

EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACION CONTEMPORANEA (*)

POR

RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

Magistrado de lo Contencioso-administrativo.

SUMARIO: 1. *Perspectiva panorámica de la nueva Administración pública.*—2. *La primera Ley orgánica del Tribunal de Cuentas: características.*—3. *Delimitación jurisdiccional:* a) la jurisdicción criminal; b) la jurisdicción civil; c) los conflictos jurisdiccionales.—4. *Competencia:* A) Atribuciones gubernativas: a) respecto del personal; b) inspección de los servicios; c) otras atribuciones. B) Atribuciones administrativas: a) enjuiciamiento de las cuentas; b) alcances; c) cancelación de fianzas; d) fiscalización financiera. C) Atribuciones contenciosas: a) recursos contra las resoluciones de las Salas; b) recursos de apelación; c) recursos de queja.—5. *Estructura orgánica:* A) Organos externos: a) El Tribunal Pleno; b) las Salas; c) la Sala de Vacaciones; d) la Fiscalía. B) Organos internos: a) la Secretaría General; b) las Secciones; c) el Archivo.—6. *Estatuto del personal:* A) Selección. B) Nombramiento. C) Contenido de la relación de servicios: a) derechos; b) deberes. D) Régimen disciplinario: a) infracciones; b) correcciones disciplinarias; c) procedimiento. E) Extinción de la relación de servicio.—7. *El ordenamiento procesal:* A) Los sujetos del proceso: a) capacidad; b) legitimación; c) representación; d) ausencia. B) Objeto. C) Los actos procesales: requisitos comunes: a) lugar; b) tiempo; c) forma. D) Los actos procesales en particular: a) actos de instrucción; b) actos de ordenación; c) actos de terminación: las resoluciones del Tribunal; d) las costas procesales.—8. *Los procesos en primera instancia:* A) El enjuiciamiento de las cuentas: a) examen; b) debate contradictorio; c) resolución. B) Declaración de la responsabilidad fuera de las cuentas: a) iniciación; b) resolución. C) Cancelación de fianzas. D) Proceso de ejecución: a) iniciación; b) instrucción; c) terminación.—9. *Recursos contra las resoluciones del Tribunal:* A) En materia de cuentas: a) aclaración; b) revisión; c) nulidad; d) apelación; e) queja. B) En materia de alcances: a) súplica; b) apelación; c) queja. C) En materia de cancelación de fianzas: súplica. D) El recurso de casación: a) resoluciones impugnables; b) fundamento y admisión; c) instrucción y resolución.

(*) El primer período de la trayectoria histórica del Tribunal de Cuentas aparece recogido en mi estudio sobre *La Contaduría Mayor de Cuentas*, publicado en la «Revista de Derecho Judicial», núm. 25, enero-marzo 1966, págs. 11-35

1. PERSPECTIVA PANORÁMICA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El día 29 de septiembre de 1833 muere Fernando VII y la Reina María Cristina asume la regencia por la menor edad de Isabel II. Los dos decenios siguientes se presentan con un interno desasosiego. La crisis dinástica, simple reflejo de la escisión del país en esas dos Españas de que tanto se ha hablado, desencadena la primera guerra carlista (1833-1840), en la que cada uno de los bandos aparece, a su vez, dividido en otros dos (apostólicos y moderados, moderados y progresistas). Las posiciones se radicalizan y cualquier intento de compromiso aparece como «traición» para los fanáticos del progreso o de la reacción. El día 10 de abril de 1834 es promulgado en Aranjuez el Estatuto Real, obra de Javier DE BURGOS y MARTÍNEZ DE LA ROSA (1). Un año después forma Gobierno Juan Alvarez Mendizábal (14 de septiembre de 1835), que pone en marcha la discutida «desamortización» con el propósito deliberado de modificar la estructura económica y social existente y crear una burguesía liberal (Decretos de 16 y 19 de febrero y 8 de marzo de 1836). Los progresistas consiguen implantar una nueva Constitución el 17 de junio de 1837 (2). Tres años después se producirá la abdicación de la Reina Gobernadora, cuyo puesto ocupa el general don Baldomero Espartero, aureolado por su victoria contra el carlismo. Exonerado en 1843 por otro compañero de armas, el general Narváez, se adelanta la ma-

(1) El Estatuto de 1834 no contiene referencia alguna a la rendición de cuentas ni al Tribunal encargado de enjuiciarlas.

(2) Su artículo 72 determina que «todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación». No se menciona al Tribunal Mayor de Cuentas. Este artículo fué discutido en la sesión de 27 de abril de 1837. La Comisión presentaba el artículo redactado sólo en la primera parte; pero el diputado señor Cabrera de Nevaes pidió la adición de la segunda, que fué acogida con muestras de asentimiento en toda la Cámara, sin más que enunciar la idea. El señor Ferrer, de la Comisión, se mostró de acuerdo, considerando que el artículo, según sus palabras, «es uno de los más importantes de toda la Constitución, porque es la garantía real, efectiva y practicable para la observancia de la misma y de todo el sistema»; y el señor Cabrera reforzó el argumento diciendo, con conocimiento perfecto del objeto: «La Constitución no es una Ley de circunstancias, no es una Ley para hoy solo, no es un decreto simple que deba regir por un mes o dos, sino una Ley fundamental, en donde deben tener cabida todos los grandes objetos que, como el de que se trata, han de ser siempre una de las bases de la utilidad general». Cfr. CORRALES SÁNCHEZ (Enrique), *La institución del Tribunal de Cuentas en España y en el extranjero*, Madrid, 1902, páginas 37-38.

yoría de edad de Isabel II, que es proclamada en 1844. Comienza la «década moderada» y se instaura otra Constitución en 1845, solución doctrinaria (3). En 1848, el año de las revoluciones, asume Narváez la «dictadura legal». El Concordato con la Santa Sede (1851) constituye, quizá, el coronamiento de este período conservador, que concluirá en 1854 con la «vicalvarada» (4).

Bosquejado mediante sus trazos esenciales, así aparece ante nuestra curiosidad el marco político de los veinte años comprendidos entre el derrumbamiento definitivo del «antiguo régimen» y la mitad del siglo XIX. España es, según gráficamente diría Galdós, «un país que anda buscando la mejor de las Constituciones posibles y no parece dispuesto a dejarse gobernar hasta que la encuentre». El proceso evolutivo de la Administración pública se presenta como un fenómeno paralelo del desarrollo político. En esta época se produce una transformación radical de su estructura y de sus funciones. El momento inicial de tal metamorfosis puede fecharse en 1832, con la creación del Ministerio de Fomento; un año después, Javier DE BURGOS—su inspirador—redacta la célebre «Instrucción para los Subdelegados de Fomento». Simultáneamente se implanta también en 1833 la nueva división provincial, seguida casi de inmediato—1834—por la demarcación judicial en quince Audiencias Territoriales (incluido el Consejo Real de Navarra) y los correspondientes «partidos». Seis Reales Decretos dictados el 24 de marzo de 1834 ponen fin al sistema polisinodial mediante la suspensión del Consejo de Estado, la extinción de los Consejos de Castilla e Indias, Supremo de Guerra y de Hacienda, la reorganización del de las Ordenes y la creación del Consejo Real de España e Indias, así como de los Tribunales Supremos de Justicia, de Guerra y Marina y de Hacienda; se deslindan de tal forma las funciones administrativas y las judiciales, hasta entonces confundidas en unas mismas instituciones. Aparecen también los Subsecretarios (5).

(3) El artículo 75 de la Constitución de 23 de mayo de 1845 reproduce literalmente el 72 de la anterior, sin aludir tampoco al Tribunal.

(4) Cfr. BALLESTEROS Y BERETTA (A.) y BALLESTEROS-GAIBROIS (A.), *Historia de España y su influencia en la Historia universal*, vols. X, XI y XII, 2.ª ed., Barcelona, 1956; PALACIO ATARD (Vicente), *Manual de Historia Universal*, IV. *Edad contemporánea*, Espasa-Calpe, Madrid, 1960, págs. 393-394; SÁNCHEZ AGESTA (Luís), *Derecho constitucional comparado* (2.ª ed.), Editora Nacional, Madrid, 1965, págs. 430-432 y 453-465, como también *Historia del constitucionalismo español* (2.ª ed.), IEP, Madrid, 1964, págs. 205-256; TUÑÓN DE LARA (Manuel), *La España del siglo XIX*, París, 1961, págs. 60-73 y 80-98; ZABALA Y LERA, (Pío), *Historia de España*, V, *Edad contemporánea*, vol. I, Barcelona, 1930.

(5) LÓPEZ RODÓ (Laureano), *La Administración pública y las transformaciones socio-económicas*, Madrid, 1963, págs. 48-50; también BENEYTO PÉREZ (Juan), *Historia de la*

En la siguiente década se suceden las reformas de claro matiz conservador. En 1844 se crea la Guardia Civil. Un año después son promulgadas las Leyes municipal y provincial, inspiradas en un rígido principio centralizador, se implanta un nuevo sistema tributario (obra de don Alejandro MON, Ministro de Hacienda), cuya estructura perdurará durante más de un siglo, y se instaura la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuida a los Consejos provinciales en primera instancia y al Consejo Real como órgano supremo, aun cuando con carácter «retenido». En 1848 es promulgado el Código penal y dejan por fin de aplicarse en este sector jurídico las Leyes recopiladas (6). Finalmente, BRAVO MURILLO, Ministro de Hacienda desde 1849, reorganiza los servicios de su Departamento y elabora un año después la Ley de Contabilidad; presidente del Consejo durante el bienio 1851-1852, conserva la anterior cartera y su gestión consigue poner en orden la Deuda pública, así como sentar las bases del estatuto de los funcionarios públicos. Un nuevo Código civil está entonces también en gestación, sin resultado positivo. Toda la vida jurídica y administrativa del país aparece sometida en esta época a una permanente remodelación.

Aunque el liberalismo burgués, apoyado por las fuerzas sociales y económicas en auge, suministre la partitura, la instrumentación que hace posible técnicamente tan ingente obra corre a cargo de un escogido grupo de juristas. Sus siluetas se perfilan con nitidez por la doble imagen de su vocación política y su preparación científica, difícilmente separables en todo cultivador del Derecho público. En este quinto decenio del siglo XIX nace en España la ciencia del Derecho administrativo: incluso ha llegado a concretarse el feliz acontecimiento en el año 1843 (7). El magistrado Francisco Agustín SILVELA publica en 1839 sus *Estudios prácticos de Administración*. El año 1841 aparecen en un diario granadino las *Ideas de*

Administración española e hispanoamericana, Madrid, 1958, págs. 522-524, 540-542 y 562-563.

(6) Díez DEL CORRAL (Luis), *Pensamiento político de Joaquín Francisco Pacheco*, en *De Historia y política*, IEP, Madrid, 1956, págs. 277-302.

(7) Una síntesis expresiva de esta primera ola de administrativistas puede encontrarse no sólo en las obras que luego se citarán de GARCÍA DE ENTERRÍA y de GARRIDO FALLA, sino además en el tomo I, págs. 471-474, del *Derecho procesal administrativo*, de GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), Madrid, 1955, 1.ª edición. Es interesante la visión retrospectiva que ofrece GASCÓN Y MARÍN (José) en *La evolución de la ciencia jurídico-administrativa española durante mi vida académica*, Madrid, 1944. También ENTRENA CUESTA (Rafael), *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1965, págs. 25-26. Finalmente, una exposición panorámica y exhaustiva se encontrará en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídica administrativa española*, IEP, Madrid, 1944.

Administración de Francisco Javier DE BURGOS (8). Entre 1842 y 1844 salen de las prensas los *Elementos de Derecho administrativo* de ORTIZ DE ZÚÑIGA, que muestra plena conciencia de ser un adelantado en la exploración científica de esta parcela jurídica (9) y al que se califica habitualmente como fundador del Derecho administrativo español (10).

Sin embargo, el primer tratado sistemático en el que se ofrece una visión de conjunto de la ciencia administrativa realmente única en su tiempo, dentro y fuera de nuestras fronteras (11), es el libro *De la Administración pública con relación a España* de Alejandro OLIVÁN (1843). El mismo año comienza la publicación de las *Lecciones de Administración* de POSADA HERRERA (12), y aparecen las *Instituciones de Derecho administrativo español* de GÓMEZ DE LA SERNA. Algún tiempo después entra en escena COLMEIRO, la gran figura de este siglo, que en su *Derecho administrativo* (1850) introduce una sistemática más científica de la materia, construye una síntesis original de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración e influirá en diversos e importantes autores extranjeros (13). Un año más tarde verá la luz la *Historia de la Administración pública en España*, obra de COS-GAYÓN. Y junto a estas figuras señeras abundan también otros cultivadores, más modestos, de esta parcela jurídica (14).

(8) MESA-MOLES SEGURA (A.), *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946. También, *De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga*, en *Centenario...*

(9) GASCÓN HERNÁNDEZ (Juan), *Evolución y panorama actual del Derecho administrativo en España*, «Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación», IX, 2.º semestre, 1954.

