

LA FISCALIZACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS CORPORACIONES LOCALES (*)

336.51:352

por

Rafael de Mendizábal Allende

Presidente de la Audiencia Nacional

SUMARIO: I. EVOLUCION LEGISLATIVA (1759-1950): 1. EL MUNICIPIO. 2. LA PROVINCIA. 3. LA REGIÓN.—II. LA COMISION CENTRAL DE CUENTAS Y LAS PROVINCIALES (1951-1978): 1. EL SERVICIO NACIONAL DE INSPECCION Y ASESORAMIENTO. 2. SU NATURALEZA JURÍDICA: LA JURISPRUDENCIA Y LA «OPINIO IURIS». 3. EL GRUPO NORMATIVO. 4. DELIMITACIÓN FUNCIONAL. 5. COMPETENCIA. 6. ESTRUCTURA ORGÁNICA. 7. ESTATUTO DEL PERSONAL. 8. EL ORDENAMIENTO PROCESAL. 9. LOS PROCEDIMIENTOS EN PRIMERA INSTANCIA. 10. LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN. 11. EL SISTEMA DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. — III. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA CONSTITUCION DE 1978: 1. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL. 2. EL SECTOR PÚBLICO COMO NÚCLEO DE UNA CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA. 3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES. 5. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

(*) Las páginas que siguen forman parte de un estudio sobre «La fiscalización contable de los Entes públicos territoriales», que obtuvo el Premio para el Doctorado de la Fundación «Excma. Sra. Condesa Viuda de Maudes» y cuyos dos primeros capítulos, «Introducción» y «Derecho comparado», se publicaron en el número 113 de esta REVISTA (septiembre-octubre 1960), págs. 641-676.

También se publicó en *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, vol. I, Barcelona, 1968, págs. 1081-1112.

I. EVOLUCION LEGISLATIVA (1759-1950)

La inestabilidad de nuestras instituciones a través del siglo xx culmina, quizá, en el ámbito local, y especialmente en el municipal, a causa de su inmediato interés político. Todo cambio de régimen ha implicado automáticamente una nueva Ley o la derogación de la vigente para resucitar otra anterior promulgada por un sistema afín. Ante la densidad de la legislación sobre gobierno local, resulta admirable que los pueblos y las Provincias de España hayan podido superar, sin perecer por asfixia, el ingente acervo de páginas de la *Gaceta* donde cristalizaron las paternas inquietudes de los distintos Gabinetes. Con el fin de allanar la exposición de las disposiciones que han tenido eficacia legal y de aquellas cuya existencia se truncó apenas proyectadas, separamos en estudio, y así, se tratará ahora de los Municipios; luego, de las Provincias, con una referencia final a la Región, distinguiendo en los dos grupos las Leyes que los han regido y las que se proyectaron o propusieron para sustituir-las (1).

1. EL MUNICIPIO

La fiscalización externa de la gestión financiera municipal se encomienda en 1759, reinando Carlos III, a un órgano de nueva planta que recibe el nombre de Contaduría General de Propios y Arbitrios, dependiente del Consejo de Castilla (2), cuya vida se extingui-

(1) Se han consultado para los tres párrafos que forman este capítulo los textos siguientes: ABELLA (Fermín): *Derecho administrativo provincial y municipal* (Madrid, 1877). ACED Y BARTRINA (Francisco): *Curso de Contabilidades oficiales* (Madrid, 1941). *Apuntes para el estudio del Proyecto de Ley sobre régimen de la Administración local presentado a las Cortes por el señor Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907* (Madrid, 1907). *Colección de Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes* (Madrid, 1820-1822). *Colección Legislativa*. GONZÁLEZ CEDRÓN (Antonio), MÉNDEZ DE VIGO (Leoncio) y PERAL (Florentino Emilio): *Nociones generales de contabilidad pública* (Madrid, 1900). NIEVA (Josef María de): *Decretos del Rey N. S. D. Fernando VII* (Madrid, 1825-1837). POSADA (Adolfo): *Evolución legislativa del régimen local en España* (Madrid, 1910). *Propuesta elevada por el Tribunal de Cuentas al Miinisterio de Hacienda* (Madrid, 1913). *Proyecto de Código de Gobierno y Administración local* (Madrid, 1941). *Proyecto de reforma de las leyes provincial y municipal* (1891).

Exclusivamente para la materia municipal, véase JORDANA DE POZAS (Luis): *Derecho municipal* (Madrid, 1924). LLORET (I.): *Dret organic municipal* (Barcelona, 1914). VARELA Y VIEYTES (Eulogio) y RAMOS (Rafael): *El Derecho Municipal* (Madrid, 1882).

(2) Una panorámica muy certera del ambiente jurídico en esta época ofrece BAENA DEL ALCÁZAR (Mariano): *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968, y «Una teoría del empleo público en el siglo XVIII», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, págs. 417-33.

rá definitivamente después de desaparecer y reaparecer más de una vez al compás de los períodos liberales o absolutistas. En este primer tercio del siglo XIX comienzan las tentativas de remodelar la Administración local, con el talante convulsivo propio de la época.

Así, la fiscalización *a posteriori* de la gestión económica municipal atribuyóse por la *Instrucción* para el gobierno económico-político de las Provincias de *23 de junio de 1813* a las Diputaciones provinciales correspondientes (art. 16), criterio que tras el paréntesis absolutista (1814-1820) reprodujo el *Decreto de Cortes* número XIV, de *3 de febrero de 1823* (art. 43), también de efímera vigencia. Instaurado de nuevo por Fernando VII el sistema de la Pragmática de 30 de julio de 1760, se promulga dos años después de su muerte el Real Decreto de *23 de julio de 1835*, que impuso a los Ayuntamientos la obligación de elevar al Gobernador civil una memoria anual donde se diera cuenta de la inversión de los fondos del común (art. 60).

Aprobada por las Cortes en 1840 una Ley sobre organización y atribuciones municipales, fue suspendida antes de su entrada en vigor por el Duque de la Victoria, pero sin embargo promulgada mediante el Real Decreto de *30 de diciembre de 1843*. Según la citada norma, el fallo definitivo de las cuentas de los Municipios correspondía a cada Jefe político de la Provincia, con audiencia de la Diputación (arts. 107 al 109).

La Ley de *8 de enero de 1845* mantuvo un criterio mixto. Sus preceptos veintidós años vigentes —como ha señalado JORDANA DE POZAS— sometieron las cuentas de los Alcaldes y Depositarios o Mayordomos de propios municipales al juicio del Jefe político si no excedían de doscientos mil reales de vellón y al del Gobierno si rebasaban dicha suma, con recurso de apelación al Tribunal Mayor de Cuentas en caso de alcance (arts. 107-109), lo que confirmaba el artículo 16 de la Ley de 25 de agosto de 1851, primera de las orgánicas del mencionado Tribunal, debida a Bravo Murillo.

El bienio progresista —1854-56— restablece la vigencia de la *Instrucción* de 1823 por Real Decreto de *7 de agosto de 1854*, y con ella la fiscalización a cargo de las Diputaciones provinciales. Otro Decreto de *16 de octubre de 1856* repuso la Ley de 1845, modificada en 1864 y 1866, pero sin trascendencia a estos efectos. En cambio, la Ley de *25 de septiembre de 1863* para el gobierno y administración provinciales enumeraba como de la competencia de los Consejos el fallo de las cuentas municipales cuyos presupuestos hubieren

sido aprobados por el Gobernador y establecía recurso de alzada ante el Tribunal de Cuentas (art. 81).

El Ordenamiento de 1854, restaurado mediante el Decreto de *21 de octubre de 1868*, encomendaba de nuevo la fiscalización de los Municipios a las Diputaciones provinciales (art. 162 LM), cuyos acuerdos en esta materia eran inmediatamente ejecutivos (art. 14, número 7.º, LP).

Así llegamos a la Ley de *20 de agosto de 1870*, conforme a la que atribuyóse la facultad de aprobar definitivamente sus cuentas al propio Municipio, una vez renovado, y caso de no alcanzarse la mayoría requerida o en el de protestas por infracción de ley o malversación de fondos, pasaban a la Comisión provincial (art. 156). Esto se modificó profundamente al promulgarse la nueva legalidad de *2 de octubre de 1877* —en vigor durante cuarenta y siete años—, cuyo artículo 65 sometió al Gobernador civil, oída la Comisión provincial, las cuentas no superiores a cien mil pesetas y al Tribunal de Cuentas las demás (art. 165). La Ley Orgánica del Tribunal, fecha *25 de junio de 1870*, mantenía el mismo criterio implícitamente (art. 16, número 2).

En tal situación, y con fecha *8 de marzo de 1924*, es promulgado el Estatuto Municipal, y en él (art. 581) se declara la competencia de la propia Corporación para resolver sobre sus cuentas, mediante acuerdo que causaba estado. Quedaba abierta entonces la vía contencioso-administrativa en única instancia ante los Tribunales provinciales y se reservaba al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública (Estatuto de *19 de junio de 1924*, art. 6.º, núm. 6.º) el juicio en apelación por alcance de los Depositarios de Ayuntamientos. Este sistema, a pesar de la derogación del Estatuto por Decreto de *1 de junio de 1931*, ha sido el vigente hasta 1950 en la materia, puesto que se mantuvo por la Disposición derogatoria la eficacia del Libro II, relativo a la Hacienda, sin que la Ley de *31 de octubre de 1935* hiciese modificación alguna.

Y una vez expuesta la legalidad vigente a lo largo de ciento cuarenta años conviene también hacer mención de la que no superó un estado embrionario. Establecían a cargo del Jefe político las facultades fiscalizadoras, los proyectos de Instrucción de 1822 y de Ley Municipal de 1839 (arts. 35 y 48, respectivamente); de las Diputaciones provinciales, los de Bases de 1855 y 1856 (arts. 9.º y 19, núm. 3.º); Polo, de 1868 (art. 56), y Venancio González, de 1886, este último solamente cuando hubiera protestas por infracción de ley o malver-

sación de fondos. La autofiscalización fue propuesta de una manera absoluta en los de 1891 y 1894 (Bases 6.^a y 14) y con recurso ante la Audiencia Territorial por los trámites del juicio incidental en los de 1903 (Base 16). Romanones, de 1906, y Maura-La Cierva, de 1907. Finalmente, distribuían la competencia para el fallo de las cuentas municipales entre el Tribunal de Cuentas y otros organismos los siguientes proyectos de Ley:

a) el de 1838, debido al Marqués de Someruelos, sometía las inferiores a cien mil reales de vellón al Jefe político (art. 39);

b) otro de 1838 establecía la competencia de los Tribunales de Administración provincial hasta doscientos mil reales (art. 17, número 5.º);

c) el presentado por Posada Herrera en 1859 proponía análogo criterio, con la salvedad de que elevaba el límite a trescientos mil reales de vellón y conservaba los Consejos provinciales (art. 18);

d) el de 1866, también de Posada Herrera, atribuía a estos últimos la primera instancia, con reserva de la segunda al Tribunal (artículos 233-234);

e) el de 1941, que planeaba una primera instancia a cargo del Consejo Provincial de Protectorado Local y apelación al Tribunal Superior de Cuentas (art. 1.022).

2. LA PROVINCIA

La evolución en lo que respecta a la institución o autoridad encargada de la fiscalización contable de las Provincias marcaría una gráfica de perfiles bastante menos acusados que los ofrecidos por la trayectoria legislativa municipal, que hemos examinado. La Instrucción de 1813 distinguía entre fondos propios de las Diputaciones, cuya inversión debía fiscalizar el Jefe político (art. 5.º) y fondos afectos a obras públicas de carácter general, la gestión de las cuales era examinada por la Contaduría Mayor de Cuentas y aprobada —o no— por las Cortes (art. 10). Este último criterio, sin distinción en cuanto a la naturaleza de los caudales, aplicó la Instrucción de 1823 (artículo 124).

La Ley de 8 de enero de 1945, sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, dispuso que sus cuentas anuales pasaran, una vez glosadas por la misma Corporación, al Gobierno,

y de éste a la aprobación definitiva del Tribunal de Cuentas (artículo 70, en relación con el 1.º de la Ley Orgánica de dicho Tribunal de 1851), y esta competencia se mantenía por la Ley de Presupuestos y Contabilidad provincial de *23 de abril de 1862*, obra de Posada Herrera, para las cuentas de ingresos y gastos (art. 48), mientras que las de presupuestos, propiedades y derechos y deuda, únicamente cuando se hacían contenciosas por existir reclamaciones pasaban al Tribunal (art. 33).

La aprobación definitiva de sus cuentas por la propia Corporación se impuso al promulgarse la Ley provincial de *20 de agosto de 1870*, y únicamente cuando no se reunía la mayoría necesaria o existían reclamaciones o protestas contra el acuerdo intervenía el Tribunal de Cuentas, cuya Ley Orgánica del mismo año confirmaba tal sistema.

Años más tarde —*29 de agosto de 1882*— fue restablecida la íntegra competencia del Tribunal (art. 129), mantenida por el Estatuto Provincial de *20 de marzo de 1925* (art. 298), por el del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de *1924* (art. 6.º, núm. 3.º), e implícitamente por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de *29 de junio de 1934*, cuyo artículo 11 silencia la cuestión. En definitiva, ha sido el régimen vigente hasta 1950, puesto que la eficacia derogatoria del Decreto de 1931, ya citado, no alcanzaba al Libro relativo a la Hacienda provincial. Debe realizarse que la fiscalización de las cuentas provinciales ha estado, consecuentemente, a cargo del Tribunal sesenta años y de una forma íntegra e ininterrumpida, sin que nunca se haya excluido con carácter absoluto su intervención, unas veces examinando la contabilidad para la aprobación legislativa, otras juzgando en grado de apelación y las más ejerciendo su jurisdicción de modo completo.

