUNTO FINAL

Como punto final, una afirmación que invita a ser hecha desde el título mismo de la Ponencia y que por conocida –y hasta evidente– no deja de ser bueno subrayarla: se trata de la necesaria, e incluso imprescindible, compenetración que debe existir entre la fiscalización y el enjuiciamiento contable, entre los procedimientos fiscalizadores y la jurisdicción contable, para que las tareas del control puedan ser ejercidas con las máximas garantías y con los mejores resultados en cuanto a eficacia y, en suma y concretamente, para que de la justicia

---

<sup>48</sup> Sobre la pieza separada en general y los aspectos tratados, ver MEDINA GUIJARRO, J. (1996): «La pieza separada como actuación previa a la exigencia de responsabilidad contable en vía jurisdiccional: aspectos jurídicos formales», *Seminarios 1984-1995*, págs. 77 y siguientes, Tribunal de Cuentas, Madrid. Asimismo, MEDINA GUIJARRO, J., y PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «Comentario general sobre la jurisprudencia contable», *Revista Española de Derecho Financiero*, núms. 91, 96 y 105, Cívitas, Madrid.

contable y de los órganos que la administran se puedan predicar en toda su extensión las cuatro notas con que el filósofo caracterizaba a los jueces: escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Atribuido a Sócrates (470-399 a. de C.).