(10) PI Y SUÑER (José María), *La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 3, 1944.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea*, prólogo a la edición del libro de Oliván realizada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954; figura incluido en *La Administración española*, págs. 23, 24 y 25. También GASCÓN Y MARÍN (José), *Oliván y la Ciencia de la Administración*, en *Centenario...*

(12) ALVAREZ GENDÍN (Sabino), *El régimen administrativo según Posada Herrera*, en *Centenario...*

(13) GARRIDO FALLA (Fernando), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 2.ª edición, Madrid, 1961, págs. 151. Son de obligada consulta en este aspecto los *Estudios en honor de Colmeiro*, editados por la Universidad de Compostela con ocasión del centenario de la aparición del libro; entre ellos pueden citarse los siguientes: GUAITA (Aurelio), *La teoría de lo contencioso-administrativo en Colmeiro*, págs. 49-71; ALVAREZ GENDÍN (Sabino), *Colmeiro historiador*, págs. 11 y ss.; GASCÓN Y MARÍN (José), *Colmeiro, profesor y académico*.

(14) BENEYTO (Juan), ob. cit., págs. 518-519. Fermín Abella, Manuel Aleu, Pelayo Cabeza de Vaca, Juan Clemente Caveró, Francisco Freixas, Antonio Gil de Zárate, Eduardo Gómez Santamaría, Miguel Puche, Pedro Mariano Ramírez, Mariano Miguel de Reinoso, Elías Romera o Bartolomé Vera y Casado son algunos de los nombres que pue-

Las transformaciones políticas y administrativas se reflejan inmediatamente en la jurisdicción contable. En 1836 se suprime la Contaduría de Propios y Arbitrios, una de cuyas funciones era el enjuiciamiento de la actividad financiera local. El Reglamento provisional de la Administración de Justicia (R. D. de 26 de septiembre de 1835) deja expresamente subsistentes las atribuciones especiales de la Cámara de Comptos de Navarra (art. 58), que desaparecerá como consecuencia de la Ley de 16 de agosto de 1841 (art. 4.º). El 28 de enero de 1839 se declara expresamente que el Tribunal Mayor de Cuentas continúe en el ejercicio de las facultades que le confería la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828; sin embargo, su ámbito de actuación se extiende tanto funcionalmente respecto de las cuentas municipales, como territorialmente a la provincia de Navarra. Finalmente subsisten los Tribunales Territoriales de Cuentas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

2. LA PRIMERA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS: CARACTERÍSTICAS.

Resulta perfectamente razonable que en este plan general de reorganización administrativa fuera incluido el Tribunal de Cuentas. Así, se promulga la Ley orgánica de 25 de agosto de 1851 (15), para cuya ejecución y desarrollo se dicta el Reglamento de 2 de septiembre de 1853 (16),

den citarse dignamente. Los nuevos conceptos, como el de Fomento, motivan las «Investigaciones filosófico-políticas» que sobre tal materia escribe Pedro Juan Morell en 1834; la creación del Ministerio del Interior hace surgir las «Consideraciones» que le dedica en 1835 Luis Rodríguez Camaleño. Nacen publicaciones como el «Boletín Administrativo», de Manuel Beltrán de Lis, y parecen en las diversas revistas artículos sobre temas de Administración. Alberto Lista, Gil de Zárate, Escosura y Pacheco se ocupan de estas cuestiones en la «Revista de Madrid»; Fermín González Morón lo hace en la «Revista de España»; Donoso Cortés, en la «Gaceta», y el marqués de Pontejos, en el «Semanario Pintoresco»...

(15) Esta Ley consta de 73 artículos, distribuidos en cinco títulos y varias disposiciones transitorias. El título I (arts. 1-15) se refiere al carácter y organización del Tribunal de Cuentas; el II (arts. 16-22), comprende las atribuciones del Tribunal; el III (arts. 23-26), las atribuciones peculiares del presidente, del fiscal y del secretario; el IV (arts. 27-60) regula el examen y juicio de las cuentas, y el V (arts. 61-69), los alcances y desfalcos; las disposiciones transitorias se desarrollan en los artículos 70 al 73.

(16) El Reglamento consta de 218 artículos, distribuidos en cuatro partes. La parte primera, «De la organización del Tribunal y sus dependencias» (arts. 1-16), comprende un solo título y tres capítulos: 1.º, del Tribunal Pleno (arts. 1-3); 2.º, del Tribunal dividido en Salas (art. 4.º); 3.º, del fiscal y de los agentes fiscales (arts. 5-9); 4.º, de las dependencias del Tribunal (arts. 10-16). La parte segunda, «De las atribuciones del Tribunal de Cuentas y modo de ejercerlas» (arts. 17-213), se divide en cinco títulos: I, atri-

disposiciones que permanecerán en vigor casi otros veinte años, hasta 1870 y 1871, respectivamente. Se inicia así el hábito—que se convertirá en tradición—de la doble regulación legislativa y reglamentaria, generalizada en los demás ámbitos de la actuación administrativa. Esto ponía en manos de la Administración pública un potentísimo instrumento y la convertía prácticamente en legislador, si se recuerda la imposibilidad de impugnación directa de tales normas, así como la ineficacia radical del recurso indirecto y de la acción penal (17). La potestad reglamentaria era aún más peligrosa precisamente en aspecto tan delicado como el enjuiciamiento de la contabilidad pública, en el que aparece implicada necesariamente la entera acción gubernamental y administrativa. La esterilización solapada del instrumento fiscalizador y el menoscabo de su independencia funcional fueron el resultado tangible.

La primera Ley orgánica es quizá en conjunto la más perfecta técnicamente entre todas aquéllas que han regido la vida del Tribunal de Cuentas, cuya denominación sintética impone por cierto. El reconocimiento de su alta calidad jurídica no significa en ningún momento, por supuesto, la aceptación en bloque de todas sus disposiciones particulares y menos aún el criterio político que inspira su regulación orgánica. Final-

buciones gubernativas (arts. 17-35), distribuidos en tres capítulos: 1.º, del presidente del Tribunal, decanos de las Salas y ministros jefes de las secciones: sección 1.ª, del presidente del Tribunal (arts. 1-25); sección 2.ª, de los decanos de las Salas (arts. 26-28); sección 3.ª, de los ministros jefes de las secciones (art. 29); 2.º, del Tribunal pleno (artículos 30-31); 3.º, de la jurisdicción disciplinar (arts. 32-35). Título II, atribuciones administrativas (arts. 36-144), distribuido en ocho capítulos: 1.º, de las atribuciones del Tribunal pleno en materia de cuentas (arts. 36-52); 2.º, de las secciones y de las Salas en el examen y juicio de las cuentas (arts. 53-84); sección 1.ª, del examen de las cuentas (arts. 53-73), y 2.ª, juicio de las cuentas (arts. 74-84); 3.º, de la declaración de responsabilidad principal o subsidiaria independiente de las cuentas (arts. 85-95); 4.º, de la cobranza de los alcances que resultan a favor de la Hacienda (arts. 96-123); 5.º, de los expedientes de reintegro contra responsables ausentes y cuyo paradero se ignora (artículos 124-131); 6.º, de la vigilancia que las Salas del Tribunal de Cuentas deben ejercer sobre el curso de los expedientes de reintegro (arts. 132-133); 7.º, de la persecución y castigo de los delitos descubiertos en el examen de cuentas y en la instrucción de expedientes de reintegro (arts. 134-137), y 8.º, de la cancelación de fianzas (arts. 138-144). Título III, atribuciones contenciosas (arts. 145-188); capítulo 1.º, de los recursos que pueden deducirse ante las Salas del Tribunal contra los fallos dictados en el juicio de las cuentas» (arts. 145-154); 2.º, en los expedientes de reintegro (arts. 159-187), y 3.º, del recurso de casación (art. 188). Título IV, de las votaciones del Pleno y de las Salas en los asuntos de que trata la parte segunda de este Reglamento (arts. 189-193); Título V, disposiciones generales (arts. 194-213). Parte tercera (arts. 214-217), de las relaciones del Tribunal de Cuentas o los especiales de Ultramar, con un único capítulo. Parte cuarta, de las competencias de jurisdicción (art. 218).

(17) GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Derecho procesal administrativo*, t. II, Madrid, 1957, páginas 389 y 55.

mente, conviene señalar de modo expreso que en esta norma se consolida la influencia francesa, tan operante en nuestra organización y en nuestra ciencia administrativa, que acepta plenamente el esquema napoleónico (18). La Real Cédula de 1828 cierra el ciclo tradicional, abierto en 1437; la Ley orgánica de 1851 inaugura una nueva perspectiva estructural y funcional de la jurisdicción contable, aunque enraizada—quizá como pocas instituciones—en el pasado. De aquí en adelante las normas posteriores supondrán tan sólo modificaciones parciales—algunas trascendentales—para acoplar la institución a los diversos sistemas políticos.

En principio, parece inducirse de la contemplación del esquema orgánico y funcional implantado por la nueva Ley que ésta configura al Tribunal con una potestad plena, sustantiva. Sin embargo, tal impresión no es exacta. La jurisdicción contable se inserta en su matriz, la contencioso-administrativa, establecida con carácter «retenido», es decir, en manos de la Administración, juez y parte, aunque la vinculación entre ambas es procesal y no por vía de avocación arbitraria, como hasta entonces. Obsérvese que los recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal se resuelven por el Rey, oído el Consejo Real en función meramente consultiva. Sin embargo, el ámbito jurisdiccional del Tribunal se perfila con más precisión: por una parte, se excluye de su conocimiento las causas criminales por los delitos de infidencia, falsificación, malversación u otros cualesquiera que puedan cometerse por quienes manejan los fondos públicos, cuyo enjuiciamiento se defiere a los Jueces ordinarios; por otra parte, se amplía su esfera de actuación al encomendársele el juicio de las cuentas de las Corporaciones locales.

El Tribunal de Cuentas es calificado como Supremo, aun cuando con carácter meramente honorífico (arts. 2.º y 14). Confluyen para ello tanto la tradición, pues el adjetivo «Mayor» aplicado a la Contaduría o al Tribunal no excluía su subordinación respecto del Consejo de Hacienda,

(18) El legado jurídico de la Revolución francesa y el impacto de la Administración napoleónica en nuestra evolución administrativa han sido objeto de varios estudios de GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), entre los que cabe citar por su interés en este aspecto: *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en esta REVISTA, núm. 33, págs. 7-107; *La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración* en «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», t. III, vol. 2.º, IEP, Madrid, 1962, páginas 23-45; *Aspectos de la Administración consultiva*, en esta REVISTA, núm. 24, páginas 163-184; *Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España*, estudio preliminar inserto en la obra de Brian CHAPMAN, *Los Prefectos y la Francia provincial* (IEP, Madrid, 1959); *Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, y *La organización y sus agentes: revisión de estructuras*, recogidos con los antes mencionados en su libro *La Administración española*, IEP, Madrid, 1961.

como el ejemplo francés que vincula estrechamente la «Cour de Comptes» al «Conseil d'Etat». En definitiva, el Tribunal de Cuentas de 1851 actúa en única instancia para la contabilidad estatal y es juez de apelación respecto de las contabilidades provincial y municipal (cuya primera instancia corresponde a los Consejos provinciales); en ambos casos, las sentencias del Tribunal pueden ser recurridas en casación ante el Consejo Real; como podrá observarse, la articulación de la jurisdicción contable —especial— con la jurisdicción contencioso-administrativa, fuero común de la Administración pública, se planteaba con auténtica precisión técnica y, en potencia, era una promesa de fecunda colaboración (19).

3. DELIMITACIÓN JURISDICCIONAL.

El Tribunal de Cuentas ejerce sus funciones con carácter «privativo» (artículos 1.º y 16 L) dentro del ámbito objetivo reservado para su actuación. Le corresponde, por tanto, genéricamente el enjuiciamiento de los actos relativos al manejo de fondos públicos (20). En consecuencia, su jurisdicción en el examen y juicio de las cuentas alcanza a todos los que por ellas resultaren responsables como recaudadores, liquidadores, ordenadores, interventores y pagadores, o por cualquiera otra gestión en el manejo de los fondos públicos; pero no se extiende a los actos de los Ministros de la Corona, entendiéndose esta limitación sin perjuicio del examen que corresponda al Tribunal en su misión meramente fiscalizadora. No serán, por tanto, responsables de la legalidad de un pago los que le hubiere ordenado y ejecutado con autorización previa o aprobación posterior de dichos Ministros (art. 19 L). Late aquí la distinción —inspirada en el modelo francés— entre ordenadores y contables, con la exclusión de aquéllos de la jurisdicción. En consecuencia, también los expedientes sobre cobranza de alcances y descubiertos serán de competencia privativa del Tribunal de Cuentas, siguiéndose ante el mismo, o por sus delegados, hasta su terminación y efectivo reintegro (art. 21 L), con independencia de la Administración activa, puesto que la jurisdicción

(19) MENDIZÁBAL ALLENDE (Rafael), *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, en esta REVISTA, núm. 46, págs. 13-68.

(20) ORTIZ ARCE (David), en su estudio sobre el *Tribunal de Cuentas del Reino*, inserto en la «Enciclopedia jurídica Seix», t. XXX, pág. 886, hace notar que la Ley de 1851 «señala con gran exactitud la jurisdicción del Tribunal»; GARCÍA-TREVIJANO (José Antonio) acepta literalmente tan acertado juicio en *La nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas*, en esta REVISTA, núm. 12, pág. 253.

del Tribunal respecto de los responsables principales y subsidiarios «se entenderá sin perjuicio de la acción administrativa que directamente corresponde a la autoridad del Gobierno sobre dichos jefes» (art. 63 L).