Corresponde ahora mencionar los distintos proyectos de Ley y las soluciones por ellos adoptadas en relación con la materia que tratamos. Encomendaban el fallo de la contabilidad provincial a la jerarquía administrativa los proyectos de *1838* —el Rey—, *1840* —el Gobierno— y el de *1884*, de Romero Robledo —el Ministro de la Gobernación—. El de *1907* (Maura-La Cierva), siguiendo al de *1903*, atribuía a la propia Corporación, una vez renovada, la facultad de aprobar las cuentas, con recurso ante la Audiencia Territorial por los trámites de los incidentes. La competencia del Tribunal se respetaba en los proyectos de *1855* y *1856* (Base 24), *1858* —art. 77—, *1882* —art. 136—, *1891* —art. 148—. Correspondía la glosa a la Con-

taduría Mayor de Cuentas y el fallo a las Cortes según la proyectada Instrucción de 1822, mientras que en 1941 se reservaba al Tribunal de Cuentas el juicio en apelación de los fallos dictados por el Consejo Provincial de Protectorado Local (art. 1.022).

3. LA REGIÓN

Ya en el siglo XIX aparece el problema regional, y en este aspecto señalemos que el Proyecto Silvela de 1891 sometía las que en él se creaban a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, a cuya jurisdicción se sujetaron también las Mancomunidades provinciales surgidas como consecuencia del Real Decreto de *18 de diciembre de 1813*, aunque sólo llegó a constituirse la catalana (Real Decreto de *26 de marzo de 1914*).

Promulgada la Constitución de 9 de diciembre de 1931, y autorizada la existencia de Regiones, la Ley del Tribunal de Cuentas de 1934 enumeraba como de su competencia la fiscalización anual de la gestión de los organismos de las Regiones autónomas, con arreglo a sus respectivos Estatutos (art. 11, núm. 15). El de Cataluña —único sancionado—, puesto en vigor mediante Ley de *15 de septiembre de 1932*, establecía que el Tribunal fiscalizaría anualmente la gestión de la Generalidad en cuanto a la recaudación de impuestos que le estuviese atribuida por la Delegación de Hacienda estatal y a la ejecución de los servicios con encargo de ésta, siempre que se tratara de aquellos que tuvieran su designación especial en los presupuestos del Estado (art. 17, párrafo último), con lo que se excluía la jurisdicción del Tribunal en cuanto se refiriese a la inversión de fondos privativos regionales.

En este aspecto, aun cuando el planteamiento obedeciera a una realidad muy diferente, colonial más que regional, conviene, sin embargo, mencionar la Ley de 15 de mayo de 1945, de ordenación financiera de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea, en la cual se establecía que los balances mensuales y el anual, con los resultados de toda la gestión financiera, debían someterse a la censura y fallo del Tribunal de Cuentas (art. 67), incluido dentro del total sistema fiscalizador de la Administración colonial (art. 68) y a cuyas funciones jurisdiccionales se alude genéricamente más adelante

(artículo 71). Este criterio se ratificó expresamente al constituirse la *Región Autónoma de Guinea Ecuatorial* (art. 55 del Decreto 1885/1964, de 3 de julio, que aprueba el Texto articulado).

II. LA COMISION CENTRAL DE CUENTAS Y LAS PROVINCIALES (1951-1978)

1. EL SERVICIO NACIONAL DE INSPECCIÓN Y ASESORAMIENTO

Hasta el año 1950, como hemos visto en las páginas anteriores, correspondía al Tribunal de Cuentas el juicio acerca de las rendidas por las Diputaciones provinciales, mientras que las de los Municipios se ajustaban a un criterio de autofiscalización, con eventual recurso contencioso-administrativo en única instancia. A partir de la fecha indicada, la fiscalización de la gestión económica de todas las Corporaciones locales se ha ejercido con carácter exclusivo por el Ministerio de la Gobernación; luego, del Interior, y hoy, de Administración Territorial, mediante los órganos que más adelante se indican (3).

El empleo del término «jurisdicción» en los textos legales referentes a la materia, así como el calificativo de «administrativo-judicial» para los expedientes de alcance y reintegro, resultaban totalmente equívocos e inexactos, pues se trataba de una fiscalización realizada íntegramente por órganos de la Administración activa central, como superior jerárquico de las Entidades locales; tal confusión fue provocada al trasplantar normas y funciones de una insti-

(3) En una Memoria extraordinaria (1968) el propio Tribunal decía (cap. VIII): «Entre los varios aspectos del control judicial financiero tiene, sin duda, encaje virtual el que debería ejercerse sobre las Haciendas de las Corporaciones locales, con realización por parte del Estado a través de un organismo específicamente estructurado para tales fines. ... Es cierto que actualmente tiene existencia legal un organismo encuadrado en el ámbito del Ministerio de la Gobernación...; pero sus atribuciones no tienen la característica que corresponde al control financiero externo, como el ejercicio en el ámbito estatal por el Tribunal de Cuentas del Reino, por encontrarse dicho Servicio Nacional dentro de la Administración. Por ello, es aconsejable que, sin perjuicio de mantener el aludido Servicio con su organización y funciones actuales, se restableciera la fiscalización externa a través de un Ente público con las indispensables características de independencia y jurisdicción frente a la Administración, y para evitar duplicidad de órganos, y habida cuenta de que este Tribunal, con anterioridad a la vigente Ley de Régimen local, tuvo a su cargo la fiscalización de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos de categoría superior, podrá considerarse la conveniencia de atribuir ese cometido al Tribunal de Cuentas del Reino, en razón además de las ventajas de unidad y sencillez en la puesta en marcha y desarrollo de tan elevadas funciones» (pág. 219).

tución jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas, a un servicio de origen, composición, dependencia y funcionamiento de auténtica e indubitada naturaleza administrativa.

En mi opinión, expresada ya en 1955, no resultaba acertada la asignación de facultades fiscalizadoras al Ministerio de la Gobernación y la correlativa creación de órganos específicos en él, y ello por razones de diversa índole. Sin embargo, el fenómeno no era privativo de la materia estudiada y obedecía a la tendencia atomizadora imperante en todas las esferas, aun cuando agudizada en la jurisdiccional, resolviéndose en lo que cabría denominar intrusismo funcional de la Administración activa.

Ante todo, el sistema supuso una duplicidad de instituciones, con un aumento de coste de los servicios fiscalizadores, cuya necesidad no se justifica. Efectivamente, si la fiscalización de las Corporaciones locales no tenía hasta ahora la suficiente eficacia, resulta absurdo conservar lo sustancial, o sea el procedimiento para la revisión y el juicio, y limitarse a modificar el aparato formal. Si las normas que regían y rigen respecto de la Administración central, el método de fiscalización, se consideraron buenas al adoptarse para el nuevo servicio, ¿no hubiera sido más correcto técnicamente, menos complicado en la práctica y más económico devolver al Tribunal de Cuentas la integridad de su jurisdicción?

Dentro de la técnica jurídica, además, el sistema constituyó una regresión injustificada al criterio del «administrador-juez», abandonado en España ha largo tiempo, desde que la Jurisdicción Contencioso-administrativa perdió su carácter de «retenida» para ser «delegada» e incluso se incorporó a la organización judicial, y consecuentemente carecía de las elementales garantías de independencia e imparcialidad (el Ministerio es superior jerárquico de las Corporaciones y regulaba en muchos aspectos su vida), las cuales forman la base insustituible de toda labor juzgadora. La revisión de cuentas es una tarea delicada, minuciosa y difícil que requiere personal muy especializado y poseedor de esa experiencia sedimentada mediante el arrastre de sucesivas generaciones. Los organismos de nueva planta y sus funcionarios, salvando la competencia profesional de éstos, no se hallaban específicamente preparados —formados, diríamos mejor— para dicha misión, y su inexperiencia resultó tan evidente que el propio legislador hizo concretas y reiteradas referencias a ella.

2. SU NATURALEZA JURÍDICA: LA JURISPRUDENCIA Y LA «OPINIO JURIS»

El problema de la naturaleza jurídica de este sistema fue abordado, en principio, por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, aun cuando tangencialmente. Una primera aproximación se encuentra en la *Sentencia de 30 de abril de 1964*, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la *Audiencia Territorial de Burgos* (4). En ella se acepta como causa de incapacidad para el ejercicio del cargo de Alcalde la existencia de un expediente de alcance y reintegro como consecuencia de una malversación de fondos municipales, procedimiento en el que aparecía como presunto responsable el entonces Alcalde, contra el cual se expidió mandamiento de anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad. La fundamentación jurídica decía:

«La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (arts. 1 y 19), el Estatuto de Recaudación (art. 115, núm. 5.º) y el Decreto de 28 de mayo de 1954, regulador de la fiscalización económica de las Corporaciones locales (arts. 2.º y 14), establecen claramente que los 'expedientes de reintegro' tienen 'carácter administrativo-judicial', expresión un tanto equívoca cuya significación precisa se perfila a la luz de la peculiar naturaleza jurídica del Tribunal y de la Comisión Central de Cuentas, órganos con funciones jurisdiccionales en materias administrativas específicas cuya actividad es también, consecuentemente, de carácter judicial, por lo que el expediente de reintegro no constituye un procedimiento administrativo en el estricto sentido técnico, sino un auténtico 'proceso' o juicio entre partes, una de ellas la Administración municipal perjudicada y otra los inculpados, como demuestra no sólo su estructura contradictoria (audiencia de los presuntos responsables, período probatorio, etc.), sino también el modo normal de terminación que, cuando existe declaración de alcance, y, en consecuencia, de responsabilidad, se realiza mediante sentencia, resolución típica y tradicionalmente judicial (art. 99 del Reglamento de 16 de julio de 1935), por lo que la existencia de un expediente de tal clase en el que aparece como presunto responsable el Concejal electo, ahora demandante, implica su incompatibilidad para el desempeño del cargo por aplicación del número 4.º del artículo 79 de la Ley de Régimen local, que hace referencia amplia a cualquier 'contienda judicial o administrativa' frente al Ayuntamiento, para cuyo resarcimiento se instruye precisamente el aludido expediente.

(4) AGÚNDEZ (A.), MATEO (F. de) y SAINZ DE ROBLES (F. C.): *Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales*, 1964, Madrid, 1965.

Por su carácter jurisdiccional como proceso específico de una jurisdicción administrativa especial no sólo frente a los llamados Tribunales ordinarios, sino incluso respecto del que pudiese estimarse fuere común de la Administración que es el contencioso-administrativo, y también por su finalidad específica, consistente en salvaguardar la integridad de los caudales públicos y procurar su recuperación, el expediente de alcance y reintegro ofrece características peculiares que le dotan de una eficacia potenciada al máximo, según demuestra —por ejemplo— el artículo 202 del Reglamento de 1935, en cumplimiento del cual estos procedimientos no pueden ser paralizados en ningún caso, ni siquiera —como es normal en los demás— con motivo de un conflicto jurisdiccional, pues el Tribunal de Cuentas —o la Comisión Central— no se tendrán por requeridos de inhibición cuando lo fuere respecto... de los expedientes de reintegro.

La existencia de un expediente de reintegro con motivo de una presunta malversación de fondos municipales producida cuando el demandante ocupaba el cargo de Alcalde, convierte a éste en presunto responsable, directo o subsidiario según las circunstancias del alcance y, como consecuencia automática, hace de él también un deudor de la Corporación, implicado en un auténtico procedimiento de apremio, pues como tal se califica por el artículo 88 del Reglamento del Tribunal de Cuentas la pieza separada de 'embargo y ejecución' que debe instruirse contra cada uno de los inculpados y dentro de la que, inexcusablemente, ha de practicarse preventivamente la falta de los bienes correspondientes, hasta el extremo de que si así no procede con la suficiente celeridad, el Delegado Instructor puede resultar también responsable subsidiario, medidas cautelares que en el caso de inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad se lleva a efecto mediante la anotación preventiva correspondiente, según indican la Ley de Contabilidad (art. 11) y la de Régimen local (art. 664), y el Estatuto de Recaudación, así como el propio Reglamento de 1935».

En la misma línea argumental, pero trasplantando inoportunamente las reflexiones expuestas en mi estudio sobre «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», publicado en 1965 (5), la *Sentencia de 29 de octubre de 1966* (Ponente, don José FERNÁNDEZ HERNAN-DO), dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, estableció la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto

(5) «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, núm. 46, enero-abril 1965, pág. 43, nota 60. En este estudio se analizaba *exclusivamente* la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, órgano al margen de la Administración pública, independiente e imparcial, cuya actividad se calificaba como judicial en sentido estricto: jurisdicción contable o contencioso-estable, especial, exclusiva, plena, necesaria y revisora. En ningún momento se aludía a la Comisión Central de Cuentas. El trasplante a ésta de unas características que sólo podían corresponder al Tribunal produjo una distorsión inicial y, en definitiva, un rechazo, como todos los trasplantes.

contra una resolución del Ministro de la Gobernación, desestimatoria del extraordinario formalizado frente a una sentencia de la Comisión Central de Cuentas, dictada en el procedimiento de examen y censura de las correspondientes a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de un cierto Ayuntamiento y que declaró responsable directo al Secretario-Interventor de un alcance. Los Considerandos afirman:

«En despliegue normativo de acusado paralelismo con el que regula la organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas, según la Ley de 3 de diciembre de 1953 y el Reglamento de 16 de julio de 1935, en orden a la fiscalización económica de la ejecución de los Presupuestos del Estado, la legislación rectora de la vida local ha instaurado también un instrumento de control *a posteriori* de la gestión económica respecto a los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Cabildos insulares mediante la creación de la Comisión Central y de las provinciales de cuentas integradas en el Servicio Nacional de la Inspección y Asesoramiento incardinado en el Ministerio de la Gobernación».

