

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: *El Tribunal de Cuentas y el Nacimiento de la Administración Contemporánea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000, 316 págs.

1. El Tribunal de Cuentas posee una extensa tradición histórica en nuestro país que abarca, con distintos nombres, estructuras y funciones, casi siete siglos de andadura. De ahí que se le haya calificado como «el Cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública», reclamando para sí el privilegio de ser el decano de Europa. A esta larga tradición se le une como segunda característica el hecho de ser una de las instituciones que en España ha tenido una mayor continuidad.

Desde sus orígenes, como heredero de los Contadores mayores instituidos por Sancho IV y de la Contaduría Mayor establecida en 1437, pasando por los diversos textos constitucionales (Estatuto de Bayona de 1808, Constitución de Cádiz de 1812, Constitución de 1876, Constitución de la II República y la Ley Fundamental del Estado de 1967) hasta su actual regulación en el artículo 136 de la Constitución española de 1978, ha sufrido muchas vicisitudes y no ha sido ajeno a los cambios propios de la época en los que desarrollaba su función. De ahí que el estudio de una institución no puede aislarse de toda la evolución histórica que la precede y ésta, a su vez, no puede comprenderse sin analizar la situación política, económica y social que la rodea.

2. La obra que acaba de publicarse responde a esta concepción y constituye un excelente trabajo de investigación sobre la evolución histórica y el papel que desempeñó el Tribunal de Cuentas a lo largo del siglo XIX, en el acertado entendimiento por parte del autor de que la tormentosa historia de la España del siglo pasado constituye el germen de la Administración contemporánea. El detenido análisis de los acontecimientos políticos y sociales de la época y su incidencia en las distintas normas por las que se rigió el Tribunal en el pasado siglo nos proporcionan las claves para comprender uno de los re-

proches clásicos que se han formulado a esta Institución, lo que GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo de esta obra califica como «la escasa significación del Tribunal de Cuentas como órgano de control de la Administración financiera», o lo que el propio autor calificó, en un artículo publicado en enero-abril de 1965 en esta REVISTA, como «atrofia funcional» que constituye una debilidad crónica.

Rafael DE MENDIZÁBAL cuenta con una dilatada, variada y fructífera vida profesional que inició como letrado del Tribunal de Cuentas, lo que, unido a una constante preocupación por situar en su contexto histórico las instituciones, le llevó, en su día, a profundizar en el estudio y en la historia de este Tribunal. Su preocupación por el Tribunal de Cuentas ya se puso de manifiesto en un primer artículo publicado en esta REVISTA en 1965 titulado *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, al que le siguieron otros que fueron escritos entre los años 1965 y 1968, publicados en las más prestigiosas revistas jurídicas de la época, tales como esta REVISTA, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia» y «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública». Estos artículos constituyen la base del presente libro, con la posterior incorporación del Capítulo V, dedicado a «El Tribunal de Cuentas al filo del 98: De la Restauración al Desastre (La Regencia)», publicado a principios del año 1999 en la revista «Actualidad Administrativa». El libro se presenta, por tanto, como una recopilación de distintos trabajos de investigación realizados por el autor hace algunos años, que ahora cobran un sentido distinto al publicarse de forma unitaria y sistemática, en cuanto nos proporciona una visión de conjunto sobre la evolución histórica del Tribunal de Cuentas a lo largo del pasado siglo, lo que sin duda nos sirve para comprender mejor su situación actual.

La obra responde, en palabras del propio autor, a la necesidad de «poder contemplar panorámicamente las instituciones, encuadradas en un lienzo general que las sitúe en su tiempo y su paisaje y muestre la conexión con las demás sin perder de vista a los hombres

que las vivieron, juristas o políticos, y a su vez hacerlo compatible con una fidelidad máxima a las normas que rigieron la actividad de la Contaduría o del Tribunal de Cuentas». Sin duda, este objetivo se cumple, pues a lo largo de los distintos capítulos el autor nos sitúa en el contexto histórico del momento exponiendo las tendencias políticas y sociales de la época y los personajes que las protagonizaron, para inmediatamente tratar de forma exhaustiva las distintas normas jurídicas que rigieron la vida del Tribunal de Cuentas desde distintas perspectivas: las características del Tribunal, la delimitación con otros órdenes jurisdiccionales, su competencia, su estructura orgánica, el estatuto de su personal, las normas procesales generales y los distintos procesos de los que conoce.