Una vez delimitado el contenido de la jurisdicción contable por vía positiva, la Ley utiliza también un criterio negativo, por exclusión, para deslindar la actuación del Tribunal respecto de otras jurisdicciones. En efecto,

a) *la jurisdicción criminal* es competente para el conocimiento de los delitos de falsificación o de malversación y cualesquiera otros que puedan cometerse por los empleados en el manejo de los fondos públicos; el Tribunal de Cuentas les remitirá el tanto de culpa que aparezca cuando en las cuentas hallare indicios de aquellos delitos, dirigiéndole por medio del Ministro de Hacienda, sin perjuicio del procedimiento que corresponda para el reintegro de los descubiertos (art. 20 L) (21);

b) *la jurisdicción civil* conocerá de las tercerías de dominio o de prelación de créditos que se susciten en los procedimientos de reintegro por alcance, así como de las contiendas sobre la legitimidad de las escrituras de fianza, sobre la calidad de heredero de los responsables y, en general, sobre todas las cuestiones que puedan suscitarse en los procedimientos de alcance o de cuentas en que haya de hacerse la declaración de un derecho civil. Hasta que se resuelvan las cuestiones de tal índole que sean necesariamente prejudiciales, el Tribunal de Cuentas suspenderá su procedimiento en lo relativo a los bienes y derechos controvertidos, salvo en el caso de tercerías de prelación de créditos, en cuyo caso bastará con el depósito del producto en venta de los bienes litigiosos para su adjudicación al acreedor que sea declarado de mejor derecho (art. 21) (22);

(21) Las causas criminales que sobre tales delitos existen en el Tribunal Mayor de Cuentas se remitirán a la Audiencia del territorio donde tenga su domicilio el responsable o a que pertenezcan los Juzgados de Rentas que les hubieren sustanciado en primera instancia; y las que pendan ante estos Juzgados se consultarán y remitirán en su tiempo y caso a la Audiencia respectiva (art. 71 L). Para el futuro, el Reglamento dispone que cuando cualquier funcionario del Tribunal descubra en las cuentas indicios de tales delitos, dará cuenta al ministro jefe de la sección y éste a la Sala respectiva, con los documentos originales; todo ello se pasará al fiscal, para que éste pida, si lo cree necesario, la remisión del tanto de culpa al Tribunal competente por conducto del Ministerio de Hacienda; la decisión de la Sala es inapelable, pero si fuere denegatoria, deberá comunicarla al Ministerio de Hacienda, con el fin de que éste, de acuerdo con el de Gracia y Justicia, adopten lo conveniente para poner en movimiento el ejercicio de la acción pública; cuando los indicios de criminalidad se descubran por los instructores de los expedientes de alcances, pasarán inmediatamente el tanto de culpa a la autoridad competente, dando cuenta de haberlo hecho a la Sala (arts. 134-137 R).

(22) Los artículos 93 al 95 del Reglamento regulan el procedimiento incidental en la siguiente forma: art. 93. Las excepciones de derecho civil a que se refiere el ar-

c) *las competencias de jurisdicción*: «cuando los Tribunales o Juzgados del fuero común y fueros especiales o los jefes superiores y dependencias centrales de la Administración usurpen la jurisdicción o las atribuciones del Tribunal de Cuentas», este propondrá al presidente la oportuna competencia, que se sustanciará y resolverá en la forma que dispone el Real Decreto de 4 de junio de 1847, norma sustituida luego por el Reglamento de 25 de septiembre de 1863 (arts. 52 al 73) (art. 218 R).

4. COMPETENCIA.

La Ley enumera en nueve párrafos del artículo 16 las distintas atribuciones del Tribunal de Cuentas, sin ordenarlas sistemáticamente. El Reglamento, no obstante, ofrece una clasificación artificiosa, inexacta y esencialmente equívoca. Esta distribución del contenido de la competencia comprende tres grupos de funciones.

A) *atribuciones gubernativas.*

Se refieren todas ellas al régimen o gobierno interior del Tribunal y

título 21 de la Ley orgánica, y que puedan tener a su favor los responsables principales o subsidiarios, se alegarán siempre por escrito ante la autoridad o agente administrativo que instruya el expediente de reintegro; art. 94: presentada la excepción y suspendido el procedimiento en los términos que dispone el párrafo 3.º del artículo 21 de la Ley orgánica, la autoridad a quien se presente remitirá al Gobierno, por conducto de la Dirección General de lo contencioso de Hacienda pública, una certificación en que se haga relación del expediente de reintegro y de su estado, copiando a la letra el escrito en que se haya alegado la excepción. Si el Gobierno se conformase con ella, lo comunicará a la autoridad que instruya el expediente para que continúe el procedimiento contra otros bienes o responsables, si los hubiese, o declare partida fallida el alcance que reste a favor de la Hacienda. Si el Gobierno no admitiese la excepción, la autoridad que conozca del expediente de reintegro lo hará saber al interesado, para que, si insiste en ella, lo proponga de nuevo por medio de la conveniente demanda ante los Tribunales competentes en un término que no podrá pasar de quince días. Cuando en el plazo señalado no acreditase el responsable la presentación de la demanda, continuará el apremio contra los bienes que la excepción comprenda. Si, por el contrario, hiciere ver que entabló la demanda, seguirá hasta la conclusión del pleito, suspendido el apremio, el cual continuará después en la forma que dispone el capítulo siguiente de este Reglamento contra los bienes que comprenda la demanda, si ésta hubiere sido desestimada, y contra los demás bienes y personas obligadas, si el demandante hubiera vencido en el juicio. El artículo 11 de la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850 decía en el mismo sentido que «cuando contra estos procedimientos (de reintegro) se opusieren demandas por terceras personas que ninguna responsabilidad tengan para con la Hacienda pública por obligación o gestión propia o transmitida, el incidente se ventilará por trámites de justicia ante los Tribunales competentes». Sobre tercerías, la Real Orden de 20 de septiembre de 1852.

se ejercen, según los casos, por el presidente, los decanos de las salas, los ministros jefes de las Secciones y el Tribunal pleno (arts. 17 al 35 R).

a) *atribuciones respecto del personal*: Son las más numerosas y comprenden la selección y propuesta para plazas vacantes (art. 30, 2.^a), nombramiento de funcionarios subalternos (3.^a), licencias (arts. 16 7.º L y 25 R), correcciones disciplinarias (4.º y 5.º, art. 30; 34 R), asistencia a la oficina (arts. 22 y 23 R), vacantes y toma de posesión (art. 21 R), etc.

b) *inspección de los servicios*: el presidente oirá las quejas que le dieran los interesados sobre retardación en el despacho de sus expedientes y sobre los abusos que merezcan particular providencia y tomará la que corresponda, dando cuenta al Tribunal, cuando el caso lo requiera (artículo 24 R). La distribución del trabajo se realizará al principio de cada año por el Tribunal pleno, procurándose evitar en lo posible que un mismo contador examine en años consecutivos las cuentas de un mismo responsable (arts. 34 L y 31 R).

c) *otras atribuciones*: entre ellas puede citarse la de «circular a quien corresponda los Reales decretos y órdenes que se le comuniquen sobre objetos de sus atribuciones» y aprobar las cuentas de gastos del Tribunal y sus dependencias (art. 30 R, 1.º y 8.º). Finalmente, la remisión al Ministerio de Hacienda de un estado, que formulará con anticipación el secretario general, en el que se indicarán las cuentas ingresadas durante el año último, las fenecidas y archivadas, las examinadas pero pendientes de reparos y las que aún quedan por examinar (art. 31 R).

B) *Atribuciones administrativas.*

Según el artículo 16 de la Ley orgánica, son las siguientes:

a) *el enjuiciamiento de las cuentas de la Administración*, recaudación y distribución de los fondos, rentas y pertenencias del Estado, así como las relativas al manejo de los fondos provinciales y municipales cuyos presupuestos requieran real aprobación (art. 1.º) (23). El enjuiciamiento polariza en una serie de funciones engarzadas entre sí, que sintéticamente enumera el artículo 16 de la Ley orgánica;

— requerir la presentación de todas las cuentas que deban someterse a su calificación en la forma y épocas prescritas por las Leyes, Reglamen-

(23) La rendición de cuentas mensuales y anuales por los distintos Ministerios se establece en el artículo 40 de la Ley de Contabilidad de 1850; el 41 dispone, a su vez, que «a las cuentas generales definidas que han de presentarse a las Cortes acompañarán certificaciones del Tribunal de Cuentas de hallarse conformes con las particulares sometidas a su examen, notando las diferencias, si las hubiere».

tos o Instrucciones, compeliendo a los morosos en presentarlas por los medios que se establecen (1.º). Estos medios de apremio son, por su orden gradual, el requerimiento conminatorio, la multa hasta 3.000 reales, la suspensión de empleo y sueldo que no exceda de dos meses, la formación de oficio de la cuenta retrasada a cargo y riesgo del apremiado y la propuesta al Gobierno para la destitución del mismo (art. 18 L). En defecto de los cuentadantes, deberán rendir las cuentas los herederos y a falta de ellos los fiadores, a quienes se facilitará en las oficinas los medios que reclamen y sean de dar (art. 36 R);

— examinar las cuentas sometidas a su calificación; exigir de quien corresponda los documentos que éstas requieran; poner los reparos que cada cuenta ofrezca, oyendo las contestaciones de los interesados, así como comprobar las cuentas particulares de los Ministerios y las generales del de Hacienda (art. 16 L, 2.º y 7.º);

— proveer el fallo que haya lugar respecto de las cuentas particulares y en cuanto a las generales declarar su conformidad o las diferencias que ofrecieren, cotejadas con los resultados de las cuentas parciales y con las normas presupuestarias (art. 16 L, 2.º y 7.º);

b) *el reintegro de los alcances* que resulten de los fallos de calificación de las cuentas por los correspondientes medios de apremio, así como vigilar la actuación de los jefes encargados de la cobranza de los alcances descubiertos antes de las cuentas (fuera de ellas, por tanto) (art. 16, 3.º y 4.º);

c) la absolución de responsabilidad y *cancelación* de sus obligaciones en favor de los que tengan fianzas presentadas para el manejo de caudales pertenecientes al Estado o a los fondos provinciales y municipales cuyo manejo se somete a la jurisdicción del Tribunal (art. 16 L, 5.º). La Real Orden de 13 de enero de 1852 aclaró que esta función le correspondía sin distinción de épocas, es decir, incluso para los ejercicios económicos anteriores a la vigencia de la nueva Ley orgánica;

d) *la fiscalización* de la actividad financiera de la Administración pública: podrá y deberá el Tribunal «hacer las observaciones y promover las reformas a que dieren lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos y los vicios notados en la contabilidad por resultado del examen anual de las cuentas» (artículo 16, 8.º) (24).

(24) La Ley de Contabilidad de 1850 ordena que los Reales decretos concediendo créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como la ley de presupuestos, se comunicarán al Tribunal de Cuentas (art. 28).

C) *Atribuciones contenciosas.*

En este aspecto, corresponde al Tribunal de Cuentas el conocimiento de los asuntos siguientes :

a) *los recursos contra las resoluciones de las Salas* del propio Tribunal en materia de cuentas, alcances y fianzas (arts. 146, 147, 157 y 143 R), que son los de aclaración, revisión y súplica;

b) *los recursos de apelación* que de los fallos de los Consejos provinciales interpusieren los depositarios de Ayuntamientos y administradores de beneficencia que resulten alcanzados en sus cuentas respectivas (art. 16, 6.º L); los que se planteen contra las providencias dictadas en los expedientes de reintegro por alcance o desfalco dictadas por las autoridades o agentes administrativos encargados de su instrucción en virtud de jurisdicción propia o por delegación del Tribunal, así como contra las resoluciones en que los mismos funcionarios declaren alguna responsabilidad principal o subsidiaria, independientemente de las cuentas (artículos 64 L y 159 R);

c) *los recursos de queja* contra las resoluciones de los Consejos provinciales o de las autoridades o agentes administrativos instructores de los expedientes de reintegro, que denieguen la admisión del recurso de apelación (arts. 153 y 161 R).

5. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

A) *Organos externos.*

a) *el Tribunal pleno* : Compuesto del presidente, los siete ministros, el fiscal y el secretario general, quedará constituido cuando asistan por lo menos el presidente, cuatro de los ministros y el secretario. Sus funciones son : exigir la presentación de cuentas y adoptar los medios de apremio ; el enjuiciamiento de las cuentas ministeriales y generales ; la fiscalización de la actividad financiera de la Administración y las atribuciones gubernativas enumeradas en los artículos 30, 31 y 34 del Reglamento (art. 28 L);

b) *las Salas* : Eran en principio dos, la primera compuesta de cuatro ministros y de tres la segunda, asignándose a cada una un letrado, presidida por el más antiguo—decano—, salvo que asistiera el presidente del Tribunal; actuaba de secretario el contador o auxiliar designado

por el Tribunal (arts. 30 L y 4 R). Corresponde a las Salas: el enjuiciamiento de las cuentas parciales y el de los alcances descubiertos en las cuentas; la absolución de responsabilidad y cancelación de fianzas; y la resolución de los recursos de apelación, queja, aclaración y revisión (artículo 28 L).