«La función fiscalizadora tiene naturaleza y finalidad idénticas, bien se proyecte sobre la Administración central o bien incida sobre la Administración local, una y otra incluidas en el común concepto de Administración pública (y) el dispositivo legal que pauta la actividad del Tribunal de Cuentas coincide en sus líneas generales con el regulador en este aspecto concreto del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, cuyas facultades deja a salvo su disposición general 4.ª en orden a la censura y aprobación definitiva de las cuentas de los presupuestos locales, exigencia de responsabilidades y reintegros y conocimiento y resolución de los expedientes de alcance y cancelación de fianzas, con rectificación de errores en su caso».

«Como manifestación del estrecho enlace que existe entre ambas preceptivas, el artículo 18 del Decreto de 28 de mayo de 1954 establece que en todo lo no previsto en el mismo regirán como supletorias las normas de actuación del Tribunal de Cuentas, y la disposición adicional 1.ª, apartado 2.º, declara que el examen y juicio de las cuentas de presupuestos de las Entidades locales relativas a períodos anteriores a 1951, esto es, a la entrada en vigor del actual ordenamiento sobre régimen local, corresponderá al repetido Tribunal, poniendo así de relieve el carácter complementario de las respectivas regulaciones singularmente en el punto concreto de la creación de una jurisdicción revisora de la gestión económica en una y otra vertiente de la Hacienda pública que ambas califican de 'especial y privativa', declaran independiente de la disciplinaria y de la penal ejercidas con ocasión de faltas o de delito cometidos por los funcionarios cuentadantes y le asignan como nota distinta la de tener carácter administrativo-judicial».

«Esta peculiar *jurisdicción* de índole *contable* o financiera atribuida en España al Tribunal de Cuentas del Reino y a su hijuela la Comisión Central de Cuentas, ofrece como *rasgos característicos* los de ser *necesaria, de impulsión directa, objetiva, plena y revisora*, que la definen e individualizan en relación con las demás jurisdicciones especiales establecidas y de modo concreto con la *contencioso-administrativa, fuero común de la Administración pública*, por lo cual, y atendidos los fines que persigue y su específico ámbito fiscal y financiero, ha de serle acotada un área propia de actuación en que se desenvuelva independiente y autónoma sin interferencias ni obstáculos, como con diferencias de matices legislativos acontece en la legislación francesa con la *Cour des Comptes*, en la italiana respecto de la *Corte dei Conti* y de la portuguesa por lo que afecta al Tribunal de Cuentas».

«En congruencia con tales orientaciones doctrinales los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Ley de 13 de diciembre de 1953 declaran que es función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas del Reino el examen y comprobación de la cuenta general del Estado y el conocimiento y resolución de los expedientes administrativos judiciales de alcance y reintegro, le disciernen la categoría de Supremo, con jurisdicción especial y privativa a la que se somete, con derogación de todo otro fuero, a cualquiera personas, sean o no funcionarios, organismos o entidades, que recauden, manejen o custodien caudales, pertenencias o derechos del Estado o de los Organismos, Corporaciones o Entidades obligados a rendir cuentas, así como quienes ordenen, intervengan o efectúen pagos con cargo a fondos públicos. Tales normas referidas a la Administración estatal se corresponden en la local con las reguladoras del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, a través de las Comisiones Central y Provinciales de Cuentas, jurisdicción especial y privativa para el examen y fallo de las relativas a los presupuestos de las Corporaciones locales, con carácter administrativo-judicial independiente de las facultades disciplinarias que a la Administración activa corresponden en relación con sus funcionarios, así como de las atribuidas a los Tribunales de Justicia para conocer de los delitos que las transgresiones cometidas pudieran constituir (arts. 1.º, 3.º y 14, párrafo 1, del Decreto de 28 de mayo de 1954)».

Años después, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en su *Sentencia de 11 de diciembre de 1972* (Ponente, don Justino MERINO VELASCO), reprodujo casi literalmente la argumentación del único precedente jurisprudencial existente hasta entonces. El paralelismo, buscado de propósito, entre las resoluciones de la Comisión Central y los fallos del Tribunal de Cuentas, como observa SANTAMA-

ría (6), hizo caer en el equívoco al Tribunal Supremo, que en estas sentencias llevó a sus últimas consecuencias este proceso de asimilación. La línea lógica de la primera de ellas —cuenta más adelante— resultaba perfectamente congruente y su argumentación ofrecía una envidiable apariencia de solidez dogmática; aunque, si tenemos en cuenta la evolución legislativa ya expuesta, los apriorismos del fallo quedan de inmediato al descubierto: se acepta sin más el carácter jurisdiccional de la Comisión y la aplicación analógica de los preceptos reguladores del Tribunal de Cuentas, cuando eso es precisamente lo que había de haberse discutido en primer lugar.

El Profesor GONZÁLEZ PÉREZ, tan profundo conocedor del Derecho procesal como del administrativo, decía en 1967, al hilo de un rápido comentario de las anteriores sentencias, que «respecto de la naturaleza jurídica de las funciones de estos organismos pueden hacerse las mismas consideraciones que la doctrina ha formulado a la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, discutiéndose si puede hablarse de función propiamente jurisdiccional, administrativa o de carácter mixto» (7). No obstante, el título que amparaba esta glosa jurisprudencial resulta significativo, al calificarla como «jurisdicción contable». El mismo autor, simultáneamente, pero en una obra de gran envergadura, insistía en que «no es fácil definir la naturaleza jurídica» del Tribunal (y de la Comisión Central) de Cuentas, exponiendo las posiciones enfrentadas de quienes «no dudan en configurarlo como órgano administrativo —y administrativas sus resoluciones» (ACED Y BATRINA), «los que le consideran de naturaleza mixta... administrativo-judicial» (GARCÍA TREVIJANO, GUAITA) y «los que afirman categóricamente que estamos ante una institución netamente jurisdiccional, en cuanto se presenta, ante todo, como un órgano imparcial que incide en relaciones jurídicas de naturaleza pública, uno de cuyos sujetos es siempre la Administración —representada por el Fiscal— y otro el cuentadante o funcionario cuya presunta responsabilidad se enjuicia»... jurisdicción que por su contenido es necesaria, exclusiva, plena y revisora (MENDIZABAL). Los procedimientos de examen y revisión de las cuentas, de alcance y

(6) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: «Sobre el carácter expansivo de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 1/1974, pág. 130.

(7) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: «La jurisdicción contable y la Administración local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5.984, Madrid, 20 de enero de 1967, año 115, núm. 2, pág. 54.

reintegro y sobre cancelación de fianzas se incluyen y exponen por GONZÁLEZ PÉREZ dentro del grupo de los procesos administrativos especiales por su fundamento jurídico-material (8).

Una solución pragmática, que pretendía utilizar el andamiaje material del Servicio y devolver simultáneamente la plenitud de su jurisdicción al Tribunal de Cuentas, escaso de medios, se ofrecía de *lege ferenda* en 1969, propugnando que los límites subjetivos de su competencia se ampliasen y que la jurisdicción del Tribunal se extendiera no sólo a la Administración general del Estado y a su Administración institucional o indirecta (Entidades estatales autónomas), sino a la Administración local. «Esta expansión jurisdiccional podría articularse con el Servicio de Inspección y Asesoramiento, a quien correspondería la revisión contable y la instrucción de los procedimientos restantes, mientras que el Tribunal se reservaría el nombramiento de los delegados permanentes o comisarios especiales, que podría recaer indistintamente, según las circunstancias, en los propios funcionarios del Tribunal, en los del Servicio Central o en los jefes de las secciones de Administración local existentes en cada Provincia. La potestad resolutoria quedaría atribuida, con carácter general, a los Ministros y a los delegados instructores, en primera instancia, y a las Salas, en caso de recursos» (9).

Más adelante, en 1971, el Profesor ALBIÑANA GARCÍA - QUJNTANA, que une a su saber científico una intensa y extensa experiencia en el campo de la Hacienda pública, clasificaba al Servicio analizado, en el aspecto que aquí nos ocupa, como órgano externo de control y lo calificaba de administrativo, añadiendo: «Se advierte, pues, una potencial sustitución del Tribunal de Cuentas por parte de un organismo de la Administración estatal». La composición mixta de las Comisiones central y provinciales «salva la concurrencia que de otro modo se daría en el Servicio Nacional por el examen y fallo de las cuentas y por la dirección de la contabilidad de las Corporaciones locales». El control así configurado (asesoramiento, inspección, fiscalización) resulta «objetivamente perfecto, pero que implica una amplia supeditación de las Corporaciones locales al Ministerio de la Gobernación, que, por otra parte, tiene un decisivo componente po-

(8) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, tomo III, 2.ª edición, Madrid, 1967, págs. 255-56 y 258 a 273.

(9) «Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas», *Documentación Administrativa*, núm. 131, septiembre-octubre 1969, págs. 65-66.

lítico y, en cambio, carece estructuralmente de competencia en materia financiera» (10).

Finalmente, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en su *Sentencia de 12 de abril de 1973*, en ponencia, de don Miguel CRUZ CUENCA, sentencia cuyo texto íntegro se transcribe y comenta más adelante, declara con acertada precisión que «las resoluciones del Ministro y de la Comisión Central de Cuentas carecen del carácter jurisdiccional atribuido» al Tribunal de Cuentas «y constituyen actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo», sin que las funciones de uno y otra se hubieran «configurado como instancias o grados inferiores de la jurisdicción contable, sometidas al control» de dicho Tribunal, no obstante su identidad objetiva o material (11).

3. EL GRUPO NORMATIVO

El origen del Servicio, organismo de nueva planta, se encuentra en la Base 68 de la Ley de 17 de julio de 1945, si bien tal norma no configuraba explícitamente las funciones revisoras de la contabilidad local, ni éstas se desprendían de su denominación, por lo que dicha actividad parece criatura del Texto articulado de 16 de diciembre de 1950, cuyo artículo 354 confió a su competencia el asesoramiento de las Entidades municipales y provinciales (desarrollado en el artículo 355), la inspección de su funcionamiento (artículo 356) y la censura y aprobación definitiva de las cuentas de los presupuestos locales (art. 357). La segregación de las funciones hasta entonces encomendadas al Tribunal de Cuentas respecto de las Diputaciones provinciales fue consagrada por la Disposición final cuarta de su Ley Orgánica de 3 de diciembre de 1953, que dejó a salvo la competencia del Ministerio de la Gobernación (12).

(10) César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: «El control de la Hacienda pública en España», en el libro sobre *El control de la Hacienda pública*, Madrid, 1971, cuya primera parte, referente a Francia, es obra de Francis-J. FABRE. Véanse las págs. 283-285.

(11) Esto es, precisamente, lo que pretendía un Proyecto de Ley de Bases de Régimen local en 1973, según el cual las funciones de examen y censura de cuentas y los expedientes de alcance y reintegro seguirían correspondiendo al Ministerio de la Gobernación; pero, ahora, «por delegación del Tribunal de Cuentas del Reino», al que se encomendaba la resolución de los recursos contra los actos de la Administración en esta materia (Base 102), excluyendo así la vía contencioso-administrativa.

(12) SANTAMARÍA pone de relieve el exceso evidente —por parte del texto articulado— en el uso de la delegación, pues esta absurda duplicidad de censuras (la de las propias Corporaciones y la del Servicio), no prevista en la Ley de Bases, venía a suponer que la auténtica censura de cuentas era, en definitiva, la que había de realizar *a posteriori* el Servicio. Exte exceso —añade— no debió pasar inadvertido, desde

El bloque o *grupo normativo* (13) que contenía la regulación de tales funciones y de los órganos a quienes se encomendaron estuvo constituido por las disposiciones siguientes:

a) *Normas con rango de Ley*

Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 (Base 68) y su Texto articulado de 16 de diciembre de 1950 (art. 354-357 y 359-360).

Ley de 3 de diciembre de 1953, modificativa de la de Bases (Base adicional 2.^a); Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 (art. 13), y Texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 (artículos 354-360).

b) *Normas reglamentarias*

Decreto de 18 de diciembre de 1953, que desarrolló provisionalmente la Ley del mismo año (arts. 11 y 12, Disposición final segunda).

Decretos de 5 de marzo y 28 de mayo de 1954, que fue el regulador de la actividad aquí estudiada.

Decreto de 26 de julio de 1956, consecuencia del Texto refundido de la Ley de Régimen local de 1955.

Decreto de 23 de agosto de 1957.

Decreto 1126/63, de 9 de mayo.

Real Decreto 1085/78, de 14 de abril.

Ordenes del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero, 19 de julio y 31 de agosto de 1957, así como de 2 de abril de 1964.

Resolución de la Dirección General de 11 de julio de 1957 y Circular de la Jefatura Superior del Servicio de 13 de julio de 1959.

Resoluciones de 17 de julio de 1973 y 31 de enero de 1974.

luego, por lo que tres años más tarde se trató de salvarlo, y aún de potenciarlo, mediante una habilísima maniobra en dos frentes: la disposición final cuarta de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de modificación de las Bases del Régimen local, que crea la Comisión Central de Cuentas y regula su composición sin aludir a sus competencias (Base adicional segunda). *Ob. cit.*, págs. 128-29.

(13) José Luis VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, Parte general, tomo I, UNED, Madrid, 1974, págs. 346 y ss. La teoría del «grupo normativo», como algo peculiar del Derecho administrativo, es una creación original y fecunda de este maestro de juristas. Un grupo normativo es el conjunto de normas jerárquicamente articuladas que contemplan explícita o implícitamente un mismo supuesto de hecho abstracto bajo una misma *ratio*.

c) *Normas supletorias*

Las normas de actuación del Tribunal de Cuentas, siempre que no se opongan a las específicas del Servicio, a las del Régimen local y a su Reglamento y a la Instrucción de Contabilidad, todo ello en virtud de la remisión que ordena el artículo 18 del Decreto de 28 de mayo de 1954. La Ley Orgánica del Tribunal fue promulgada en 3 de diciembre de 1953, y mientras no se publique el nuevo Reglamento rige el de 16 de julio de 1935, con las modificaciones introducidas en 1948 y 1949 (14).

En una etapa final, aprobada la nueva Constitución por ambas Cámaras el 31 de octubre de 1978, y antes de la celebración del referéndum, fijado para el día 6 de diciembre, el Real Decreto 2856/78, de 1 de diciembre, suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, encomendando sus funciones a los órganos respectivos de la Dirección General de Administración Local y a los Gobiernos Civiles, según aquéllas fueren de ámbito central o provincial, cuya atribución concreta habría de hacerse por el Ministro del Interior. En consecuencia, desaparecen también, a partir del 1 de enero de 1979, las aportaciones de las Corporaciones locales para el sostenimiento del Servicio, cuyos gastos se satisfarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (Disposiciones finales primera a tercera).

El Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, creó el Ministerio de Administración Territorial, cuya organización establece otro del siguiente día 27 (núm. 999), en el que se encuadra la Dirección General de Administración Local. Los funcionarios a extinguir del Servicio pasan a depender directamente del Departamento y también en su aspecto funcional las Unidades de la Administración local de los

(14) El alcance, en algunos aspectos, de esta supletoriedad se estudia en la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1973 (Ponente: don Miguel CRUZ CUENCA), en el segundo de sus «considerandos»: «Los artículos 112 al 128 del Reglamento aprobado por la Comisión permanente del Tribunal de Cuentas de la República, del Congreso de los Diputados, el 16 de julio de 1935, que la Resolución de 15 de noviembre de 1968 considera aplicables supletoriamente, en virtud de lo dispuesto en el 18 del Decreto de 28 de mayo de 1954, y que efectivamente se refieren al recurso de casación establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica de 29 de junio de 1934, no regulan el recurso de *revisión* previsto en el propio artículo y al que se refieren los artículos 129 y 130 del citado Reglamento, sin que tampoco deba confundirse lo preceptuado en el mismo, acerca del recurso de *casación*, con lo dispuesto en el artículo 132 sobre la *apelación* de las sentencias que dictan los delegados en los expedientes para el reintegro de alcances, dentro de los ocho días siguientes al de su notificación, a diferencia de lo preceptuado en el artículo 113 respecto a la interposición del de *casación* en el plazo de diez o de treinta días».

Gobiernos civiles, sin perjuicio de su integración orgánica (arts. 1.º, 7.º y 8.º). En la Orden ministerial de 10 de enero de 1980, que contiene el desarrollo de la estructura orgánica del Departamento, no aparece ningún órgano cuya denominación revele una competencia específica para la fiscalización de la actividad económica de las Corporaciones locales (15).

4. DELIMITACIÓN FUNCIONAL

Las atribuciones del Ministerio de la Gobernación respecto a la revisión de las cuentas locales tenían carácter exclusivo (Base adicional 2.ª, Ley de 1953) y eran independientes de las facultades disciplinarias que correspondieran a la Administración activa en relación con sus funcionarios, así como de las atribuidas a los Tribunales de Justicia para conocer de los delitos que las transgresiones cometidas pudieran constituir (art. 357, 4, Texto articulado y refundido, y art. 3.º Decreto 1954, que reproducen el 3.º de la Ley Orgánica del Tribunal de 1953). La Ley de Régimen local y el citado Decreto califican la actividad como «jurisdicción especial y privativa», expresiones inexactas y equívocas en este lugar, utilizadas correctamente para el Tribunal por su vigente norma reguladora, ya que se trata de un órgano auténticamente judicial, pero inservibles para caracterizar funciones ejercidas por la Administración pública, aunque materialmente fueran las mismas.

La fiscalización de la gestión económica local, según el artículo 355 del Texto articulado y refundido, atribuía a los órganos competentes del Servicio, con jurisdicción especial y privativa, todas las facultades inherentes a la misma, y en particular las siguientes:

a) Una función *cuasijurisdiccional*: El enjuiciamiento de la responsabilidad contable, según las reglas de competencia objetiva, funcional y territorial que más adelante se exponen.

b) Una *función fiscalizadora*, reflejada en el informe al Ministro de la Gobernación acerca de las irregularidades o prácticas administrativas perjudiciales observadas, con propuesta, si lo estima

(15) El Real Decreto número 2.182/80, de 10 de octubre, estableció que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, encuadrada en el Ministerio de Hacienda, asumiría las funciones y personal de la Subdirección General de Régimen Económico de la Dirección General de Administración Local, previéndose la reorganización de aquella por el Consejo de Ministros a propuestas conjuntas de los Departamentos de Hacienda y Administración Territorial (disposición adicional).

preciso, de las modificaciones que deban introducirse en el régimen legal vigente (Decreto 1954, art. 11).

Con carácter complementario e instrumental se configuran además una participación en la *potestad reglamentaria* (redactar las oportunas Instrucciones de procedimiento, art. 12, 3, Decreto 1954), una *función informativa* (la estadística del servicio de cuentas; artículo 2.º, ap. e, Decreto 1955, y art. 355, e, Texto articulado y refundido) y la *facultad de inspeccionar* la documentación, libros de contabilidad, metálico y valores, dependencias, depósitos, almacenes y establecimientos provinciales para las comprobaciones que estime necesarias, por medio de sus funcionarios o de otros pertenecientes a los Cuerpos de Administración Local (Decreto 1954, artículo 17, correlativo del 26 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

5. COMPETENCIA

Las atribuciones cuasijurisdiccionales, que eran las sustantivas del sistema, habían de ejercerse con arreglo a los siguientes criterios:

A) *Competencia objetiva*

a) El examen y fallo de las *cuentas* de presupuestos de las Corporaciones locales, con facultades para compeler a la presentación de las mismas del modo y en los plazos reglamentarios y para exigir responsabilidades, ordenar reintegros y disponer la rectificación de errores en la medida que se estime precisa (art. 357, Texto articulado, Decreto 1954, art. 2.º a), así como el conocimiento de los balances y liquidaciones anuales de los servicios municipalizados o provincializados (Decreto 1954, art. 2.º, d).

b) El conocimiento y resolución de los expedientes de *alcance* y reintegro relativos a fondos locales (Decreto 1954, art. 2.º, b).

c) El conocimiento y resolución de los expedientes de cancelación de las fianzas de los funcionarios provinciales y municipales (Decreto 1954, art. 2.º, ap. b).

B) *Competencia funcional*

La *instrucción* de los procedimientos correspondía a los Censores de Cuentas y a los Delegados instructores. Las atribuciones

decisorias se encomendaron, *en primera instancia*, a las Comisiones provinciales, y en *instancia única*, a la *Comisión Central de Cuentas*. Los recursos de aclaración y revisión eran resueltos por esta última, y el extraordinario, por el Ministro (Decreto 1954, art. 2.º, apartado e, y art. 12).

C) *Competencia territorial*

El Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales ejercía sus funciones dentro del territorio peninsular e insular, pero esta consideración sufría dos excepciones importantes, por lo que puede afirmarse que ni todo él ni sólo él era el escenario de su actuación. En el primer sentido, las atribuciones del Servicio en Alava se defirieron a la propia Diputación, mediante el Organismo técnico existente en la Provincia, sin perjuicio de lo que posteriormente se ordenase por el Reglamento (artículos 13 y 12 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954), mientras que, al contrario, la competencia del Servicio se extendió en todo momento a las Plazas de Soberanía —Ceuta y Melilla— del Norte de Africa.

6. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El Ministerio de la Gobernación ejercía la fiscalización de la gestión económica de las Corporaciones locales a través del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, afecto a la Dirección General de Administración Local. El citado Servicio, cuyo Jefe superior era el Director general, funcionaba mediante una Sección, luego Servicio Central en Madrid, Delegados regionales potestativos y (Secciones) Servicios provinciales radicados en cada capital de Provincia, aquél y éstos con el número de Negociados y la plantilla de personal que reglamentariamente se fijan (art. 356, Texto articulado y refundido; Decreto 1953, art. 11, y Decreto 1956, arts. 3.º, 9.º y 10). En la misma línea, el Real Decreto 1085/78, de 14 de abril, estableció que los Servicios provinciales dependerían orgánica y funcionalmente del Gobernador civil, sin perjuicio de su vinculación y subordinación específica al Director general de Administración Local en el Ministerio del Interior (art. 1.º). Finalmente, en 1979 desaparece el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento y sus

funciones se transfieren a los órganos respectivos de la Dirección General de Administración Local y a los Gobiernos Civiles, según fueren centrales o provinciales, transferencia cuya atribución concreta haría el Ministro del Interior. Los Jefes provinciales, con categoría de Jefes de Servicio, asumirán, se dice más adelante, todos los cometidos de las unidades básicas de Administración local existentes en los Gobiernos Civiles, sin perjuicio de sus funciones como miembros de las Comisiones Provinciales de Inspección Financiera. Los Adjuntos (Jefes de Sección) continuarán adscritos con los mismos cometidos (arts. 2.º y 3.º). En las normas reguladoras del novísimo Ministerio de Administración Territorial se ha evaporado toda mención nominativa a órganos con atribuciones específicas para la fiscalización de la actividad financiera de las Corporaciones locales.

Las funciones, ya analizadas, que se encomendaron en su día al Ministerio de la Gobernación, a través del Servicio Nacional, estaban encomendadas a órganos específicos, según la naturaleza o la importancia de los asuntos. Sistemáticamente expuestos eran:

A) *Organos instructores*

a) *Los Censores de Cuentas*, designados por el Presidente de la Comisión entre funcionarios de plantilla del Servicio que pertenezcan a los Cuerpos de Interventores de Administración Local o Pericial de Contabilidad del Estado, cuya misión consistía en examinar y censurar las cuentas (Decreto 1954, art. 7.º).

b) *Los Delegados-Instructores* de los expedientes de alcance y reintegro, nombrados por la Comisión, cargo de obligada aceptación para los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local en quienes recayeren (art. 14, Decreto 1954).

B) *Organos decisorios*

a) *La Comisión Central de Cuentas*, de composición mixta tripartita, según el artículo 357, 3, del Texto refundido de la Ley de Régimen local, que estableció su organización básica, y dice que formarán parte de ella funcionarios del Servicio, representantes del Ministerio de Hacienda y otros de las Corporaciones locales. En consecuencia, la presidencia y representación correspondía al Director general de Administración Local, que más adelante delegó con carácter permanente en el Jefe central «el desarrollo de la actividad

inspectora y de censura de cuentas» (Resolución de 17 de julio de 1973, 3.^a). Eran Vocales un representante del Ministerio de Hacienda, con categoría de Director general o Jefe superior de Administración, en calidad de Vicepresidente; un Presidente de Diputación provincial, un Alcalde de Municipio mayor de 20.000 habitantes y el Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Gobernación u otro Abogado del Estado designado al efecto. La Secretaría general era ejercida por el Jefe central del Servicio, con voz, pero sin voto. El Presidente de Diputación y el Alcalde eran nombrados por el Ministro, y estaba prevista la existencia de Vocales suplentes (art. 4.º, 1 y 2, Decreto 1954; arts. 2.º, *b*, y 4.º, *f*, Decreto 1956). La Orden ministerial de 31 de enero de 1957 había creado el cargo de Vicesecretario de la Comisión, que fue suprimido por otra Orden ministerial de 2 de abril de 1965 (declarada nula mediante Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1966, en cuanto amortizaba una plaza de Asesor-inspector). La sustitución reglamentaria del Secretario general se encomendaba al Subjefe central del Servicio y Jefe de la Sección de Inspección del mismo.

Correspondía a la Comisión Central la fiscalización económica de las Diputaciones provinciales, así como la de los Ayuntamientos de capital de Provincia y de 20.000 ó más habitantes (art. 1.º1, 1, Decreto 1954; art. 359, 3, Texto articulado; art. 11, 3, Decreto 1953). Hasta que se constituyan las Comisiones provinciales de Cuentas se amplió la competencia de la Comisión Central al examen y juicio de las de presupuestos de Ayuntamiento de Municipios menores de 20.000 habitantes (Disposición transitoria séptima, 1, Decreto 1956). Actuaba como órgano colegiado en única instancia y resolvía también los recursos de aclaración (?) y revisión (art. 12, Decreto 1954).

b) *Las Comisiones provinciales*, no reglamentadas con precisión, hubieran debido fiscalizar las finanzas de los Municipios que no fueran capitales de Provincia e inferiores a los 20.000 habitantes. Estarían presididas por el Gobernador civil respectivo y a ellas se incorporarían representantes del Ministerio de Hacienda y, probablemente, un Vocal Alcalde en representación de los Municipios fiscalizados (Base ad. 2.^a, Ley 1953, y art. 11, 3, 4 y 5, Decreto 1953). La Secretaría estaba a cargo del Jefe del Servicio provincial, que era un Jefe de Sección designado por el Ministro, salvo en Madrid, cuya jefatura desempeñaba el Subjefe central (arts. 11, 2, y 5.º, Decreto 1956). En la organización por etapas del Servicio ocupa el úl-

timo lugar del orden de prelación «la constitución de las Comisiones provinciales de Cuentas» (Disposición transitoria primera, *f*, Decreto 1956), que a lo largo del cuarto de siglo transcurrido no llegaron a cobrar existencia.

c) Finalmente, el *Ministro*, órgano a quien correspondía la resolución del recurso llamado «extraordinario» (art. 12, 1 y 2, Decreto 1954).