El Real Decreto de 1 de marzo de 1861 creó una *Sala temporal* y extraordinaria que conociera exclusivamente de las *cuentas atrasadas*, aunque por Real Decreto de 14 de enero de 1865 se amplió su competencia a las cuentas de época corriente; fué suprimida por Real Decreto de 28 de julio de 1866. El Real Decreto de 28 de marzo de 1867 estableció la *Sala de Indias* para el enjuiciamiento de las cuentas de las provincias de Ultramar (Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Fernando Poo); se componía de tres ministros, uno de ellos letrado, un agente fiscal y un auxiliar, contadores y auxiliares, iguales en categoría, sueldos, derechos y deberes a los demás funcionarios de su grado en el Tribunal; eran nombrados por el Ministro de Ultramar, o a propuesta de éste, según su categoría; la Sala se dividía en tres secciones (arts. 8 al 10 y 13) (25);

c) *la Sala de Vacaciones*: en los meses de julio y agosto no funcionaban las Salas ordinarias, pero quedaba constituida una extraordinaria compuesta de cuatro ministros, con el secretario general. Para su composición, los ministros habían de turnarse cada año, incluso los letrados entre sí. La Sala ejercía las funciones resolutorias del Tribunal pleno en los asuntos de urgente necesidad; en los demás debía limitarse a la sustanciación. Los ministros se encargaban de las secciones vacantes y despachaban las cuentas y expedientes, salvo los de reintegro que estuvieran en fase contenciosa, respecto de los cuales únicamente llevaban la tramitación (R. O. de 10 de junio de 1858);

d) *la Fiscalía*: el fiscal es el representante del Gobierno y de la Hacienda pública y en tal carácter le corresponde intervenir y ser parte en los asuntos cuyo conocimiento corresponda al Tribunal pleno o a cualquiera de sus Salas y muy especialmente en los expedientes de reintegro y en las instancias de apelación y revisión. Para auxiliar al fiscal en el desempeño de sus funciones existían dos agentes fiscales, uno de los cuales—al menos—debía ser letrado. Sin embargo, el Gobierno podía nombrar un *comisionado especial* para que desempeñase este cargo en determinados negocios (arts. 6, 24 y 69 L; 5.º R).

(25) El Tribunal de Cuentas ejercía también la vigilancia e inspección de los Tribunales territoriales de Cuentas, cuyo régimen y vicisitudes se expondrán en lugar aparte (arts. 22 L y 214-217 R).

B) Organos internos («dependencias» del Tribunal según el artículo 10 R).

a) *la Secretaría general*, cuyo jefe inmediato era el Secretario. Esta dependencia se subdividía en negociados, con los contadores, oficiales, auxiliares y escribientes que se le asignase para el cumplimiento de su misión. Las funciones de la Secretaría eran, sintéticamente expuestas, las siguientes:

- la redacción de las actas y acuerdos del Tribunal pleno;
- la formación del estado general que anualmente debe rendir el Tribunal, así como de los demás que deban realizarse;
- el registro de la presentación, curso y fenecimiento de las cuentas;
- la correspondencia con las autoridades y oficinas públicas;
- la custodia de los fallos que dicten las Salas, dejando copia autorizada en el expediente de procedencia, y la expedición de certificaciones de tales resoluciones (arts. 25 y 26 R);
- la instrucción del procedimiento para la cancelación de fianzas (arts. 140 y 141 R);

b) *las Secciones*: había siete ordinarias (más las tres de la Sala de atrasos y otras tantas de la de Indias), de las que era jefe inmediato cada uno de los ministros. Las secciones se subdividían en mesas de examen de cuentas—negociados—, servidas por contadores y auxiliados por oficiales y escribientes. Sus funciones consistían en el examen de las cuentas y preparación del juicio ante las Salas (arts. 32 L; 10 al 13 R);

c) *el Archivo*: estaba a cargo del archivero. Ni la Ley ni el Reglamento contienen disposición alguna acerca de esta dependencia.

6. ESTATUTO DEL PERSONAL.

A) Selección.

El Tribunal quedaba integrado por un presidente, siete ministros, un fiscal, un secretario general, contadores de primera y segunda clase, un archivero, dos agentes fiscales, oficiales auxiliares, escribientes, un portero de estrados, conserje del edificio y los ujieres y mozos necesarios (arts. 3, 4 y 6 L; 1, 5, 6, 12, 14 y 16 R). Como dato curioso puede indicarse que tanto la Ley como el Reglamento prescinden de las letras mayúsculas al mencionar los distintos cargos, sea cualquiera su

grado jerárquico. Por primera vez en la historia de esta institución se exigen una serie de cualidades objetivas condicionantes de la designación para los puestos directivos y un sistema selectivo más racional para el resto del personal. En consecuencia, era requisito necesario que concurrieran en los candidatos cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación de cada uno de tales cargos:

a) *Presidente*: haber sido ministro de la Corona, presidente del Tribunal Mayor de Cuentas, Consejero real, ministro o fiscal de los Tribunales supremos, así extinguidos como existentes, o ministro del Tribunal de Cuentas por tiempo mínimo de cuatro años (art. 8.º L);

b) *Ministro*: haber desempeñado el cargo de Subsecretario de cualquiera de los Ministerios, Director general del de Hacienda o de cualquier otro de los demás de la Administración, Intendente general del Ejército o Armada, Interventor general en las mismas dependencias, Fiscal del Consejo real, Jefe político, Gobernador civil o Intendente de primera clase, secretario o contador de primera clase más antiguo del Tribunal Mayor de Cuentas (art. 9 L).

Dos de los siete ministros habían de ser letrados y elegidos entre los que pertenecieran y hubieran servido dos años en cualquiera de las categorías antes enumeradas, o como fiscal togado del Tribunal Mayor de Cuentas; ministro o fiscal de Tribunales Superiores, asesor de la Superintendencia general de Hacienda o subdirector de la Dirección general de lo Contencioso de la Hacienda pública (arts. 9 y 10 L);

c) *Fiscal*: poseer la cualidad de letrado y, alternativamente, haber servido ocho años efectivos en cualquiera de los ramos de administración o contabilidad del Estado, con categoría de jefe de provincia, o ejercido cargos de consultor letrado; haber desempeñado por dos años el destino de ministro o fiscal de los Tribunales superiores; haber ejercido por tiempo de diez años la abogacía con estudio abierto en las capitales donde residan Tribunales superiores, siempre que en los dos últimos años hayan pertenecido como contribuyentes en el subsidio industrial una categoría superior a la cuota ordinaria de tarifa (art. 11 L);

d) *Contadores*: las plazas de contador de primera clase se proveerán en los contadores de segunda clase; la tercera parte de las vacantes de éstos, en los oficiales auxiliares con seis años de servicios en el Tribunal; los dos tercios restantes en empleados activos o cesantes que hayan servido por lo menos diez años, entre ellos dos con sueldo igual al de contador o auxiliar en su clase respectiva, en cualquiera de los ramos de la administración o contabilidad del Estado. El archivero podrá ser

propuesto para las plazas de contador en su caso y lugar, pero si permaneciera en el primer destino podrá asignársele el sueldo de contador de segunda cuando lleve seis años de servicios, y el de contador de primera cuando lleve doce años, disfrutando, además, del carácter y opciones correspondientes a estas dotaciones (arts. 12 y 13 L);

e) *Personal auxiliar y subalterno*: nada disponen la Ley o el Reglamento acerca del sistema de selección de oficiales auxiliares, escribientes, ujieres, porteros y mozos de las dependencias del Tribunal (26).

B) *Nombramiento.*

Los nombramientos del presidente y de los ministros se hacían por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. Los de fiscal y secretario por Reales Decretos. Los contadores, archiveros, oficiales auxiliares y agentes fiscales se designaban por Real Orden, a propuesta en terna del Tribunal pleno o del fiscal, según los casos (art. 7.º L). Los escribientes, ujieres, porteros y mozos eran nombrados, en virtud de delegación regia, por el propio Tribunal pleno, previa propuesta de los jefes respecto a los escribientes (art. 30, 3.º R). La toma de posesión se comunicaba al Ministerio de Hacienda cuando los funcionarios procedían de real nombramiento (art. 21 R).

C) *Contenido de la relación de servicio.*

a) *derechos*: La Ley orgánica no se refiere en ningún momento a los de carácter honorífico (tratamientos, precedencias, etc.), así como tampoco el Reglamento. Sin embargo, cabe incluir aquí directamente el esquema jerárquico, con su reflejo económico, del personal adscrito al Tribunal; la escala comprende, en sentido descendente, primero el presidente, luego los ministros y el fiscal—al mismo nivel—, el secretario general, los contadores de primera clase y el agente fiscal letrado, los de segunda clase y el agente fiscal sin tal cualidad, los oficiales auxiliares divididos en seis clases, y el archivero, los escribientes, el portero, el conserje, los ujieres y los mozos (arts. 8, 14 y 16 R).

(26) El Real Decreto de 18 de junio de 1852, refrendado por Juan Bravo Murillo, fija las bases para el ingreso y ascenso, así como los derechos y categorías de los empleados de todos los ramos. La Real Orden de 1 de octubre de idéntico año aprueba el Reglamento de los empleados de Hacienda, aplicable al presidente, ministros y demás funcionarios del Tribunal de Cuentas (art. 2.º). Cfr. DE LA OLIVA DE CASTRO (Andrés), *La articulación en cuerpos de la función pública española*, «Documentación Administrativa», núm. 96, diciembre 1965, págs. 14-19.

El principio de antigüedad se establece para ciertas sustituciones y como circunstancia condicionante, pero no exclusiva, del ascenso de una a otra categoría, en la forma que ya quedó indicada. Nada se establece acerca de la inamovilidad en el cargo, aunque la suspensión y separación exigen determinadas formalidades que se expondrán más adelante. Los funcionarios del Tribunal, sin excepción alguna, son remunerados mediante sueldo; las dotaciones correspondientes se fijarán por un Real Decreto, con sujeción a lo establecido en la Ley de Presupuestos (art. 15 L). Sin embargo, el Reglamento señala directamente las retribuciones de los oficiales auxiliares; para cada una de sus categorías: dieciséis, catorce, doce, diez, ocho y seis mil reales anuales (art. 14 R).

El régimen de ausencias y permisos se regula con cierta minuciosidad. El presidente podrá ausentarse por menos de quince días, pero participándolo previamente, con exposición del motivo, al Ministerio de Hacienda; si la ausencia hubiera de ser mayor necesitará Real licencia. Los ministros y demás empleados del Tribunal podrán obtener permiso para ausentarse con justa causa por diez días, que otorgará el presidente; el Tribunal pleno podrá conceder licencia que no exceda de dos meses a los contadores, auxiliares y subalternos del Tribunal para pasar, con motivo justo, a cualquier punto del Reino. De todo ello se dará cuenta al Ministerio, con el que se consultarán las que se soliciten por más tiempo o para el extranjero (arts. 22, 25 y 30, 7.º R);

b) *deberes*: Con carácter genérico se exige que los funcionarios del Tribunal «llenen con exactitud sus obligaciones» o también que se ocupen asiduamente en el desempeño de sus deberes, así como que observen las disposiciones de la Ley y del Reglamento. Todos ellos habrán de asistir con puntualidad a las horas designadas por el Tribunal (arts. 17, 23 y 29 R). De las infracciones disciplinarias tipificadas pueden inducirse otros deberes implícitos, como el de corrección en el trato con superiores e iguales, conducta digna, auxilio mutuo, sigilo, etc.

También se reitera el deber de *abstención*, inserto en todas las Ordenanzas anteriores: ningún funcionario del Tribunal podrá intervenir en el examen y juicio de una cuenta cuando concurran en él alguna o algunas circunstancias que, según el derecho común o administrativo, induzcan parcialidad en favor o en contra de los responsables; así éstos como la parte fiscal, en su caso, podrán pedir la nulidad de lo actuado antes de ejecutoriado el fallo de la cuenta, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario contraventor (art. 59 L).

El deber de *mutuo auxilio* lleva consigo el de las sustituciones. En

caso de vacante, ausencia o enfermedad, el presidente será suplido por el más antiguo de los ministros (art. 3 R); éstos se sustituirán unos a otros por designación del presidente, pero cada letrado lo será por otro de la misma clase; si la ausencia o enfermedad fuere de larga duración, el presidente lo pondrá en conocimiento del Gobierno para que, en su caso, pueda nombrar un suplente (art. 11 R). El secretario general será sustituido por el primero de los contadores (art. 13 R) y el fiscal por el agente fiscal letrado o, si ambos lo fueren, por el más antiguo de ellos (art. 9 R).

Las *obligaciones específicas* de cada clase de funcionarios adscritos al Tribunal aparecen recogidos en el Reglamento. El presidente está encargado del régimen interior del Tribunal, de la jefatura del personal y de la inspección de los servicios, de las relaciones con la Casa Real, el Gobierno, los Cuerpos colegisladores, el Consejo Real y los Tribunales Supremos, así como con el Ministerio de Hacienda (arts. 17 al 25 R). El decano de cada Sala tiene a su cargo el gobierno interior de ella, dirigir las discusiones, conservar el orden y suscribir las comunicaciones con otros organismos (art. 26 R). Corresponde a los ministros, al fiscal y al secretario general—respecto de cada una de sus dependencias—la jefatura del personal y de los servicios, así como la distribución del trabajo (arts. 7, 25, 26 y 29 R). Las funciones de los demás empleados del Tribunal son, sintéticamente expuestas, el examen de las cuentas (contadores), el auxilio del fiscal (agentes fiscales), las tareas de índole burocrática y carácter secundario (oficiales auxiliares y escribientes) y las subalternas de vigilancia en el interior o notificación en el exterior (porteros, conserjes, ujieres, mozos).

D) *Régimen disciplinario.*

El Reglamento contiene una regulación bastante completa de las infracciones disciplinarias, de las sanciones y del procedimiento para imponerlas:

a) *infracciones:* quedan tipificadas como tales:

- las faltas de obra de palabra o por escrito al respecto de sus superiores o a las consideraciones debidas a sus iguales;
- la negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones;
- la conducta que comprometa el decoro de su ministerio;
- dirigir al Gobierno, Corporación o persona revestida de carácter

público, felicitaciones por sus actos, o cualquier otro género de comunicación en que los aprueben o vituperen;

— publicar escritos en defensa de su comportamiento oficial o contra el de otros, sin especial permiso del Ministerio de Hacienda;

— influir de otra manera que con su voto en las elecciones populares;

— cualquier otra de las comprendidas, con carácter general, para todos los funcionarios públicos en el capítulo XII de la Instrucción de 25 de enero de 1850 (arts. 32, 33 y 30, núms. 4.º y 5.º);

— no abstenerse de intervenir cuando existiera motivo para ello (artículo 59 L);

— no ajustarse a las disposiciones reglamentarias en el ejercicio de sus respectivas funciones (actuarios, ujieres) (art. 209 R).

Existe una graduación implícita, según la mayor o menor gravedad de las faltas o de las circunstancias (arts. 33 y 35 R);

b) *correcciones disciplinarias*: son, ante todo, las comprendidas con carácter general en el capítulo XII de la mencionada Instrucción. El Reglamento se refiere expresamente tan sólo a la suspensión de empleo y sueldo y a la separación definitiva (arts. 35 y 30, números 4.º y 5.º) (27). Están previstas también la multa que no exceda de 500 reales la primera vez y hasta de 1.000 en caso de reincidencia (art. 209 R);

c) *procedimiento*: será también el establecido en el lugar ya mencionado de la Instrucción. La facultad de imponer correcciones disciplinarias al presidente y ministros del Tribunal corresponde al Ministro de Hacienda, en vista de la denuncia calificada de los hechos que le haga el pleno; sin embargo, la suspensión de dichos funcionarios se hará por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y se entenderá alzada pasado un mes sin haberse promovido el expediente de separación; para acordarse ésta habrá de proceder expediente gubernativo, en el que serán oídos el interesado, el presidente del Tribunal y el Consejo Real, con asistencia tan sólo de los consejeros ordinarios (arts. 7 L; 34 y 35 R). El Ministro de Hacienda ejercerá la jurisdicción disciplinaria en la forma

(27) La Real Orden de 25 de enero de 1850 aprueba la instrucción para llevar a efecto la centralización de los productos íntegros de todas las contribuciones, rentas, impuestos y derechos del Estado en las Cajas del Tesoro público; la distribución de los fondos que ingresen en el mismo y la ordenación de las cuentas en la forma que previene el Real Decreto de 24 de octubre de 1849. Los artículos 169 y 170 tipifican las infracciones. Las correcciones son: reprensión privada, reprensión pública, suspensión de empleo, destitución simple y destitución con inhabilitación para el futuro, con las modalidades y efectos consiguientes (arts. 172-173). El procedimiento se regula, con audiencia por escrito del inculpado, en los artículos 174-176.

que juzgue más conveniente, según la mayor o menor gravedad de las faltas (art. 1 L; arts. 34 y 35 R).

La facultad de imponer correcciones disciplinarias a los contadores corresponde al Tribunal pleno; también le corresponde la suspensión de empleo y sueldo de los empleados que dieren justos motivos para ello, así como decretar, en su caso, la separación de los subalternos y proponer la de los funcionarios de nombramiento real. El presidente resolverá los expedientes instruidos contra los auxiliares, escribientes y empleados subalternos. Tanto el Tribunal como el presidente observarán las normas generales contenidas en la Instrucción tantas veces mencionada (arts. 34, 35 y 30, números 4.º y 5.º). Es requisito inexcusable la audiencia del interesado (art. 210 R).

E) *Extinción de la relación de servicio.*

La Ley y el Reglamento aluden expresamente a la separación definitiva, no sólo como consecuencia de sanción disciplinaria, sino por otras razones. También se establece que el Tribunal pleno podrá proponer al Gobierno la jubilación de los funcionarios que hallándose imposibilitados para el servicio pueden optar a ello, con arreglo a la legislación vigente sobre la materia (art. 30, 6.º R).

7. EL ORDENAMIENTO PROCESAL.

La Ley y el Reglamento contienen una minuciosa regulación del procedimiento para el desarrollo de las distintas funciones encomendadas al Tribunal, completada mediante ciertas normas de integración. Con carácter genérico se establece que «las fórmulas, trámites, términos y actuaciones que en el curso de estos negocios puedan ser precisos y no estén previstos en la Ley orgánica ni en el Reglamento, se arreglarán a las prescripciones del derecho común y a las prácticas de los Tribunales ordinarios, acelerándolas y limitándolas cuanto sea posible» (art. 211 R). Por otra parte, en la tramitación de los recursos de aclaración y revisión se tendrán en cuenta, subsidiariamente, las disposiciones que regulan el procedimiento del Consejo real en los negocios contenciosos de la Administración, es decir, el proceso contencioso-administrativo (arts. 49 L y 145 R).

A) *Los sujetos del proceso.*

a) *capacidad*: expuesta ya la estructura y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, así como el régimen peculiar de una de las partes, la Administración pública, cuya representación y defensa corresponde al fiscal, queda tan sólo perfilar brevemente la posición procesal de las demás. Conviene señalar, ante todo, que la Ley habla explícitamente de «partes» para referirse tanto a los interesados como al fiscal y no sólo en el procedimiento para el enjuiciamiento de las cuentas, sino también en el de alcance y reintegro (arts. 46 y 68 L). Además, no se establece peculiaridad alguna respecto de la capacidad para ser parte y de la capacidad procesal, que se regirán por las normas comunes;

b) *legitimación*: están legitimados, en general, los «interesados», expresión utilizada genéricamente (arts. 16, 2.º, 41, 43, 48 1.º y 64 L). Estas normas adquieren un contenido específico en diferentes ocasiones: la jurisdicción del Tribunal alcanza a todos los que por ellas resulten responsables (arts. 19, 40 y 59 L); también, con más precisión, a los que «puedan tener responsabilidad subsidiaria» (art. 61 L). Aparecen legitimados los cuentadantes («el que presentó la cuenta», art. 45 L), los alcanzados, los fiadores, testigos de abono o jefes (art. 61 L) y los herederos o cualquiera otra persona que deba responder a la Hacienda en virtud de una obligación civil (art. 92 R). Más casuísticamente aún, se enumeran los recaudadores, liquidadores, ordenadores, interventores y pagadores o cualquier otra persona encargada de la gestión o manejo de los fondos públicos (arts. 19 L), así como los depositarios de Ayuntamientos y los administradores de fondos de beneficencia que resulten alcanzados en sus cuentas respectivas (art. 16, 6.º);

c) *representación*: los interesados o responsables comparecerán por sí, o por medio de representante legal (art. 105 R) o voluntario (apoderado, según la expresión del art. 41 L), con poder en forma (art. 165 R). En los asuntos contenciosos podrán las partes ser representadas y defendidas por los abogados del Tribunal, que lo son todos los incorporados en el Colegio de Madrid con bufete abierto (art. 194). No parece que hubiera obstáculo para extender esta regla al resto de los procesos y cualquiera de sus fases;

d) *ausencia*: las partes pueden comparecer, o no, ante el Tribunal. Si están ausentes, pero se conoce su domicilio (ausencia simple), podrán hacer por escrito las mismas gestiones desde el punto en que residan (ar-

tículos 40 y 41 L). Cuando se hallen en ignorado paradero serán emplazados (tanto en el proceso contable como en el de alcance) mediante inserción del llamamiento en la *Gaceta* de Madrid, *Boletín Oficial* de la provincia e incluso por conducto de las autoridades del lugar donde se suponga su residencia: si dentro del plazo señalado los interesados no comparecieren ante el Tribunal o el instructor del expediente, serán declarados en contumacia y rebeldía y continuará el procedimiento hasta hacer efectivo el reintegro. Para la declaración de rebeldía en segunda instancia bastará la no comparecencia de las partes dentro del término señalado; la Sala podrá decretarla de oficio o a petición del fiscal. En ambos casos las notificaciones ulteriores se harán en estrados (arts. 40 L; 124, 126 y 131 R).

Cualquiera que sea el estado del procedimiento en rebeldía, será admitido y continuará tomando parte en la instrucción sucesiva el responsable que lo solicite. Pasados un año y un día después de haber terminado en rebeldía el expediente de reintegro y verificado éste, no podrá ser oída reclamación alguna ni admitido ningún recurso que sobre el mismo intenten las partes. Los que se presentaren dentro de aquel término ante las mismas autoridades que instruyeron o resolvieron el asunto, se sustanciarán por los trámites competentes, según su naturaleza (arts. 12 y 130 R).

B) *Objeto.*

El objeto de la jurisdicción contable, formalmente considerado, son las cuentas. Estas se rendirán en la forma, época y bajo los conceptos que establecen la Instrucción de 25 de enero de 1850 y disposiciones posteriores (art. 36 R). La discordancia de la realidad contable con su reflejo documental—acto administrativo de naturaleza registral—produce automáticamente una modificación del saldo o cantidad resultante. Desde ahora la alteración del saldo en perjuicio de la Hacienda pública recibirá el nombre de «alcance», que antes comprendía también las modificaciones favorables al cuentadante. Este alcance descubierto en las cuentas se distingue del «desfalco» o alcance producido antes de rendirse o al margen de ellas (arts. 61 y 63 L; 96 y 98 R), distinción que aún perdura y que procesalmente sólo determina el modo de iniciación del expediente, ya que a partir de cierto momento la sustanciación coincide en ambos supuestos.

La «deuda contable» o alcance, sea producido dentro o fuera de las cuentas, es jurídicamente imputable al sujeto que maneja los fondos (fun-

cionario, comisionado, funcionario de hecho, etc.) y a otras personas situadas respecto de aquél en una cierta posición. La relación entre el hecho del alcance y los sujetos imputables origina la categoría jurídica de la responsabilidad contable, que puede ser principal o subsidiaria. La Ley y el Reglamento de 1851 no sólo admiten tal distinción, sino que la completan con otra clasificación cuyo criterio inspirador es el respectivo ordenamiento jurídico, administrativo o civil, en un alarde no repetido de técnica depurada. Así, pues, son responsables directos los funcionarios que tengan a su cargo el manejo o custodia de fondos públicos y resulten alcanzados o cometan el desfalco (arts. 61 y 63 L). La responsabilidad subsidiaria entra en juego cuando falta—física o económicamente—el deudor principal; en tal sentido, son también responsables subsidiariamente, en virtud de las leyes administrativas, los jefes del alcanzado, cuando no existan o sean insuficientes las fianzas (arts. 61 L; 86 R); la misma responsabilidad de segundo grado nace en virtud de las leyes civiles para los fiadores, testigos de abono y herederos (arts. 61 L y 92 R).

La declaración de responsabilidad principal independiente de las cuentas se hará administrativamente por las mismas autoridades e iguales trámites que la de responsabilidad subsidiaria. Esta debe ser declarada formalmente por las Salas del Tribunal o por los instructores civiles o militares del expediente, como requisito inexcusable para pasar al procedimiento de apremio (arts. 85 al 87 R). En cambio, cuando se trata de responsabilidad derivada de una obligación civil no será necesaria la previa declaración administrativa antes de emplear contra los responsables la vía de apremio (art. 92 R). Ahora bien, las excepciones—también civiles—originan la cuestión prejudicial, ya analizada, cuyo conocimiento se reserva a la jurisdicción ordinaria.

C) *Los actos procesales: requisitos comunes.*

a) *lugar*: el examen de las cuentas se hará precisamente en el local destinado al efecto por el Tribunal, sin que en ningún caso puedan extraerse de él (art. 34 L); el sitio para la entrega de los pliegos de reparos será siempre la Secretaría del Tribunal (art. 60 R). No existen otras normas tan explícitas, pero en el texto legal y reglamentario se da por supuesto que las actuaciones procesales se realizarán normalmente en la sede del Tribunal, salvo aquéllas que por su propia naturaleza exijan su práctica en otro lugar; entre ellas las diligencias de prueba (por ejemplo, arts. 176 y 177 R).

b) *tiempo*: las actuaciones se realizarán normalmente en días há-

biles, salvo aquellas providencias que por urgentes deban tomarse sin demora, en cuyo caso las acordará el decano, dando cuenta a la Sala en la primera reunión (art. 28 R). Los plazos son de dos clases: prefijados legal o reglamentariamente (interposición de recursos, período probatorio, etc.) o establecidos en cada caso por las Salas según su prudente arbitrio (contestación de pliegos de reparos, etc.), que comprenderán el tiempo necesario para que se ejecute lo ordenado; los primeros no podrán ampliarse ni disminuirse por las Salas, salvo que se les reserve expresamente tal facultad, mientras que los otros no se prorrogarán sin justa causa. Los señalados al fiscal para emitir sus dictámenes se entenderán siempre en cuanto lo permita el despacho de los negocios que tiene a su cargo: son simplemente orientadores o indicativos (arts. 199, 200 y 202 R).