7. ESTATUTO DEL PERSONAL

A) Selección

a) Personal directivo

Estaba constituido por los funcionarios siguientes:

1) *El Jefe de la Sección Central*, que había de ser Inspector de los Servicios del Ministerio de Hacienda y diplomado del Instituto de Estudios de Administración Local (art. único, Decreto de 5 de marzo de 1954, mantenido en vigor por la Disposición adicional primera, Decreto 1956).

2) Los *Asesores-Inspectores*, designados mediante concurso entre quienes pertenecieran a los Cuerpos Nacionales de Secretarios o de Interventores de Fondos de la Administración Local, con título de licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, Económicas o Comerciales, o el de Profesor mercantil, Técnico administrativo del Ministerio de la Gobernación y Cuerpos Técnicos del Ministerio de Hacienda, con diploma del Instituto de Estudios de Administración Local, siempre que todos ellos contaren más de diez años de servicios a la Administración general o local (Base 68, Ley de Bases Régimen local; art. 360, Texto articulado; Base ad. 2.^a, Ley 1954, y artículo 11, Decreto 1953; art. 359, 1, Texto refundido y articulado, 1955; art. 22, 1, Decreto 1954). El Jefe del Servicio Central tenía, a todos los efectos, la consideración de Asesor-Inspector, dentro del primer nivel o subgrupo de los tres en que éstos se clasificaban (Disposición adicional segunda, Decreto 1956).

En el tercero y último estaban incluidos los Censores de Cuentas, cuya designación había de efectuarse conforme al artículo 7.º, 1, Decreto de 28 de mayo de 1954, y estaban equiparados a Secre-

tario de tercera clase de Administración local (Decreto 1956, artículos 22, 2 y 5, y 26, c).

b) *Personal técnico-administrativo*

Eran seleccionados discrecionalmente, previo concurso de libre elección, para acudir al cual se exigía la pertenencia a los Cuerpos de Secretarios de primera y segunda categoría e Interventores de Administración local, Técnico administrativo del Ministerio de la Gobernación y general de Administración de la Hacienda pública (escala técnica) y Contadores del Estado o escalas técnico-administrativas de Diputaciones y Ayuntamientos de capital de Provincia. A éstos se adicionaron reglamentariamente los funcionarios de tal nivel de la Administración local que venían prestando servicios en las Secciones provinciales a completa satisfacción de los Jefes de las mismas, siempre que tuvieran la titulación universitaria exigida y los demás requisitos que se estimaren necesarios (art. 359, Texto refundido y articulado, 1955; art. 23, 1, Decreto 1956).

c) *Personal auxiliar*

También era designado previo concurso de libre elección entre los funcionarios pertenecientes a las escalas de igual clase de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda, Diputaciones o Ayuntamientos de capital de Provincia (art. 359, 3, Texto refundido y articulado, 1955; art. 24, Decreto 1956).

B) *Nombramiento*

El nombramiento del personal directivo correspondía al Ministro, que en el caso del Jefe del Servicio Central había de hacerlo previa propuesta de su colega de Hacienda. El nombramiento del personal técnico-administrativo y auxiliar, así como su adscripción transitoria, correspondía a la Jefatura Superior del Servicio (artículo 359, Texto refundido y articulado, 1955).

Dentro de las etapas establecidas para la organización del Servicio el primer lugar del orden de prelación se reservaba para la designación de Asesores-Inspectores, personal técnico y administrativo y auxiliar de plantilla, previa resolución de los concursos con-

vocados o que se convocaran a tal efecto; el segundo, para el nombramiento, entre los Asesores-Inspectores, de Subjefe Central, Jefes de Sección del Servicio Central y Censores adscritos a la Comisión Central de Cuentas.

C) *Situaciones*

El personal procedente de la Administración local quedaba en situación de excedencia activa, si bien el tiempo que permaneciera adscrito a la plantilla le era computado como servicio prestado en su Cuerpo, a todos los efectos. Los funcionarios procedentes de los Ministerios de Hacienda y Gobernación permanecían en activo o en situación de supernumerario (art. 359, 6 y 7, Texto refundido y articulado, 1955, y art. 25, 1 y 2, Decreto 1956).

D) *Contenido de la relación de servicio*

Como regla general se estableció que al personal de plantilla le sería de aplicación el régimen de funcionarios de Administración local, con las salvedades y modalidades que reglamentariamente se determinasen (art. 359, 5, Texto refundido y articulado, 1955).

a) *Deberes*

Los Censores de Cuentas y quienes desempeñaren el cometido de Delegado instructor tenían funciones de impulso, ordenación y tramitación de los procedimientos correspondientes. El personal técnico-administrativo colaboraba con los Asesores-Inspectores en calidad de Adjuntos, pudiendo también asignárseles funciones específicas relacionadas con las Secciones o Negociados de las dependencias centrales y provinciales del Servicio (art. 23, 1, Decreto 1956). Los auxiliares desempeñaban las tareas propias de tal clase de funcionarios.

b) *Derechos*

A los Asesores-Inspectores y personal técnico-administrativo les era de aplicación el régimen económico de los funcionarios de Administración local, devengando el sueldo base correspondiente a

su categoría, a cuyo fin se les equiparó a los distintos niveles del Cuerpo Nacional de Secretarios, en la forma siguiente: Jefe central, primera; Asesores-Inspectores, segunda; Censores de Cuentas, tercera; Técnicos administrativos, tercera y cuarta, en la proporción que para cada una se determinase. Los Auxiliares administrativos percibían el sueldo que en cada momento debiera corresponderles en el Cuerpo a que pertenecieran por razón de su categoría y clase (artículo 26, Decreto 1956). Los funcionarios procedentes de los Ministerios de Hacienda y Gobernación que conservaran su situación en activo podrían disfrutar de la remuneración especial que se les fijase en reconocimiento de la capacitación exigida (art. 359, 7, a, Texto refundido y articulado, 1955).

En cambio, a los Secretarios e Interventores de Administración local adscritos al Servicio con cargo de plantilla se les aplicó el régimen de derechos pasivos máximos vigentes para los funcionarios civiles del Estado, mientras no se constituyera el Montepío de Administración Local. Cuando el causante hubiere prestado servicios en Corporaciones locales, la Dirección General de Administración Local prorratearía entre ellas y el Servicio Nacional la pensión que le correspondiera, proporcionalmente a la suma de haberes disfrutados en cada destino (art. 25, 3, Decreto 1956).

Por otra parte, el personal procedente de la Administración local quedaba en esta situación de excedencia activa, si bien el tiempo que permaneciera adscrito a la plantilla le era computado como servicio prestado en su Cuerpo, a todos los efectos. El Decreto de 1956 les reconocía *praeter legem* la reserva de la plaza que vinieran desempeñando en propiedad durante un año, transcurrido el cual había de decidirse su adscripción al Servicio o vuelta a la Corporación de procedencia. Los funcionarios procedentes de los Ministerios de Hacienda y Gobernación permanecían en activo o pasaban a la situación de supernumerario (art. 359, 6 y 7, Texto refundido y articulado, 1955; art. 25, 1 y 2, Decreto 1956).

E) *Fase de extinción*

Ha supuesto una transformación de su calificación y de su régimen jurídico. En tal sentido, el Real Decreto 2856/78 establece que los funcionarios adscritos al Servicio que se integraron a partir de 1 de enero de 1979 en la plantilla a extinguir, se regirían por la legislación de los funcionarios civiles del Estado y hubieron de optar,

en el plazo de un año, entre reintegrarse a su Cuerpo de procedencia o pasar en el mismo a la situación de excedencia voluntaria para continuar definitivamente en la plantilla a extinguir; durante el plazo de opción conservaron la situación administrativa en que se encontraban. El personal integrado en la plantilla a extinguir percibiría sus retribuciones básicas según el nivel que correspondiera a la escala a que perteneciera y las complementarias según el puesto de trabajo que pudiera ocupar en el Ministerio del Interior; si el conjunto fuera inferior al total que vinieran percibiendo, se establecería un complemento personal, transitorio y absorbible por los futuros incrementos retributivos que se acordaran por cualquier concepto (Disposiciones transitorias primera y segunda). En virtud del Decreto 999/1979, de 27 de abril, la totalidad de los funcionarios integrados en las distintas escalas de la plantilla a extinguir pasaron a depender directamente del Ministerio de Administración Territorial, quedando en situación de supernumerarios en sus Cuerpos de origen y con respeto a sus derechos adquiridos (artículo 7.º).

8. EL ORDENAMIENTO PROCESAL

Solamente se dictaron normas sobre la organización, funciones y procedimiento de la Comisión Central de Cuentas, que, como expresa el Preámbulo del Decreto de 28 de mayo de 1954, habían de inspirarse por fuerza en la Ley de 3 de diciembre de 1953, reguladora del Tribunal de Cuentas, y que conforme al artículo 18 del mismo Decreto se aplicaría también supletoriamente. Las Comisiones provinciales, cuya reglamentación hubiera debido efectuarse mediante Orden ministerial, debían atemperarse en su régimen al dispuesto para la Central (Disposición adicional tercera, D. 1954).

A) *Objeto procesal*

a) Las *cuentas* de presupuestos de las Corporaciones locales y los balances y liquidaciones anuales de los servicios municipalizados o provincializados (art. 355, *a* y *d*, Texto refundido y articulado, 1955).

b) *La responsabilidad contable.*

Estaban sujetos a responsabilidad los Jefes de las oficinas encargadas de formar y redactar las cuentas, cuando no se ajustaren a los modelos establecidos, contuvieren graves defectos de forma o falta injustificada de la necesaria documentación o no acreditaran haber advertido al Presidente de la Corporación sobre los plazos de rendición de las mismas, estos últimos por la demora en remitirlas, así como los que rindieren las cuentas y los que los intervinieren por no autorizarlas con firma entera (art. 15, 1.º, 2.º y 3.º, Decreto 1954). También, los funcionarios obligados a solventar los reparos si no lo hicieren o lo efectuaren en parte, injustificadamente (arts. 9 y 15, 4.º, Decreto 1954). Finalmente, incurrían en responsabilidad los Presidentes de las Corporaciones que no dieran noticia a la Comisión de cualquier falta de fondos o efectos en el momento que de ella tuvieren conocimiento (arts. 14, 1 y 2, y 15, número 5.º, Decreto 1954).

La responsabilidad por incumplimiento de una obligación de hacer, generalmente de carácter formal, ofrece una primera fase. En ella los *medios de apremio* que gradualmente podría emplear la Comisión, *motu proprio* o previa propuesta del Secretario general para obtener el cumplimiento de sus órdenes en todos los asuntos relacionados con los fines de su institución, serán:

1.º El requerimiento conminatorio, entendiéndose por tal la orden que se comunique por la Comisión fijando el plazo para el cumplimiento de un servicio; y

2.º La formación de oficio de la cuenta retrasada a cargo y riesgo de la Corporación apremiada (arts. 16 y 6, Decreto 1954).

B) *Los actos procesales*

Tan sólo se regulaban determinados actos procesales y, en concreto, el modo de producirse y el contenido de las *resoluciones* de la Comisión relativas a cuentas, expedientes de reintegro y de cancelación de fianzas, que serían adoptadas por mayoría de votos de los miembros asistentes a cada sesión, siendo precisa la presencia, por lo menos, de cuatro de ellos, y la del Secretario, que no tenía voto. El Presidente decidía los casos de empate (art. 4.º, 3, Decreto 1954). También estaba previsto, pero no regulado, el fallo unipersonal respecto de las cuentas.

Los fallos que procedieran una vez examinadas éstas podían ser «aprobatorios o condenatorios», y en este último caso con declaración de las transgresiones legales y de las responsabilidades tanto directas como subsidiarias (art. 10, Decreto 1954).

9. LOS PROCEDIMIENTOS EN PRIMERA INSTANCIA

A) *El procedimiento para el examen y comprobación de las cuentas*

Se iniciaba una vez remitidas por los Presidentes de las Corporaciones (art. 15, 1.º, Decreto 1954) y comprendía dos fases perfectamente delimitadas:

a) *Examen de forma.* Había de apreciar si las cuentas se ajustaban a la Instrucción de Contabilidad y reunían los requisitos esenciales, así como si la documentación o justificación estaba completa. Caso de advertirse defectos u omisión de justificantes el Censor proponía *censura previa*, que habría de visar el Secretario general y, en su caso, contendría los oportunos *pliegos de reparos*, con emplazamiento para la contestación por un plazo no mayor de veinte días, salvo prórroga del mismo tiempo concedida por el Presidente. Los pliegos llevarían la firma entera del Censor, la conformidad del Secretario general y el visto bueno del Presidente (artículo 8.º, Decreto 1954).

b) *Examen de fondo.* Consistía, esencialmente, en comprobar la gestión recaudatoria y la eficacia de los procedimientos seguidos y medidas adoptadas al efecto por las Corporaciones locales; si los ingresos y gastos estaban o no conformes con el presupuesto respectivo y con la legislación administrativa y económica aplicable; si se habían respetado las prioridades en la Ley y en la Instrucción de Contabilidad para la ordenación de gastos y pagos; si los documentos justificativos de estos últimos correspondían a la naturaleza de cada uno de ellos, según la Instrucción de Contabilidad, y, finalmente, el acatamiento que hubiera merecido la observancia de las disposiciones en vigor y normas generales dictadas por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

Una vez efectuado este examen, si la cuenta no ofreciera reparos, el Censor formulaba *censura de conformidad*, la cual, visada

por el Secretario general, será elevada a la Comisión. Caso de observarse defectos habría de extenderse *censura de examen con reparos*, también visada por el Secretario general, y se expedirían los correspondientes pliegos, que deberían ser solventados en el plazo señalado. Contestados que fueran los reparos y unida a la cuenta la documentación reclamada, el Censor propondría a la Comisión en su *censura de calificación* la resolución que estimare oportuna (artículos 9 y 15, núm. 4.º, Decreto 1954).

c) *Cuentas atrasadas*. Con carácter transitorio, y respecto de las cuentas anteriores a 1953, la omisión de documentos o requisitos no esenciales no sería obstáculo para el juicio favorable; en el caso de que fueran fundamentales, y a causa del tiempo transcurrido u otro motivo igualmente atendible no resultare posible la subsanación con arreglo a la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, se permitiría la utilización de otros medios factibles de comprobación (Disposición adicional segunda, 1 y 2).

Para el examen y juicio de las cuentas de presupuestos de todas las Corporaciones locales, correspondientes a ejercicios anteriores a 1956 y que fueran de la competencia de la Comisión Central o de las Comisiones Provinciales de Cuentas, se seguirían las siguientes normas:

a) La Comisión Central designaba el Censor o Censores que hubieran de desplazarse para efectuar en las Corporaciones que se señalen en la respectiva Orden, y con arreglo a las instrucciones que recibieran, el examen de forma y de fondo.

b) Si las cuentas examinadas no contuvieran defecto alguno y hubiesen sido aprobadas con carácter provisional por la respectiva Corporación en pleno, con arreglo a los artículos 790 y 791 de la Ley de Régimen local, el Censor formularía censura de conformidad, la que, visada por el Secretario general de la Comisión Central, se elevaría a ésta acompañada de las mismas cuentas y demás documentos que se determinaren; y

c) Cuando la cuenta examinada ofreciese defectos, el Censor emitiría la censura que procediere, entregando los pliegos de reparos al Gobernador civil de la Provincia respectiva, para su conocimiento y traslado a la Corporación, debiendo seguirse, por lo demás, los trámites y procedimientos ya expuestos (Disposición transitoria séptima, Decreto 1954).

B) Procedimiento de reintegro por alcance

Era instruido y tramitado por un Delegado instructor, bajo la inspección del Secretario general.

C) Procedimientos para la cancelación de fianzas

Habían de tramitarse por la Secretaría General (art. 13, D. 1954).

D) Procedimiento de ejecución

Sólo se aludía a esta fase procesal respecto del enjuiciamiento de las cuentas. Una vez pronunciado el fallo condenatorio, con declaración de las responsabilidades directas y, en su caso, subsidiarias, se harían efectivas en el correspondiente expediente de reintegro, a base del fallo mismo (art. 10, Decreto 1954).

10. LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN

Contra las resoluciones de la Comisión Central cabían los recursos siguientes:

a) El inexactamente llamado «recurso» de *aclaración* para suplir omisiones padecidas o explicar cualquier concepto oscuro emitido en la parte dispositiva del fallo.

b) El de *revisión*, solamente utilizable contra las decisiones definitivas cuando por el examen de otras cuentas o justificantes se desvirtuaren fehacientemente los hechos que les sirvieron de fundamento o se probare haberse basado en documentos falsos u obtenido mediante cohecho, violencia o fraude.

c) El *extraordinario* —por todos los conceptos—, si los fallos se dictaren con manifiesta infracción de las disposiciones legales o si hubieren violado las normas sustanciales de procedimiento. Se trataba de un peculiar recurso de casación atribuido a la resolución del Ministro (art. 12, Decreto 1954).

11. EL SISTEMA DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Las normas reguladoras del control financiero externo de la Administración local establecieron, dentro de su propio seno, un sistema de impugnación de las resoluciones de sus órganos, copia deformada y, en definitiva, caricatura del que aparecía configurado tradicionalmente en las Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas. De modo explícito se instrumentaban los recursos de aclaración, revisión y extraordinario expuestos más arriba, pero el silencio era absoluto en orden a la posible utilización de la vía contencioso-administrativa. Tal silencio deliberado, a mi entender, pretendía excluir el amparo judicial en conexión con el esquema vigente en aquel momento de aquella Jurisdicción, más rígido y casuístico que el implantado pocos años después por la Ley de 27 de diciembre de 1956, innovadora en todo su planteamiento y muy especialmente en el doble juego de la cláusula general de competencia, sin más excepciones que las previstas expresamente mediante ley, en sentido estricto. No obstante, la calificación de la actividad fiscalizadora como jurisdiccional, con los aditamentos de «especial y privativa» para un órgano de la Administración central, simétrica respecto de la ejercida por el Tribunal de Cuentas, provocaba una peligrosa ambigüedad, que originó un desdoblamiento de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En una primera línea, coherente con el propósito latente en las normas, se pronunció la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en la Sentencia de 29 de octubre de 1966 (Ponente, don José FERNÁNDEZ HERNANDO), cuyas reflexiones acerca de la naturaleza jurídica de esta actividad fiscalizadora han quedado recogidas más atrás. Y como consecuencia de ellas obtenía la siguiente conclusión:

«Declarado así de modo coincidente y categórico en dos grupos de disposiciones con rango de ley el carácter especial y privativo de la *jurisdicción contable*, lo que implica atribuirle el conocimiento exclusivo en materias relacionadas con la fiscalización de la gestión económica tanto en la esfera de la Administración central como en la de la local, es obvio que queda rechazada la posibilidad de que las resoluciones firmes dictadas por los órganos unipersonales y colegiados que la ejercen en garantía de la correcta aplicación de los caudales públicos sean ulteriormente revisadas por la Jurisdicción Contencioso-administrativa, puesto que el artículo 2.º, apartado a), de la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956 excluye de su ámbito las

cuestiones que, aun relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyen por una Ley a la jurisdicción social o a otras establecidas; dictado concluyente que en el aspecto estrictamente procesal se conecta con la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82, apartado a), del propio ordenamiento legal referida al supuesto de que el recurso se interponga ante Tribunal carente de jurisdicción por corresponder el conocimiento del asunto a otra diferente».

El criterio jurisprudencial que iniciaba esta sentencia, estableciendo la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de la Comisión Central o del Ministro, con fundamento en la naturaleza jurisdiccional de su actividad en este ámbito, obtuvo su confirmación explícita seis años después por otra de las Salas del Tribunal Supremo —la Quinta— a quien corresponden la «cuestiones de personal», en la *Sentencia de 11 de diciembre de 1972* (Ponente, don Justino MERINO VELASCO). El objeto del proceso era también una resolución recaída en un expediente de alcance respecto de un funcionario municipal y la argumentación judicial estaba construida con idéntico esquema conceptual y casi las mismas palabras que su precedente.

Esta solución no era correcta, en mi opinión, aunque resultara congruente con el propósito de evadir la revisión judicial latente en todas las normas del sistema y encajara con la mentalidad predominante en la época de su implantación. Coincidió, por otra parte, con la línea jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo respecto de las sedicentes «jurisdicciones» que ejercían el Tribunal Arbitral de Seguros y el Juzgado de Delitos Monetarios, incardinadas en el Ministerio de Hacienda. En el caso que nos ocupa parece evidente que el Ministro, la Comisión Central de Cuentas y, en conjunto, el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento sólo podían ser calificados como órganos de la Administración general del Estado. Sus decisiones eran, pues, actos administrativos, por más que se denominaran «sentencias», y los recursos tenían el mismo carácter. En consecuencia, aquéllas estaban comprendidas en la cláusula general del artículo 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y para excluir las de su ámbito hubiera sido necesario que así se estableciera «expresamente» en una norma con rango de Ley (apartado f de su artículo 40), exclusión expresa que nunca se produjo sin que fuera posible —en una exégesis ortodoxa— la exclusión im-

plícita como consecuencia de la propia configuración del sistema en disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contempló también la otra cara del problema y adoptó en dos supuestos de hecho sustancialmente idénticos entre sí, y también respecto de los analizados antes, soluciones opuestas. Esta contradicción de criterios no hacía sino reflejar la ambigüedad normativa que configuraba deliberadamente la actividad de estos órganos de control. En efecto, entre las dos sentencias más arriba expuestas, una tercera, dictada en *3 de diciembre de 1966* (Ponente, don Vicente GONZÁLEZ GARCÍA) por la Sala Quinta, enjuicia el tema de fondo sin plantearse el problema previo de la admisibilidad, que tampoco había sido discutida por la Abogacía del Estado. Finalmente, una cuarta Sentencia, pronunciada el *12 de abril de 1973* por la Sala Quinta (Ponente, don Miguel CRUZ CUENCA), declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo que había formulado un Secretario de Ayuntamiento contra la resolución del Ministro de la Gobernación, y en el primero de sus Considerandos se plantea así el objeto procesal:

«La Resolución de 13 de febrero de 1970, declaratoria de no haber lugar al recurso de reposición interpuesto por el actor, como previo al jurisdiccional, por estimar el Ministerio de la Gobernación que la 'Comisión Central de Cuentas' tiene jurisdicción especial y privativa y contra sus resoluciones no cabe recurso alguno 'administrativo ni jurisdiccional', no debe confundirse con la Resolución de 15 de noviembre de 1968, que no es de la citada Comisión, como equivocadamente se supone..., sino del propio Ministro de la Gobernación, quien en uso de las atribuciones que le confiere el número 2 del artículo 12 del Decreto de 28 de mayo de 1954, y, según se afirmaba también, actuando en el ejercicio de la jurisdicción especial y privativa, atribuida en el artículo 356 de la Ley de Régimen local, acordó desestimar el recurso EXTRAORDINARIO interpuesto contra la denominada impropriamente SENTENCIA de la Comisión Central de Cuentas de 15 de noviembre de 1960, así como que contra su resolución no se daba recurso alguno en vía administrativa o jurisdiccional, porque según razonaba..., la resolución que se pronunciaba en este recurso extraordinario era firme y definitiva y no recurrible en otras vías...».

A continuación se analiza el contenido y alcance de la supletoriedad de las normas reguladoras del Tribunal de Cuentas respecto de las peculiares de las Comisiones Central y Provinciales de Cuentas, como quedó reflejado más atrás al exponer el grupo normativo, y

en el tercer Considerando se aborda el problema medular del caso enjuiciado:

«Las resoluciones del Ministro de la Gobernación, dictadas en los recursos extraordinarios previstos en el artículo 12 del Decreto de 28 de mayo de 1954, contra las de la Comisión Central de Cuentas, cuando sus fallos 'se hubieren dictado con manifiesta infracción de las disposiciones legales aplicables, o se hubieren violado las normas sustanciales de procedimiento', es decir, en los mismos supuestos que, conforme a lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, darían lugar al recurso de casación contra los autos definitivos y sentencias dictadas por las Salas del Tribunal de Cuentas, carecen del carácter jurisdiccional atribuido a éste y constituyen actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, comprendidos en el artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional que ni están excluidos expresamente, por medio de una Ley, de la vía contencioso-administrativa, lo que, por otra parte, ni siquiera se aduce para apoyar el criterio sostenido en las resoluciones recurridas ni deben considerarse entre las cuestiones relacionadas con actos de la Administración pública 'cuyo conocimiento se atribuya por una Ley a otras jurisdicciones' y que, por ello, no corresponde a la contencioso-administrativa, a tenor de lo preceptuado en el artículo 2.º, a), de la Ley de 27 de diciembre de 1956; que la similitud de funciones encomendadas al Ministro con las propias del citado Tribunal, ni las facultades conferidas a las Comisiones del Servicio de Inspección y Asesoramiento por la Ley de Régimen local dejadas a salvo en la disposición final 4.ª de la orgánica del Tribunal de Cuentas, para conocer y resolver los expedientes de alcance, se han configurado como instancias o grados inferiores de la jurisdicción contable sometidas al control del denominado alguna vez Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, supuesto en el que podría invocarse eficazmente falta de jurisdicción para impugnarlos en esta vía de un modo análogo a los actos administrativos dictados en materia de expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social que, por disposición expresa de la Ley, sólo son fiscalizables mediante recurso de revisión ante la Sala 6.ª de este Tribunal, con exclusión de la vía contencioso-administrativa, lo que no sucede en modo alguno respecto a los actos que en lugar de estar sometidos al control de otra jurisdicción imparcial e independiente vienen a decidir definitivamente, en vía administrativa, los recursos promovidos contra las resoluciones de las Comisiones aludidas, pese a la reiterada alusión a lo jurisdiccional que se hace en el Decreto de 28 de mayo de 1954, de manera semejante al Reglamento que rige los recursos económico-administrativos resueltos por órganos integrados también en la Administración y cuyas resoluciones pueden sustituirse por las del Ministro de Hacienda» (16).

(16) SANTAMARÍA destaca, muy justamente, «el mérito intrínseco» de esta sentencia, cuyo tercer considerando califica de «magistral». *Ob. cit.*, págs. 131-32.

En el párrafo precedente se encuentra la *ratio decidendi*, pero la sentencia contiene, a mayor abundamiento, como *obiter dicta*, unas reflexiones sobre el sistema fiscalizador inmediatamente anterior y sobre el sistema francés en este ámbito. Desde una perspectiva histórica se dice:

«El artículo 578 del Estatuto Municipal atribuyó la aprobación definitiva de las cuentas municipales a los Ayuntamientos que, después de su renovación trienal, sustituyen a los que las hubieren aprobado provisionalmente, estableciéndose en el 581 que los acuerdos definitivos de las Corporaciones sobre censura de cuentas municipales causarían estado y contra ellos podría recurrir cualquier vecino del Municipio en única instancia ante el Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo, así como que los acuerdos municipales o del Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo que declaren responsabilidades u ordenan reintegros serían ejecutados sin demora por el Alcalde una vez que sean firmes, lo que evidencia cómo el respetuoso acatamiento a la personalidad de las Entidades locales, confiéndoles el derecho a intervenir mediante sus legítimos representantes en la aprobación de cuentas, no impidió que los autores del Estatuto sometieran sus decisiones al control jurisdiccional de los Tribunales Provinciales de lo Contencioso-Administrativo».