Para el cómputo de los plazos se tendrán en cuenta tan sólo los días útiles, sin comprender el de su fecha ni el de su vencimiento; no obstante, todo plazo que concluyere en domingo o en otro día de fiesta legal se prorrogará al día siguiente. El transcurso de un término señalado por la Ley orgánica para el ejercicio de algún derecho traerá consigo la pérdida del mismo; sin embargo, se suspenderá dicho término por la muerte de la persona interesada y no volverá a correr contra sus herederos sino desde el vencimiento del concedido para hacer inventario o deliberar (arts. 196, 197 y 201 R);

c) *forma*: las actuaciones del Tribunal deben realizarse por escrito; aún en el caso de que originariamente fueran verbales, han de recogerse documentalmente: la redacción de las actas y acuerdos del Tribunal pleno se hará por el Secretario general (art. 25 L). El procedimiento es normalmente escrito (censuras, pliegos de reparos, etc.), así como la intervención en él de los interesados: se exige expresamente que se produzcan en tal forma la contestación de los reparos (art. 41 L), la audiencia del fiscal en las cuentas (art. 24, 2.º), así como la interposición de los recursos de aclaración y revisión (art. 145 R), nulidad (art. 146 R), súplica (art. 156 R), y apelación (art. 160 R). Las declaraciones testificales se reflejarán en acta autorizada por el fedatario y suscritas por quienes intervengan (art. 177 R). También se consignarán documentalmente los alegatos y defensas orales de las partes en las vistas (art. 180 R). Como indicación complementaria se establece que las alegaciones y defensas serán concisas y directas, como lo exige la índole de los negocios sobre que versan; naturalmente, habrán de guardar en ellas el debido respeto y consideración debidas al Tribunal (art. 195 R); si los escritos produci-

dos en los autos contuvieran imputaciones calumniosas o injuriosas, la Sala podrá mandar que éstas se tachen quedando siempre salva la acción de injuria y calumnia ante la autoridad competente, si procediere, y sin perjuicio de las sanciones procesales o de la indemnización de daños y perjuicios (art. 207 R).

D) *Los actos procesales en particular.*

a) *actos de instrucción*: el grupo más importante aparece constituido por los que integran la actividad probatoria. Esta puede desarrollarse en diferentes fases. Una, inicial, al formular la cuenta, que deberá estar justificada en todas sus partes: es una carga impuesta legalmente al cuentadante; tan sólo si, en sustitución de éste, han de rendir la cuenta sus herederos o fiadores, la Administración debe colaborar, facilitándoles los medios que reclamen y sean de dar (art. 36 L), norma equitativa, pues en otro caso podría producirse una situación de auténtica indefensión respecto de quienes, siendo responsables subsidiarios, no intervinieron directa y personalmente en el manejo de los fondos públicos. Una segunda oportunidad se ofrece al formalizarse los pliegos de reparos, en cuyo momento procesal los interesados podrán acompañar a la contestación los justificantes que contribuyan a su descargo, así como solicitar del ministro de la sección que se pidan aquellos otros que deban obrar en oficinas públicas; cuando el Tribunal conozca esta circunstancia los pedirá de oficio, sin esperar instancia de parte; las mismas oficinas estarán también obligadas, bajo su responsabilidad, a facilitar a los interesados certificación formal de cuantas noticias o documentos relativos a las cuentas obren en su poder y sean reclamados por aquéllos; si demoran su remisión, el ministro de la sección las requerirá con señalamiento de nuevo término, transcurrido el cual sin éxito dará cuenta a la Sala respectiva y ésta podrá apremiar a los jefes con suspensión de empleos o sueldos (arts. 41 al 43 L). Finalmente, la última oportunidad para la prueba se otorga en la sustanciación de los recursos (arts. 68 L; 168 R).

Los *medios probatorios* aludidos expresamente son diversos. Los más frecuentes, dada la índole de la materia, serán los *documentos* (normalmente públicos), que deberán ser auténticos y legítimos (arts. 35, 2.º; 41 y 42 L; 168 R), con la secuela complementaria del *cotejo*, caso de que su veracidad sea controvertida (art. 176 R). También está prevista la prueba *testifical* (arts. 168, 169 y 177 R). Se habla genéricamente de «visitas, arqueos, recuentos y demás operaciones que pongan de manifiesto la existencia o inexistencia del alcance denunciado» (art. 100 R). Las «de-

más» pruebas se mencionan genéricamente también, con remisión implícita al ordenamiento común.

En el escrito de mejora del recurso de apelación, en el proceso de reintegro, se solicitará el recibimiento a prueba y simultáneamente se pondrán aquéllas que se consideren oportunas; además deberá incluirse la lista de testigos, con expresión de sus circunstancias. En la contestación, el fiscal manifestará su parecer sobre los documentos presentados, sobre la procedencia y pertenencia de las pruebas propuestas y sobre la calidad de los testigos; este último particular podrá, sin embargo, reservarse para el acto de las declaraciones. La Sala acordará, en su caso, el recibimiento a prueba cuando proceda y señalará para que se practiquen las propuestas un término suficiente que no exceda de treinta días en la Península, ni de cuarenta y cinco en las islas adyacentes (arts. 168 al 170 R; 68 L).

Las pruebas propuestas y declaradas pertinentes se practicarán ante un comisionado de la Sala; normalmente se tratará del Gobernador o autoridad de la provincia o partido donde haya de realizarse. El delegado será asistido del secretario de gobierno o del funcionario que designe. La Secretaría de la Sala librará, dentro del plazo máximo de seis días computados desde la notificación del recibimiento a prueba, el despacho correspondiente con los insertos necesarios, que—por conducto de la Secretaría general—se entregará al interesado para su curso o se dirigirá directamente al comisionado, según se trate de pruebas propuestas por los particulares o por el fiscal. En todo caso, es indispensable la previa notificación y citación de las partes o de sus legítimos representantes (arts. 171, 172 y 174 R).

La prueba de cotejo se practicará dejando copia literal del documento controvertido en los autos y uniéndolo el original al despacho, que se compulsará por los funcionarios encargados del depósito y custodia de los originales con que deban ser comparados. Sobre la prueba testifical no aparecen normas específicas; las diligencias correspondientes serán reflejadas documentalmente: en el acta constará, en su caso, la asistencia de las partes o de sus representantes, que firmarán al pie, después de los testigos y antes del secretario; el delegado pondrá su visto bueno a la certificación o diligencia (arts. 173, 176 y 177);

b) *actos de ordenación*: entre ellos, los que tienen una regulación bastante completa son los actos de comunicación y los de intimación, cuya finalidad varía pero cuyo aspecto formal ofrece muchos puntos de coincidencia. Todas las resoluciones y cualesquiera otra providencia que pueda causar perjuicio se notificarán a las personas contra quienes se

proceda, bajo la responsabilidad del agente administrativo al que corresponda la ejecución; es un principio consignado con este carácter genérico al regular el proceso de reintegro, pero recogido casuísticamente también en el contable y en el de cancelación (arts. 122 R; 46 L; 102 R).

• Las *notificaciones* serán personales al interesado o su representante procesal (art. 40 L); en la diligencia se anotará el día y hora en que se verifiquen, exigiendo que la suscriban los destinatarios, a los cuales se entregará copia de la providencia en la parte que con ellos tenga relación; si no supieren o no quisieren firmar, se extenderá diligencia en que esto resulte a presencia de dos testigos, que la firmarán con el agente administrativo (art. 122 R). Cuando conste el domicilio de los responsables, pero por su ausencia no sea posible la notificación personal se acreditará así por diligencia y se dejará en la casa donde habita ordinariamente el interesado, o en su defecto en la del vecino más cercano, una cédula, cuya entrega producirá el mismo efecto que la practicada en persona (arts. 127 y 128 R). Está prevista la publicación en la *Gaceta de Madrid* de la resolución que decreta la rebeldía, así como de las sentencias o decisiones que declaren la responsabilidad contable; en este último caso se publicará la aprobación definitiva de la cuenta cuando se haya verificado el reintegro (arts. 131 R y 46 L). Finalmente, las notificaciones a los rebeldes se harán en estrados (arts. 126 y 131 R).

El *requerimiento* para el pago de la cantidad total que se adeude a la Hacienda se efectuará a los mismos alcanzados, a los que de ellos traigan causa o a sus representantes (art. 105 R). Cuando se ignore el lugar donde residan los destinatarios de la intimación se hará su llamamiento mediante inserción de la providencia en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* de la Provincia, sin perjuicio de remitirle también, si se juzga conveniente, a la autoridad administrativa del punto o puntos en que se crea pueden hallarse las personas con quienes deba entenderse la diligencia; el llamamiento se hará tres veces, con el término de nueve días entre cada una de ellas (arts. 124 y 125 R).

Finalmente, los *emplazamientos* aparecen regulados en el juicio de las cuentas. Formalizados los pliegos de reparos, se emplazará a los obligados a contestarlos y se señalará término para su contestación. La diligencia se practicará por la Secretaría general a los responsables que hayan comparecido, o por medio de sus jefes respectivos a los ausentes, y consistirá en la entrega personal de una copia autorizada del pliego, exigiendo recibo que se unirá al expediente de la cuenta; cuando se ignorase el domicilio del interesado o no fuese hallado en él, se verificará el emplazamiento por medio de cédula, en la forma ya expuesta para las notifica-

ciones, o de anuncio firmado por el Secretario general, que se insertará en la tabla del Tribunal y se publicará en la *Gaceta* de Madrid, así como en el periódico oficial de la provincia; contendrá un plazo para la contestación y la indicación del lugar donde deberá presentarse; aquél empezará a computarse el décimo día después de la publicación (arts. 40 L; 59, 60 y 61 R);

c) *actos de terminación: las resoluciones del Tribunal*: El Pleno y las Salas adoptarán sus decisiones—previa deliberación que dirigirá el que la presida—por mayoría de votos; para los fallos definitivos se requerirán, sin embargo, tres votos conformes, por lo menos, y en caso contrario la Sala será completada con ministros de la otra (arts. 31 y 189 R). Será ponente uno de aquéllos por turno, salvo que se trate de apelaciones contra sentencias o fallos de los Consejos provinciales, en cuyo caso actuará el ministro jefe de la sección encargada del examen de las cuentas de la provincia de donde proceda el expediente (art. 154 R); en los expedientes de alcance y desfalco y sus incidencias hará de juez ponente el ministro letrado de la Sala respectiva (art. 69 L).

Será decisivo el voto del presidente cuando hubiere empate en las votaciones de los asuntos de que conoce el pleno y de los administrativos de que conocen las Salas, exceptuando los que se refieran al examen y juicio de las cuentas; en caso de empate, se completará la Sala con ministros de la otra (art. 190 R). Para los casos de discordia en las votaciones sobre asuntos contenciosos se nombrará en el mes de noviembre de cada año por el Ministerio de Hacienda un número de suplentes no menor de cinco; serán suplentes natos el secretario general y el contador primero; para los tres restantes se formará una matrícula en que se comprenderán los presidentes, ministros, secretarios, contadores primeros y contadores decanos jubilados o cesantes del antiguo y del nuevo Tribunal de Cuentas. Para el llamamiento de los suplentes se observará el orden riguroso de su colocación en la lista (arts. 191 al 193).

Una vez terminada la deliberación y votación, «la decisión, que deberá ser motivada, se dictará en seguida» (art. 45 L). Los fallos definitivos se firmarán por todos los ministros que hayan asistido a la Sala, aun cuando alguno o algunos hubieren votado en sentido diferente de la mayoría: los que estuvieren en este caso podrán salvar su voto en el libro reservado para tal finalidad (art. 84 L). Cada decano publicará en su Sala las providencias o sentencias definitivas después de firmadas, y el secretario de la misma autorizará la publicación; además, aquél com-

probará las comunicaciones y despachos de la Sala, cotejándolos con las decisiones originales (art. 27 R).

El contenido de la resolución puede ser diverso. Aprobará definitivamente la cuenta en su totalidad, declarando libre de responsabilidad al que la presentó y demás interesados en ella, o bien determinará las partidas ilegítimas y no comprobadas, mandando rectificar la liquidación o examen de la misma y proceder para la cobranza de los descubiertos contra el que se designe como responsable de ellos; en este último caso quedará en suspenso la aprobación de la cuenta y absolución de los responsables hasta después de verificado el reintegro de los descubiertos, si bien podrá, no obstante, absolverse desde luego al que presentó la cuenta si la Sala no halla inconveniente, cuando la responsabilidad resulte contra otros funcionarios, sin perjuicio de hacer ésta efectiva (arts. 45 L). En materia de alcance, la resolución de la Sala contendrá la declaración de responsabilidad principal o subsidiaria, o bien la absolución de todos o parte de los encartados (arts. 85 y 87). En los procedimientos para la cancelación de fianzas, en el fallo definitivo deberá expresarse el concepto o conceptos que comprenda la absolución de responsabilidad (artículo 142 R). La resolución de los recursos, estimatoria o desestimatoria, comprenderá los pronunciamientos que en su lugar se exponen.

d) *las costas procesales*: el Reglamento prevé que tanto las partes como ciertos funcionarios del Tribunal puedan ser sancionados con multa que no exceda de 3.000 reales e incluso condenados a satisfacer daños y perjuicios, condena que comprenderá la indemnización completa de los causados. En caso de concurrencia contra los bienes de la parte condenada, entre la multa y la indemnización, se pagará ésta con preferencia (arts. 204, 205 y 206 R).