Y desde la perspectiva complementaria del Derecho comparado, el quinto Considerando de la sentencia añade:

«Las citas... aducidas para sostener que a la peculiar jurisdicción de índole contable o financiera ha de serle acotada un área propia de actuación, independiente del fuero común de la Administración pública, ni siquiera serán eficaces si en lugar de tratarse de actos dimanantes directamente de dicha Administración se tratase de sentencias de aquella jurisdicción especial, o del problema de Derecho constituyente, relativo al sistema a seguir para la impugnación de aquéllos, toda vez que en el Ordenamiento del país vecino, frecuentemente tenido por modelo en el nuestro, corresponde al Consejo de Estado la decisión final en última instancia de las impugnaciones resueltas por el Tribunal o Corte de Cuentas».

La observación es correcta si se recuerda que el *Conseil d'Etat*, que resuelve los recursos de casación contra las decisiones de la *Cour des Comptes*, funciona también y a la vez como órgano supremo de lo contencioso-administrativo. Finalmente, los dos últimos Considerandos entran ya a enjuiciar el problema de fondo, con estimación del recurso y la consiguiente declaración de nulidad del acto administrativo impugnado.

Como hace observar SANTAMARÍA (17), «toda la argumentación —por lo demás, muy bien trabada— de las Sentencias de 29 de octubre de 1966 y 11 de diciembre de 1972 queda hecha añicos ante la contundencia de las dos claves básicas del fallo que analizamos: Primera. La reivindicación de la pureza de lo «jurisdiccional» ante el empleo abusivo que de dicho adjetivo se hace para calificar a órganos puramente administrativos: por mucho que diga el Decreto de 1954 (y aun el propio Texto articulado y refundido de la vigente Ley de Régimen local), la Comisión Central de Cuentas no puede considerarse de ninguna manera un órgano jurisdiccional que pudiese hacer funcionar el mecanismo de exclusión del artículo 2.º, a), de la Ley de lo Contencioso; a este efecto, la comparación que la sentencia hace entre la materia de expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, sometida a la revisión de la Sala Sexta del Tribunal Supremo, y la mal llamada «jurisdicción» económico-administrativa, es de una expresividad insuperable. Y segunda, el rechazo de las exclusiones tácitas de la vía contencioso-administrativa, exigiendo, fiel a la literalidad del artículo 40, f), de la Ley jurisdiccional y a la conocida doctrina del Tribunal Supremo, que las referidas exclusiones deben ser necesariamente expresas —no inducidas por analogía o por aplicación supletoria de ordenamientos sectoriales diversos, como se pretendía en estos supuestos— y contenidas en una norma con rango de Ley formal; requisito este último que tampoco concurre, pues la alusión que el artículo 355 de la vigente Ley de Régimen local hace a la «jurisdicción especial y privativa» constituye, como hemos visto anteriormente, un exceso evidente en el uso de la delegación legislativa».

III. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA CONSTITUCION DE 1978

1. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL

El anteproyecto de la actual Constitución (18) incluía al Tribunal de Cuentas en el título VII, bajo el epígrafe «Economía y Hacienda», posición sistemática que responde a una ininterrumpi-

(17) *Ob. cit.*, págs. 131-133.

(18) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, del día 5 de enero de 1978.

da tradición constitucional desde 1812 hasta la fecha, pero que quizá no resulta correcta. El artículo 127 configuraba al Tribunal como «el órgano fiscalizador de las cuentas del Estado» «y del sector público estatal» (párrafos 1 y 2). En este aspecto, el texto recogía el mismo criterio restrictivo hasta entonces imperante en la Ley Orgánica del Estado de 1968 (arts. 44 y 55) y en la propia del Tribunal desde 1953, sin avanzar un paso más allá de tan recortado perímetro.

Por ello, en un comentario sobre la marcha, propuse que los límites subjetivos de las distintas competencias del Tribunal de Cuentas no sólo debían configurarse con toda exactitud, sino además ampliarse, mediante su extensión a la actividad de los territorios autónomos que se regulaban en el título VIII del documento constitucional en elaboración, y, por supuesto, a la Administración local contemplada en el artículo 105 del mismo texto, «pues aquéllos y ésta son también Administración pública y han de quedar sometidos al control jurisdiccional, con arreglo al principio reflejado en el artículo 104».

En consecuencia —añadía—, «parecen insuficientes las referencias exclusivas al Estado o al sector público estatal que se contienen en el artículo 127 del anteproyecto, y en tal sentido conviene extender de modo explícito el ámbito de la jurisdicción contable a las Comunidades Autónomas, así como a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, lo que habrá de significar, automáticamente, la desaparición de las funciones de tal carácter encomendadas otrora al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento y, en este aspecto, a las Comisiones Central y Provinciales de Cuentas, sistema aberrante y teratológico, sin justificación alguna teórica o pragmática» (19).

En la Constitución española aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, sancionada por Su Majestad el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre del mismo año, y publicada dos días después en el *Boletín Oficial del Estado* número 311, aparece el Tribunal de Cuentas igualmente en el título VII, y bajo igual epígrafe que en el anteproyecto. Ahora bien,

(19) «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, páginas 481-82.

el artículo 136 cambia el planteamiento, y con un espíritu más progresivo que su antecedente define al Tribunal como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público», sin perjuicio de su propia jurisdicción (párrafos 1 y 2). Más adelante, el artículo 153 prevé que «el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional, por el Gobierno, por la Jurisdicción Contencioso-administrativa y *d*) por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario». En definitiva, estas normas constitucionales centran el ámbito de la fiscalización y de la jurisdicción contable en el concepto de «sector público».

2. EL SECTOR PÚBLICO COMO NÚCLEO DE UNA CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA (20)

El párrafo 1.º del artículo 136 de la Constitución, que lo encabeza, y ello es importante, define al Tribunal de Cuentas como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público». Sean cualesquiera las incidencias de la elaboración parlamentaria, y sin desconocer ni minimizar el valor hermenéutico de los antecedentes legislativos a que se refiere el artículo 3.º, 1, del Código Civil, es evidente que las normas poseen una fuerza intrínseca, una voluntad propia objetiva, expresada en el sentido de las palabras que utiliza y enraizada en su espíritu y su finalidad *voluntas legis* que se impone siempre a la subjetiva de los autores del texto y muy especialmente cuando tal *voluntas legislatoris* ni siquiera aparece inequívoca y constituye el resultado complejo de distintas fuerzas concurrentes, a veces contradictorias.

En consecuencia, el objeto inmediato de toda interpretación jurídica es lo que se lee —la Ley—. En este aspecto, la Constitución ofrece una fórmula bimembre: Estado + sector público, como concepto nuclear, axial, de una cláusula general de competencia que delimita objetiva y subjetivamente el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas. En tal sentido, y sólo en él, la posterior concreción del artículo 153, *d*), resulta tan redundante e in-

(20) «Sector público y Tribunal de Cuentas», en *Presupuesto y Gasto Público*, número 10/1981.

necesaria, en una construcción teórica, como clarificadora y conveniente en la práctica.

Por todo ello, no hay contradicción alguna entre la cláusula general de competencia contenida en el párrafo 1.º del artículo 136, centrada en el concepto de sector público y la posterior alusión en la misma norma a las cuentas del Estado y del sector público estatal (párrafo 2.º), manifestación fenoménica, concreta, específica, de la configuración genérica del Tribunal, cuya redundancia no puede transformarse en antinomia y menos aún restringir el significado más profundo de esta institución. Sólo así, con una lectura gradual, resulta inteligible el texto analizado y adquiere consistencia su finalidad más trascendente políticamente: convertir al Tribunal de Cuentas en un instrumento de cohesión dentro de un esquema constitucional que se funda en la dispersión sectorial y geográfica de los Poderes públicos.

Para averiguar en qué consiste el sector público, cuál sea en definitiva su contenido, pueden utilizarse, como en todo análisis jurídico, dos caminos. El primero, dogmático, y el otro, positivo, que en este caso coinciden, porque las normas vigentes son el producto de una larga y cuidada elaboración teórica. Si se acepta el hecho, por lo demás obvio, de que la Constitución es un documento trascendental, pero que no crea *ex nihilo* el Ordenamiento jurídico y viene a incidir sobre uno preexistente, obra de una centenaria evolución, tendremos así dos perspectivas, la propia constitucional y aquella otra complementaria, aun cuando preconstitucional, válida sin embargo en tanto se acomode a la letra y al espíritu de la Ley fundamental.

En la primera perspectiva la Constitución nos ofrece una serie de pistas. Ante todo, una delimitación negativa, quizá elemental, pero útil, del sector «público» como simétricamente opuesto al «privado» (art. 128, 2). Luego, dos inclusiones explícitas de entes específicos en ese concepto genérico: el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 136, 1, y 153, *d*). Y, además, dos criterios, uno organizativo y otro funcional: el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en Comunidades Autónomas, se dice en el artículo 137, mientras que el 106 impone que la legalidad de la actuación administrativa —de *toda* ella—, así como el sometimiento a los fines que la justifican, quede bajo el control de los Tribunales —de *todos* ellos—. De aquí una ecuación muy sencilla:

cuanto es Administración pública está sujeto a la fiscalización y al enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el ámbito de su competencia material.

Desde la segunda de las perspectivas expuestas, la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, coincide totalmente con el planteamiento constitucional, aun cuando por su carácter preconstitucional desconozca a las Comunidades Autónomas, que, sin embargo, son fácilmente encuadrables en las categorías genéricas utilizadas. Así, el sector público —concepto contable, según el artículo 130 Ley General Presupuestaria— comprende los subsectores siguientes: a) las Administraciones públicas. Dentro de su ámbito hay que incluir al Estado, a las Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos, a las Corporaciones locales, a los Organismos autónomos y a la Seguridad Social; b) las Empresas públicas; y c) las Instituciones financieras públicas (art. 139, en relación con los artículos 2.º al 6.º, 122, 123 y 132, así como el art. 52, 3, y la Disposición final quinta).

Finalmente, en un intento de profundizar el análisis, conviene dejar constancia de que el concepto de sector público clava sus raíces en otro intrínsecamente dinámico: el manejo de caudales públicos. Todo gestor de un patrimonio ajeno está obligado a rendir cuentas y es responsable de esa gestión. Quien maneja las cosas o el dinero de la comunidad, también, con más rigor aún, pues no cabe exoneración de tal deber jurídico ni de la responsabilidad inherente (21). Por ello, el sector público comprende, además, a los efectos de la fiscalización y del enjuiciamiento, a los particulares que, excepcionalmente, recauden o custodien fondos o valores públicos y a los perceptores de las subvenciones corrientes, a todos los cuales se impone la rendición de cuentas (22).

(21) Sobre la configuración jurídica de la obligación de rendir cuentas en el Derecho privado y en el público, pueden consultarse «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, núm. 46, enero-abril 1965, págs. 22-26, así como «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, páginas 450-456.

(22) El artículo 80 de la Ley General Presupuestaria establece el deber de justificar la aplicación de los fondos recibidos en concepto de subvención por entidades públicas o privadas, empresas o personas en general con cargo a los presupuestos generales del Estado. El 123 alude a la obligación de rendir cuentas del empleo de tales subvenciones corrientes por los perceptores, a quienes el 128 menciona como cuenta-dantes (apartado d), a continuación de los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado.

3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (23)

En el momento actual, es opinión unánime de quienes nos hemos acercado al tema que una interpretación coherente del artículo 136 de la Constitución exige la inclusión de las Corporaciones locales dentro de la cláusula general que delimita el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas. En esa interpretación, que sugería ya mi primer comentario al proyecto constitucional, se alineó decididamente GARCÍA GARCÍA (24) con la siguiente argumentación:

a) El hecho de que la ampliación del control del Tribunal a todo el sector público fue consecuencia de una modificación introducida por el Congreso en el proyecto de la ponencia constitucional.

b) La incongruencia que se produciría en el sistema de control de los órganos de la Administración territorial si las Corporaciones locales quedasen excluidas de la fiscalización del Tribunal de Cuentas cuando las Comunidades Autónomas, entes de mayor capacidad y ámbito de acción, y que deben coordinar, en su caso, la acción de aquéllas, han de quedar sometidas a dicho control por mandato expreso del artículo 153, d), de la Constitución.

c) Que el artículo 136, 2, se está refiriendo en particular al ámbito de la Cuenta General del Estado, sin perjuicio de lo que establece el apartado 1 de dicho artículo.

Tanto a la conclusión como a su razonamiento muestra total conformidad FERNÁNDEZ-VICTORIO, que recoge literalmente una y otro (25). Frente a esta tesis, CAZORLA PRIETO (26) mantuvo, en un principio, que «el ámbito subjetivo de la actuación del Tribunal de Cuentas se extiende al Estado en sentido estricto... a las Comunidades Autónomas... y al sector público de ambos... Por el contrario, no lo hace a los Entes locales, provinciales y municipales». Y añadía:

«En efecto, la redacción de lo que hoy es el número 1 del artículo 136 de la Constitución en el informe de la ponencia decía así: 'El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuen-

(23) Un esquema muy claro y preciso de la Administración local en BOQUERA OLIVER (José María): *Derecho administrativo*, vol. I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, págs. 305-328.

(24) José Luis GARCÍA GARCÍA: *El control (externo e interno) en la Constitución*, páginas 649-650.

(25) Servando FERNÁNDEZ-VICTORIO: «El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3/1979, pág. 93.