Serán condenados a pagar daños y perjuicios y multados, los actuarios y ujieres que hubieren practicado una diligencia cuya nulidad se haya declarado, siempre que existieran méritos para ello a juicio de la Sala (art. 208 R). Las partes pueden ser condenadas a satisfacer tal indemnización cuando soliciten señalamiento de término en virtud de falsos motivos; cuando recurran a falsas alegaciones, a negativas o imputaciones calumniosas o cualquier otro de los medios reprobados que sugiere la mala fe para asegurar el escrito de su demanda o su defensa; cuando introduzcan recursos de interpretación, nulidad o apelación de una providencia o auto definitivo que no sean susceptibles de ello, sin legítimo fundamento; cuando su apelación se estime temeraria; cuando hubieren conseguido que se procediera contra la persona o bienes de su

adversario en virtud de sentencia o expedientes cancelados a consecuencia de pago u otro medio legítimo de extinguirse las obligaciones; cuando infringieren las prohibiciones que se les haya impuesto y no restituyan los bienes que detentaren, con desprecio de las providencias de las Salas (art. 203 R). Este casuístico conglomerado puede ser reconducido con facilidad a los conceptos genéricos de mala fe y de temeridad.

8. LOS PROCESOS EN PRIMERA INSTANCIA

Son fundamentalmente cuatro, en función del objeto: tres declarativos y uno ejecutivo. En todos ellos se pretende, sin embargo, la sumariidad. Aunque insertos en el grupo de las atribuciones administrativas, su carácter procesal, y en definitiva judicial, resulta indudable si se observa su estructura contradictoria, la presencia de la Administración pública y del interesado como partes en conflicto y la existencia de un órgano independiente encargado de resolverlo.

A) *El enjuiciamiento de las cuentas.*

Ofrece tres fases preclusivas, aunque la preclusividad aparezca siempre amortiguada en esta jurisdicción, cuya finalidad—puesta al descubierto como en ninguna—consiste en conocer la realidad existente bajo la estructura formal de la contabilidad;

a) *examen*: aunque pudiera ofrecer la apariencia de un período preprocesal, existe en él implícito el principio contradictorio, pues la actividad del Tribunal constituye un contrapeso y se enfrenta dialécticamente con la formulación de la cuenta. Esta etapa—y el proceso—se inicia con la presentación de la cuenta, espontáneamente o por compulsión del Tribunal, en la Secretaría general, que la remite a la sección respectiva. Allí, un contador—con el auxilio de uno o más auxiliares—procede al examen, que consiste en una triple comprobación: aritmética, contable (estructura, relación con otras anteriores o simultáneas, inclusión o exclusión de partidas, justificación, etc.) y jurídica (adecuación al ordenamiento jurídico y en especial a las Leyes presupuestarias).

El resultado de este examen se hace constar en una «censura», que es en realidad un informe-propuesta, antecedente necesario de la resolución interlocutoria del ministro jefe de la sección, aceptándola íntegramente, modificándola parcialmente o rechazándola totalmente. Si se observan defectos formales de trascendencia, se dispondrá previamente la subsa-

nación, sin devolver la cuenta, cualesquiera que sean aquéllos. Si se estima que la cuenta está «arreglada» correctamente se propondrá su aprobación (arts. 33 al 35 L; 36 al 57 R);

b) *debate contradictorio*: si no aparecen defectos formales o éstos fueran subsanados y el examen pone de manifiesto la existencia de otros defectos sustanciales, se formularán en la censura los oportunos «reparos», que—con la conformidad del ministro—serán incluídas en los «pliegos» correspondientes «con orden y claridad», uno para cada responsable. Los interesados podrán contestar por escrito, comparezcan o no, adjuntando o proponiendo la prueba que estimen oportuna. Practicada ésta, en su caso, el contador extenderá la «censura de calificación», que se notificará con señalamiento de un plazo máximo de treinta días para que el interesado pueda hacer las observaciones y justificar los extremos debatidos. Formuladas las alegaciones o transcurrido el término sin presentarlo, se procederá a la calificación definitiva, se declarará cerrada la discusión y se pasará la cuenta a la Sala respectiva para la decisión (artículos 35 al 37 y 39 al 43 L; 58 al 69 R);

c) *resolución*: previo dictamen del fiscal, si ha intervenido de modo espontáneo o por haberlo dispuesto así discrecionalmente la Sala, ésta procederá a la vista y calificación de la cuenta. Actuará de ponente el ministro jefe de la sección y será llamado para informar el contador respectivo. También podrá acordarse la ampliación de diligencias o la petición de documentos o noticias para mayor esclarecimiento (arts. 44 al 46 L; 74 al 84 R). Inmediatamente después se dictará el fallo, en la forma y con el contenido expuestos más atrás (28).

(28) El enjuiciamiento de la cuenta general se regula en los artículos 49 al 52 del Reglamento, en la forma siguiente: cuando el Tribunal reciba las *cuentas definitivas*, que debe redactar la Dirección General de Contabilidad de la Hacienda pública, las pasará a la Secretaría general, que con presencia de sus asientos y de las cuentas, presentará al Tribunal, dentro de un breve término, la comparación de dichas cuentas con los cargos y datas presentados por las secciones. A continuación se pasará el expediente al fiscal para que, a la mayor brevedad posible, y de acuerdo con el Gobierno, a quien representa, alegue lo que tenga por conveniente sobre el resultado de esta comparación. El Tribunal, con presencia del dictamen fiscal y demás antecedentes de que trata el artículo anterior, acordará la certificación y que se una a la cuenta general. También acordará sobre el informe que, en caso necesario, debe dar después de discutida y aprobada en pleno la redacción que de él corresponde hacer al secretario general. Este informe se autorizará por el presidente y por todos los ministros que componen el Tribunal pleno y hayan asistido a la discusión.

B) *La declaración de responsabilidad fuera de las cuentas.*

Aunque «desde la publicación de la presente Ley se considerarán administrativos todos los expedientes judiciales sobre alcances y desfalcos» (art. 70 L) (29); su carácter procesal es indeleble, no sólo por la estructura contradictoria, sino porque incluso los instructores que sean funcionarios administrativos actúan siempre bajo la jurisdicción del Tribunal, sin perjuicio de la acción administrativa que directamente compete al Gobierno sobre ellos (arts. 63 L y 98 R);

a) *iniciación*: el expediente se incoa como consecuencia de denuncia. Las autoridades o funcionarios civiles o militares que por cualquier conducto tuvieran noticia de la existencia de algún alcance en fondos públicos, lo comunicará al jefe inmediato del presunto responsable. Este, con asistencia del interesado o persona que le represente, cuando puedan ser citados al efecto, practicará la inspección, arqueo, recuento y demás operaciones que sirvan para poner de manifiesto la existencia o inexistencia del alcance. Sólo en caso de imposibilidad podrá encomendarse esta diligencia a otro funcionario, siempre que sea de igual o mayor categoría que el presunto responsable. Actuará de secretario el del gobierno, u otro funcionario designado al efecto (arts. 98 al 100 y 102 R);

b) *resolución*: una vez practicadas tales diligencias, deberán ser oídos administrativamente en breve término no sólo los presuntos responsables principales, sino también los jefes que pudieran haber incurrido en responsabilidad subsidiaria por incumplimiento de sus obligaciones; el plazo para que estos últimos formulen sus alegaciones no será superior a treinta días. En vista de las alegaciones, o sin ellas, el Gobernador de la provincia o funcionario instructor dictará la resolución que corresponda, que contendrá la exculpación de los interesados o la declaración acerca de la existencia y cuantía del alcance, así como de quienes resulten responsables principales o subsidiarios (arts. 85 al 87 y 101).

En este último caso se decretará automáticamente la suspensión del alcanzado, con nombramiento de persona apta, e íntegra y de confianza

(29) Según el artículo 11 de la Ley de Contabilidad de 1850, «los procedimientos para el reintegro a la Hacienda pública en los casos de alcances, malversación de fondos o desfalcos, cualquiera que sea su naturaleza, serán administrativos y se seguirán por la vía de apremio mientras sólo se dirijan contra los empleados alcanzados o sus bienes, y contra los fiadores o personas responsables, ya por razón de obligaciones contraídas en las fianzas, ya por su intervención oficial en las diligencias y aprobación de éstas, o ya por razón de actos administrativos que hubieren ejercido como funcionarios públicos».

para que interinamente se encargue de las funciones del suspenso. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la declaración de existencia del alcance se dará parte de todo lo actuado al Tribunal de Cuentas, con remisión posterior, en el plazo máximo de seis días, de un extracto del expediente y del acta de arqueo. La Sala correspondiente adoptará, en su vista, las providencias oportunas para la instrucción sucesiva (arts. 103 y 104 R).

C) *La cancelación de fianzas.*

Se inicia a instancia del interesado, con presentación de la solicitud en la Secretaría general. Esta instruirá el oportuno expediente, al que se llevarán cuantos antecedentes acerca del estado de las cuentas y de la situación procesal de los cuentadantes existan en las secciones, archivo y demás dependencias. Con tales datos, la Secretaría formulará un informe en el que conste si aparece responsabilidad principal o subsidiaria respecto de la persona cuya gestión garantizaba la fianza. Las actuaciones se remitirán a la Sala competente, que las pasará al fiscal. En vista del resultado del expediente, la Sala dictará el fallo definitivo; tan sólo las responsabilidades subsidiarias que resulten de las diligencias instruidas en debida forma por el Tribunal podrán impedir la cancelación de la fianza (arts. 138-142 R).

D) *Proceso de ejecución.*

Tiene como finalidad conseguir el reintegro de los alcances descubiertos tanto durante el examen de las cuentas como fuera de ellas;

a) *iniciación*: en el primer caso, el expediente se encabeza con la certificación del descubierto contable y la orden de la Sala nombrando un delegado para la instrucción (Gobernador de la provincia o cualquier otro funcionario idóneo). En el segundo caso, el expediente comienza con las diligencias previas y la declaración de responsabilidad (arts. 96, 97 y 102 R);

b) *instrucción*: inmediatamente después se requerirá al responsable, a sus causalhabientes o a sus representantes legales, para el pago de la cantidad total adeudada. Si no se verifica, se aplicará para tal finalidad la fianza, previa incorporación a las actuaciones de la escritura o carta de pago en que conste. La garantía se computará por su cuantía total si se prestó en dinero, por su valor efectivo si fué constituida en efectos públicos o en la mitad de la tasación si se trata de fincas. En el supuesto

de que la cifra resultante así calculada no fuera suficiente para cubrir el importe del alcance, los intereses al seis por ciento y las costas, se procederá al embargo de los bienes muebles y después al de los inmuebles del responsable, hasta asegurar el reintegro de la cantidad reclamada (artículos 105-107 R).

Las fianzas en dinero metálico se aplicarán inmediatamente al pago, los títulos de la Deuda se enajenarán y los bienes inmuebles se venderán en pública subasta, o en su caso se adjudicarán a la Hacienda. Si las cantidades obtenidas no cubren la cantidad total reclamada, se procederá en la misma forma respecto de los bienes embargados del responsable principal y de los subsidiarios (30). En ningún caso se suspenderá el apremio, salvo que se consigne el alcance en establecimiento adecuado (artículos 108, 109, 111 al 114, 116 R);

c) *terminación*: el expediente quedará concluso una vez que se acredite el pago total de la cantidad reclamada; la carta de pago se remitirá a la Sala correspondiente. Si después de haberse procedido contra los bienes de todos los responsables principales y subsidiarios resultara sin cobrar parte del alcance, se declarará partida fallida. Esta providencia, como las demás que puedan causar algún perjuicio al Fisco, se consultarán con la Sala, que confirmará o revocará la resolución. El primer pronunciamiento concluye el expediente, pero se trata en realidad de un sobreseimiento provisional (si bien no aparezca empleada tal denominación), pues quedará sin efecto automáticamente cuando se descubran otras personas o bienes respecto de los cuales dirigir la vía de apremio (arts. 83, 105, 110, 115, 117 al 121 R).

9. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL.

El conocimiento de los recursos contra los fallos dictados en primera instancia por las Salas o por los órganos subordinados funcionalmente, constituyen el conjunto de las atribuciones *contenciosas*. Los distintos medios de impugnación regulados pueden clasificarse en función de dos criterios: uno, objetivo, según la materia (cuentas, alcances, cancela-

(30) El artículo 12 de la Ley de Contabilidad de 1850 señala el siguiente orden para el apremio: primero, se aplicará al reintegro la fianza; si fuere insuficiente, se dirigirá el procedimiento contra los bienes muebles o inmuebles del responsable principal; si éstos no alcanzaran a cubrir el desfaldo, se actuará contra los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la fianza, por este mismo orden, y, finalmente, contra los jefes o funcionarios a quienes alcance responsabilidad subsidiaria.

ción de fianzas) y otro, subjetivo, según quien haya de resolverlos; en este último sentido podría hablarse de recursos internos o externos, homo o heterojurisdiccionales.