(26) Luis María CAZORLA PRIETO: «El control financiero externo del gasto público en la Constitución», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2/1979, págs. 98-100.

tas de la gestión económica del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como del sector público de ambos'. Es decir, que en esta redacción el concepto de Estado era empleado en sentido estricto, pues no se comprendía dentro de él los entes autonómicos; aparte de ello, el ámbito subjetivo de la norma se extendía expresamente a las Comunidades Autónomas y al sector público de ambos. En el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas desapareció la referencia a las Comunidades Autónomas, a fin de evitar reiteraciones con el precepto que en la regulación específica de aquéllas predica la fiscalización del Tribunal de Cuentas... Con esta supresión el sentido general de la norma era el mismo, es decir, el empleo del concepto de 'Estado' lo era restringidamente, excluyendo a las Comunidades Autónomas —tratadas al respecto en otro precepto— y a los entes locales, excluidos *ab initio* de la norma. Esto, además, se confirma en el número 2 del artículo 136, 2, que al contemplar la censura la refiere únicamente a las cuentas del Estado y del sector público estatal, en particular».

Sin embargo, el propio CAZORLA, como Ponente del tema «El Tribunal de Cuentas y las Corporaciones locales» en las Jornadas de Estudio sobre el Tribunal de Cuentas, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado (mayo 1981), rectificó su posición inicial, más arriba expuesta, con el planteamiento siguiente:

«Una interpretación meramente literal de la norma admite tanto la inclusión como la exclusión de su contenido de los entes locales. Lo mismo ocurre si acudimos al proceso de elaboración de la norma».

«Sin embargo, el principio de autonomía local, la conveniencia de un control económico-financiero externo y los atributos que en el ejercicio de éste adornan al Tribunal de Cuentas inducen a mantener la inclusión dentro del concepto de sector público del artículo 136, b), a las Corporaciones locales».

Con cierta ambigüedad se pronuncia en este aspecto ALBIÑANA, ya que —por una parte— la utilización reiterada de la expresión «sector público estatal» en el artículo 136 de la Constitución lleva a excluir de su ámbito a las Corporaciones locales, mientras que —añade seguidamente— la mención del sector público sin otra restricción las incluiría con un volumen de tareas sin precedentes para dicho Tribunal (27). Sin embargo, con posterioridad, el mismo profesor parece inclinarse por la última de las dos alternativas antes apuntadas, cuando afirma que el artículo 136, 1, establece el Tri-

(27) *Derecho financiero*, citado *ut supra*, págs. 173-74.

bunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sea o no estatal, concepto que comprende al Estado y a las demás entidades integrantes de dicho sector (28).

En sentido también positivo opina GARCÍA GIL (29), para quien «no cabe duda» de que las Administraciones locales forman parte también del sector público y, por tanto, quedan sujetas, constitucionalmente, al control del Tribunal de Cuentas, aun cuando luego parece inclinarse fundamentalmente por una dicotomía. En virtud de ella, correspondería a la Comunidad Autónoma la «censura de cuentas», independientemente de que, en todo caso, se reserve al Tribunal la facultad de atraer a su conocimiento directo tales cuentas y sin menoscabo del pleno ejercicio de sus funciones jurisdiccionales respecto de aquellas Administraciones.

Como en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas se extiende también a las entidades y personas que manejen fondos municipales o provinciales por cualquier concepto, incluso el de la subvención. En consecuencia, comprende los Organismos autónomos, las Sociedades o Empresas y las Instituciones financieras. El artículo 355, b), del Texto refundido y articulado de 1955 hacía referencia a «los balances y liquidaciones anuales de los servicios municipalizados o provincializados». Aunque no haya norma específica para los demás supuestos antes enunciados, los principios generales del propio sistema llevan inequívocamente a la conclusión propugnada.

4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

La vida entera de las Corporaciones locales se encuentra indisolublemente unida a la de las Comunidades Autónomas respectivas. No cabe imaginar autonomías municipales o provinciales extravagantes, fuera del esquema general, como ruedas locas, sino en las células que componen un tejido territorial inserto en otro más amplio. Se trata de un despliegue concéntrico en cuatro ni-

(28) «El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5/1980, págs. 53 y 55.

(29) GARCÍA GIL (Fructuoso): *Consideraciones en torno al proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, enero de 1981, edición policopiada.

veles que exige una permanente armonización. En ese sentido es clara y coherente la misión encomendada a las Comunidades de «velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad» (art. 2.º, 2, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre). Tampoco sería posible, en tal planteamiento, una relación directa Estado-Corporaciones locales por encima, por debajo o al margen de las Comunidades, cortocircuito perturbador, sin duda alguna.

Por ello, los problemas de su actividad recíproca, muy especialmente los de su actividad económica y, por supuesto, el singular de la fiscalización de ésta, han de tener soluciones convergentes, interrelacionadas y nunca aisladas, ya que además lo impone así —desde otra perspectiva— la naturaleza del Tribunal de Cuentas como instrumento de cohesión y también de garantía para todos, en cuanto órgano judicial y siempre imparcial e independiente, desvinculado de la circunstancia política. El Tribunal de Cuentas es también salvaguardia de los administradores del dinero público, a quienes enjuicia, y en tal papel ha de evitar la presión y la opresión de los pequeños por los mayores. El doble equilibrio Estado - Comunidades y Comunidades - Corporaciones locales tiene su mejor valedor en el Tribunal, porque en la gestión financiera está el meollo de las demás.

El control externo de la actividad económica de las Corporaciones locales que corresponde ya al Tribunal de Cuentas, sin necesidad de Ley Orgánica, por aplicación directa de la Constitución y de su Disposición derogatoria, supone una pesada carga como consecuencia de su volumen (más de 9.000 Municipios, 50 Provincias) y de la cuantía de los recursos públicos que gestionan, con la pluralidad de servicios heterogéneos que, en muchos casos, han hecho proliferar una constelación de Organismos autónomos, Empresas públicas e Instituciones financieras. A esta carga alude ALBIÑANA (30) con evidente y razonable preocupación.

Este grave problema, que puede poner en peligro la eficacia de la fiscalización y el enjuiciamiento, nunca conseguida hasta ahora por ninguno de los sistemas anteriores y distintos, necesita apremiantemente una imaginativa solución en el doble aspecto orgánico y funcional. Aquí sí que, en mi opinión, habrían de tener un papel vivo, dinámico, las instituciones análogas de ámbito territorial, en íntima vinculación al «supremo órgano», no por razones formales,

(30) *Derecho financiero...*, pág. 174.

sino sustantivas, apuntadas más arriba. En caso de no aceptarse tal modalidad, la alternativa sería constituir órganos periféricos del propio Tribunal para ese cometido, y sólo para él.

En esta línea de reflexiones, GARCÍA GARCÍA (31) argumenta que «el calificativo de 'supremo' que se otorga al Tribunal en el apartado 1 del artículo 136 permite la utilización de fórmulas compatibles con un sistema interno de control por las propias Corporaciones y Comunidades, especialmente apto en razón de la autonomía y conciliable, además, con la delegación de funciones del Tribunal en un Organismo de atribuciones análogas al suprimido Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento». Esta última sugerencia resulta inviable, a mi modo de ver, por chocar frontalmente con la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas y, a la vez, con el principio de autonomía de las Entidades territoriales, que veda toda interferencia de otra Administración y exige como salvaguardia el amparo judicial, única forma de comprobar —fiscalizar, en suma— si una determinada actividad se ajusta o no a la Ley.

El hecho de que los Entes locales estén inmersos en el territorio de una Comunidad Autónoma —subraya también GARCÍA GIL (32)— ha de influir necesariamente en todos sus planteamientos económicos, y añade:

«Consecuentemente, parece lo lógico que los órganos de las expresadas Comunidades Autónomas velen por una efectiva, justa y equilibrada gestión económica de los Municipios integrados en su territorio y no es irrazonable suponer que sean sus propios órganos de control interno los que vigilen el cumplimiento de la normativa económico-financiera a aplicar.

Evidentemente, el artículo 136 de la Constitución no determina la condición de cuentadantes al Tribunal de dichas Administraciones locales por cuanto no son sector público estatal, pero ello no creemos sea óbice para que en el desarrollo legislativo comunitario sí puedan serlo respecto de los órganos competentes de la respectiva Comunidad Autónoma, en cuyo caso dichas Comunidades podrían ejercer plenamente esa fiscalización singularizada que supone la 'censura de cuentas'.

No obstante ello, el Tribunal de Cuentas no puede hacer dejación de las competencias que le vienen asignadas por la Constitución y, por tanto, la Ley orgánica debiera prever un adecuado sistema que, sin detrimento de sus funciones, permita una necesaria agilización de sus co-

(31) *El control (externo e interno)*..., pág. 650.

(32) *Consideraciones*..., hojas 66-67.

metidos mediante la utilización, a estos efectos, de los servicios de control propios de dichas Entidades locales (siempre y cuando estuvieran establecidos a nivel general para toda la Nación y con ello se evite puedan ser juez y parte a la vez) o lo que, en su caso, establezcan dichas Comunidades Autónomas a través de sus órganos de control, independientemente de que, en todo caso, se reserve el Tribunal la facultad de atraer a su conocimiento directo las cuentas y justificantes de aquellos Entes locales que estime necesario.

Por supuesto, al igual que ocurre con las Comunidades Autónomas, el Tribunal de Cuentas debe ejercer, respecto de las Administraciones locales, sus funciones jurisdiccionales».

5. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (33)

El proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas lo configura —en su art. 1.º— como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción». La fórmula sintética utiliza las mismas expresiones del artículo 136 de la Constitución y se limita a poner en relación el párrafo 1.º, 1, con el inciso contenido en el 2.º, 1. Y como desarrollo coherente de esta configuración, el artículo 2.º delimita con precisión sus dos funciones:

a) «La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público». Esta función no sólo «ha de referirse —según dice el art. 7.º— al sometimiento de aquella actividad al Ordenamiento jurídico», principio o marco de la legalidad necesario, pero no suficiente, sino también a comprobar los criterios de equidad, eficiencia y economía del gasto público, conforme al artículo 31, 2, de la Constitución.

b) «El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». La Ley no define este último concepto, y lo da por sabido quizá por la dificultad y el peligro que implicaría una delimitación imprecisa. En principio, constituyen caudales públicos aquellos que, sea cualquiera su título, fundamento y procedencia, han ingresado o debieran haber ingresado, en firme o en depósito, en las cajas correspondientes de las Administraciones públicas, así como sus bienes, valores y derechos de toda clase.

(33) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 120-I, 21 de febrero de 1980.

El principio rector que polariza y da sentido a la aparente heterogeneidad de atribuciones del Tribunal se encuentra, como he dicho en más de una ocasión (34), en el enjuiciamiento de las cuentas con el resultado de exonerar de responsabilidad al cuenta-dante o declarar ésta, en su caso, y exigirla. Las cuentas constituyen el reflejo o expresión cifrada, la exteriorización cualitativa y cuantitativa, a la vez, de la gestión o manejo de caudales públicos. Por ello —declara el art. 12, 1—, «la jurisdicción contable, especial y privativa se ejerce respecto de las cuentas generales y parciales, comunes y especiales, ordinarias o extraordinarias, periódicas o eventuales, principales y auxiliares, que deban rendir quienes recauden, administren, custodien, manejen o utilicen caudales públicos». «La jurisdicción contable —añade el párrafo 2.º— se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión».

El eje, pues, del proyecto de Ley Orgánica es su Título IV, donde se desarrolla la responsabilidad contable, y especialmente el artículo 36, que lo encabeza así: «1. El que por acción u omisión contraria a la Ley origine el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios. 2. La responsabilidad podrá ser directa o subsidiaria. 3. La responsabilidad directa será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados. 4. Los responsables subsidiarios lo serán mancomunadamente entre sí. La cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa. 5. Las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma».

Por primera vez se regula esta responsabilidad con carácter homogéneo y general para todo el sector público. Las normas hasta ahora existentes eran, por una parte, fragmentarias, no sistemáticas ni totalizadoras, y, por otra, sectoriales y heterogéneas, dictadas para la Hacienda pública (estatal) o las Haciendas locales, con coincidencias de fondo, pero también con discrepancias perturbadoras. Así, el régimen jurídico unificado afectará no sólo a las Administraciones tradicionales, sino a las nuevas —Comunida-

(34) «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional», ya citado, páginas 449-50.

des Autónomas— que carecen hasta ahora de una regulación propia en la materia.

Además, la exclusividad de la jurisdicción contable se lleva hasta sus últimas consecuencias en el artículo 37: «1. En los casos en que las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior pudieran ser exigidas con arreglo a normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente lo comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto. 2. Las resoluciones que se dicten por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente».

El ámbito común en el que se mueven las dos funciones del Tribunal de Cuentas, fiscalizadora y jurisdiccional, es el sector público, que delimita el artículo 3.º, según el cual lo integran: «a) La Administración del Estado; b) las Comunidades Autónomas; c) las Corporaciones locales; d) las Entidades gestoras de la Seguridad Social y los Organismos autónomos de toda clase; e) las Sociedades estatales y las demás Empresas públicas; f) cualesquiera otras Entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos». Una consecuencia necesaria de tal concepción totalizadora aparece anticipada en el párrafo 2.º del artículo 1.º, donde se dice que el Tribunal de Cuentas «es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional».

Una norma transitoria, la quinta, completa este planteamiento: «1. Mientras no se disponga lo contrario, por Ley orgánica u ordinaria, los órganos que han asumido las funciones del suprimido Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales seguirán actuando por delegación de aquél en la revisión contable y en la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance y de cancelación de fianzas. 2. La resolución de dichos asuntos en primera instancia corresponderá al Tribunal de Cuentas y los recursos serán enjuiciados por sus Salas» (35).

(35) El presente capítulo forma parte de mi comunicación sobre «El control externo por el Tribunal de Cuentas», presentada a las Primeras Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas que organizó en agosto de 1980 la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos de la Universidad de Oviedo.