Conviene indicar que existen ciertas normas comunes para todos ellos. En primer lugar, la admisión de los recursos carece de eficacia suspensiva: las decisiones definitivas del Tribunal de Cuentas se llevarán a efecto no obstante los recursos de revisión, apelación, súplica y casación que contra ellas se interpongan, salvo que la Sala acuerde suspender la ejecución si se consignare la cantidad controvertida en el Banco español de San Fernando o en cualquier otro establecimiento autorizado al efecto, así como si se estima segura la fianza o por otros motivos especiales (artículos 56 y 66 L; 166 R). El recurso de queja se admitirá también sin paralizar los procedimientos (art. 162 R). La regla «solve et repete» no impide ni condiciona, pues, la interposición de los recursos, excepto en el caso de las apelaciones formuladas contra los fallos de los Consejos provinciales o de los delegados instructores de los expedientes de reintegro, que no se admitirán si no procede la satisfacción del descubierto o su consignación (arts. 16, 4.º L; y 151 R) (31).

A) *En materia de cuentas.*

a) *El recurso de aclaración* procederá contra toda decisión definitiva, siempre que fuere oscura o ambigua en sus cláusulas; deberá interponerse por escrito dentro del plazo de cinco días, si el interesado compareció en el expediente por sí o mediante apoderado, y en otro caso en

(31) El párrafo 3.º del artículo 16 de la Ley orgánica del Tribunal se remite a la Ley de Ayuntamientos, sancionada el 8 de enero de 1845 (y luego modificada por Real Decreto de 21 de octubre de 1866); su artículo 109 (111 después de la reforma), dice: «Si del examen de las cuentas resultase algún alcance, será inmediatamente satisfecho; y si el interesado quisiere ser oído en justicia, deberá depositar previamente el importe de dicho alcance. De estos recursos conocerá el Consejo provincial, con apelación al Tribunal Mayor de Cuentas». Se trata de las cuentas correspondientes a municipios con menos de 200.000 reales de presupuesto; las demás se remitirán al Gobierno (arts. 108-110, respectivamente). El artículo 8.º de la Ley de Contabilidad del Estado de 20 de febrero de 1850 establecía también que «los procedimientos para la cobranza de los créditos definitivamente liquidados a favor de la Hacienda serán puramente administrativos, no pudiendo hacerse estos asuntos contenciosos mientras no se realice el pago o la consignación de lo liquidado en las Cajas del Tesoro público». Cfr. MENDIZÁBAL ALLENDE (Rafael), *Significado actual del principio «solve et repete»*, en esta REVISTA, núm. 43, enero-abril 1964, págs. 111 y ss.; *Evolución y fundamento del privilegio procesal del previo pago*, comunicación presentada a la XII Semana de Estudios de Derecho Financiero, cuaderno núm. 3, págs. 13-58, abril 1964; y *La fiscalización contable de los entes públicos territoriales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 113, septiembre-octubre 1960, páginas 641-676.

el de treinta días; será resuelto por la misma Sala (arts. 47 L y 145-146 R);

b) *el recurso de revisión*, ante la misma Sala y contra sus decisiones definitivas si, después de haberse pronunciado éstas, aparecieran documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas o se descubrieran (por el examen de otras cuentas) errores trascendentales, omisiones de cargos o dobles datas y falsas aplicaciones de los fondos públicos. Se promoverá por los interesados o por el fiscal en virtud de denuncia que estarán obligados a formular los contadores. En el caso de que se estimare la pretensión, la Sala mandará pasar la cuenta a la sección para nuevo examen, y en vista del resultado de éste confirmará, reformará o modificará su anterior resolución (arts. 48 L y 146 R) (32);

c) *el recurso de nulidad*, que se presentará por escrito ante la Sala sentenciadora cuando en el examen o juicio haya intervenido un funcionario que debió abstenerse por causa de incompatibilidad; previa audiencia del recurrente y del funcionario afectado, se dictará resolución desestimando el recurso o mandando que se proceda a nuevo examen de la cuenta por otros contadores o funcionarios (arts. 147-148 R);

d) *el recurso de apelación*, que podrá interponerse contra los fallos de los Consejos provinciales, dentro del plazo y la cuantía señaladas para el proceso contencioso-administrativo (33); se sustanciará por la

(32) Se hace remisión expresa a las siguientes normas del Reglamento de 30 de diciembre de 1846 sobre el modo de conocer el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración: Cuando la demanda de revisión se fundare en confesiones o allanamientos impugnados como falsos, el defensor que los hubiere hecho será encausado por el juez competente; al efecto se le pasará a éste un tanto de la sentencia en que se cancele la anterior dictada sobre falsos motivos (art. 241); las demandas de aclaración y revisión no suspenderán la ejecución de la sentencia que las motivó; sin embargo, podrá el Consejo, en vista de las circunstancias del caso, sobreseer en la ejecución, exigiendo fianza del demandado o de la parte que activare la ejecución (art. 243); si el Consejo estimare procedente la aclaración, admitirá el recurso y declarará la duda u oscuridad que ofrezca la definitiva, sin variar en el fondo sus disposiciones (art. 244); cuando el Consejo admita el recurso de revisión por la contrariedad de dos definitivas, rescindiré la última en fecha y mandará llevar a efecto la primera (art. 247); el secretario extenderá a continuación de la minuta de la resolución primitiva la de aclaración o revisión que sobre ella recayeré (art. 248); nunca tendrá lugar el recurso de aclaración: 1.º, contra una definitiva sobre la cual se hubiere ya interpuesto una vez este recurso; 2.º, contra la definitiva misma de aclaración y revisión; 3.º, contra la definitiva que en el caso de revisión hubiere recaído de nuevo acerca del fondo de la cuestión ventilada (art. 249).

(33) El Reglamento de 1 de octubre de 1845, sobre el modo de proceder los Consejos provinciales como Tribunales administrativos, o sea, en los negocios contenciosos de la Administración, establece: conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de organización de los Consejos provinciales, sólo podrá apelarse de las sentencias dic-

misma Sala a la que corresponda el conocimiento de las cuentas de la provincia de procedencia y los trámites serán los establecidos para la apelación en el procedimiento de alcance (arts. 150-152 R);

c) *el recurso de queja* contra las providencias de los Consejos provinciales que denieguen la admisión de la apelación interpuesta (artículo 153 R).

B) *En materia de alcances.*

a) *El recurso de súplica* podrá interponerse dentro del plazo de diez días ante la misma Sala contra las resoluciones interlocutorias, mediante las que el delegado ejecute simplemente preceptos determinados del Tribunal; procederá siempre que se trate de providencias o declaraciones de responsabilidad principal o subsidiaria independiente de la discusión de las cuentas o no comprendidas en éstas; no podrá fundarse en defectos procesales si no se protestaron a tiempo. El auto de admisión ordenará el emplazamiento de las partes para ante la otra Sala, que lo sustanciará y resolverá por los trámites del recurso de apelación (arts. 65 L; 155-158 L);

b) *el recurso de apelación* procederá contra las resoluciones definitivas que dicten los Jefes delegados en los expedientes de alcance y en los de desfalco, siempre que declaren alguna responsabilidad principal o subsidiaria independiente de las cuentas. Se interpondrá por escrito dentro del plazo de cinco días ante el instructor; admitida la apelación, se emplaza al recurrente con el fin de que pueda comparecer a mejorarla en el término de quince días para la Península, veinte para las islas Baleares y treinta para las Canarias. Comparecido el apelante, se le ponen de manifiesto los autos y se le otorga el plazo de ocho días para presentar el escrito de mejora, al que acompañará los documentos en que funde su defensa, y en el que propondrá las pruebas que estime oportunas; el fiscal, previo traslado del anterior, formulará su contestación. La Sala podrá acordar el recibimiento a prueba que, una vez practicada, se unirá a los autos. Si no se abrió la fase probatoria, o una vez terminada ésta, se declararán conclusos los autos, que pasarán al ministro letrado, ponente; devueltos por éste, la Sala señalará día para la vista; el acto se celebrará en audiencia pública, con lectura por el jefe de la mesa de

tadas en primera instancia por dichos Consejos cuando el interés del litigio o valor de la demanda, pudiendo sujetarse a una apreciación material, llegue a 2.000 reales (art. 68); la apelación se interpondrá necesariamente dentro de diez días, contados desde la fecha de la notificación de la sentencia (art. 69).

reintegros de la relación escrita que se haya hecho bajo la dirección del ponente y los alegatos del recurrente y del fiscal; podrán acordarse diligencias para mejor proveer. Dentro de los doce días siguientes a la vista o a la unión de las diligencias practicadas, se dictará la sentencia, que confirmará o revocará total o parcialmente la resolución apelada y se remitirá al instructor para su cumplimiento (arts. 64 L y 159-160, 164-185 R);

c) *el recurso de queja* contra la resolución del delegado instructor que deniegue la admisión de la apelación se interpondrá por escrito ante tal autoridad, que al remitir los autos al Tribunal informará sobre los motivos que originaron su decisión; la Sala, previo dictamen del fiscal, confirmará la providencia recurrida o declarará admitido el recurso de apelación (arts. 161-163 R).

C) *En materia de cancelación de fianzas.*

Está previsto exclusivamente el *recurso de súplica*, que se sustanciará con arreglo al procedimiento señalado para el homónimo en los expedientes de alcance (arts. 143 y 155 R).

D) *El recurso de casación.*

a) *resoluciones impugnables*: lo son, ante todo, las sentencias de las Salas del Tribunal que pongan fin al juicio de las cuentas o decidan los recursos de apelación contra los fallos de los Consejos provinciales (artículos 50 L y 187 R). Además se establece, con carácter amplio, que de las sentencias dictadas en juicio contencioso por las Salas del Tribunal de Cuentas no habrá lugar a apelación ni súplica, pero podrá interponerse contra ellas el recurso de casación para ante el Consejo Real (art. 186 R). Esta norma aparece inserta en la Sección III del Capítulo II del Título III, referente a las «disposiciones comunes a los recursos de que tratan las dos secciones anteriores y la Sección III del Capítulo I de este Título. En definitiva, de aquí parece deducirse que la casación se permite también en materia de alcances y cancelación de fianzas, puesto que las secciones precedentes aludidas regulan los recursos en tales procedimientos;

b) *fundamento y admisión*: el recurso de casación podrá fundarse en la «infracción manifiesta de disposiciones legales» o en la violación de formas sustanciales del procedimiento en la tramitación del juicio (artículo 50 L). Se interpondrá ante la Sala sentenciadora en el término

de diez días, cuando las partes hubiesen comparecido ante el Tribunal y de treinta en caso contrario. Es requisito previo inexcusable la consignación de 5.000 reales metálicos en el Banco español de San Fernando o en cualquier otro autorizado al efecto; el fiscal no estará obligado a constituir este depósito. La Sala mandará remitir inmediatamente el expediente al Consejo Real (34), y al propio tiempo cuidará de notificar a las partes el día en que la remisión se verifique (arts. 50-52 L);

c) *instrucción y resolución*: la sustanciación de este recurso se hará por el procedimiento señalado para el de revisión de las providencias del Consejo (35), que consultará al Rey por la vía contenciosa la decisión que corresponda. Si el Monarca, oído el Consejo Real, declarase la nulidad de un fallo del Tribunal de Cuentas por haber violado las formas sustanciales de la actuación, la cuenta objeto del fallo será de nuevo examinada y juzgada por otra sección y Sala del mismo Tribunal de Cuentas, subsanándose ante todas cosas los vicios del anterior procedimiento. Pero si la nulidad procediese de haberse apreciado infracción manifiesta de disposiciones legales, será juzgada la cuenta por el Consejo Real, asistiendo únicamente los Consejeros ordinarios. Siempre que se declare no haber lugar al recurso de casación se condenará al recurrente en los gastos ocasionados por dicho recurso y en la pérdida de la cantidad depositada con aplicación al erario público (arts. 52-55 I.).

(34) En 1854 se suprime el Consejo Real y se crea, para sustituirlo en sus funciones jurisdiccionales, un Tribunal de lo Contencioso-administrativo, cuyos acuerdos tenían también carácter consultivo; en 1856 se restablece la vigencia de la Ley de 1845, y en 1858 el Consejo Real cambia su denominación por la de Consejo de Estado, reorganizado en 1860, que amplió su ámbito de actuación. Cfr. CORDERO TORRES (José María), *El Consejo de Estado*, IEP, Madrid, 1944, págs. 85-102; GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad*, en esta REVISTA, núm. 20, páginas 69-77; GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), ob. cit., pág. 543; LÓPEZ RODÓ (Laureano), *Evolución y estado actual del recurso contencioso-administrativo*, «Revista del Instituto de Derecho Comparado», núm. 4, enero-junio 1965, págs. 62 y ss.; JORDANA DE POZAS (Luis), *Le Conseil d'Etat espagnol et les influences françaises au cours de son évolution*, «Livre jubilaire... du Conseil d'Etat», París, 1952.

(35) El Reglamento de 1846 contiene escasas normas reguladoras respecto «de la forma y trámites de los recursos de aclaración y revisión» (sección 4.^a, capítulo XVII, título II), entre las que cabe citar las siguientes: Las demandas sobre aclaración y revisión se introducirán por cédula de emplazamiento, pena de nulidad (art. 240), y se instruirán por los mismos trámites que cualquiera otra demanda (art. 242), sin suspender la ejecución de la sentencia, según quedó expuesto más arriba (art. 243); las decisiones de los recursos de que trata este capítulo se tomarán en la forma prevenida para las resoluciones finales en los negocios de que conoce el Consejo (art. 250).