3. El libro se divide en cinco capítulos: Capítulo I: «La Crisis del Antiguo Régimen y la jurisdicción contable»; Capítulo II: «El Tribunal Mayor de Cuentas»; Capítulo III: «El Tribunal de Cuentas y el Nacimiento de la Administración Contemporánea»; Capítulo IV: «La revolución de 1868 y el Tribunal de Cuentas»; Capítulo V: «El Tribunal de Cuentas al filo del 98: De la Restauración al Desastre (La Regencia)».

En el Capítulo I se analiza el periodo comprendido entre 1808 y 1823, desde el comienzo del reinado de Fernando VII hasta la restauración del absolutismo monárquico. En dicho periodo se dicta el Estatuto de Bayona, la Constitución gaditana de 1812 y, en este contexto, el Estatuto de Bayona regula el Tribunal de Contaduría General y la Constitución de Cádiz crea la Contaduría Mayor de Cuentas, que se regula por una Ley Especial. La Contaduría Mayor se desvincula de la Administración configurándose como una jurisdicción especial, vinculada al poder judicial, que comparte sus funciones con la Audiencia Territorial, estableciéndose su conexión directa con las Cortes. Con el regreso de Fernando VII y con la consiguiente derogación de la Constitución de Cádiz, así como de las demás leyes e instituciones nacidas a su amparo, renace el Consejo de Hacienda, dentro del que se integra el Tribunal de Contaduría

Mayor de Cuentas. Con el levantamiento de Riego se restablece la Constitución de 1812 y sus instituciones, restableciéndose la Contaduría Mayor de Cuentas, y se dicta la Instrucción de 1820, que se constituye como el primer Reglamento Orgánico del Tribunal de Cuentas. La restablecida Contaduría Mayor de Cuentas está encuadrada dentro de los órganos centrales del Ministerio de Hacienda, por un lado, pero funcionalmente relacionada con el Poder Judicial al admitirse recurso ante las Audiencias contra sus resoluciones, gozando de funciones jurisdiccionales y fiscalizadoras.

El Capítulo II aborda el periodo comprendido entre 1822, con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, y el consiguiente restablecimiento del Antiguo Régimen y la muerte de Fernando VII. En dicho periodo la Real Cédula de 1828 crea una nueva institución fiscalizadora que utiliza, por vez primera, el nombre de Tribunal de Cuentas, en el que se unifican las funciones revisora y judicial, que hasta entonces estaban encomendadas a la Contaduría Mayor de Cuentas y a su Tribunal. Este Tribunal es un órgano colegiado de naturaleza gubernativa y judicial que ejerce sus funciones como autoridad especial y superior, que ejerce su jurisdicción contable sobre la Hacienda estatal, con exclusión del control sobre la gestión financiera local. Se mantiene su dependencia del Ministerio de Hacienda, correspondiéndole el conocimiento de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de Hacienda. Surge la responsabilidad contable como consecuencia del enjuiciamiento de las cuentas, regulándose un proceso de ejecución para hacer efectiva la deuda contable; se regula también un proceso de impugnación contra las providencias gubernativas o judiciales del Tribunal, la «audiencia en trámites de justicia», que exige el previo pago o consignación del importe reclamado para ser admitido, como una manifestación del principio *solve et repete*.

El Capítulo III, cuyo título da nombre al libro, se inicia con la muerte de Fernando VII y la regencia de la Reina María Cristina, y comprende la promulgación de la Constitución de 1837, la de

1845 y la Dictadura de Narváez en 1848. Paralelamente a tales acontecimientos políticos se produce una profunda transformación de la Administración pública: se crea el Ministerio de Fomento y se implanta la división provincial seguida de una demarcación judicial. Se establece por primera vez en España la jurisdicción contencioso-administrativa con carácter retenido. Las transformaciones políticas y administrativas tienen reflejo en la jurisdicción contable, dictándose la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851 y su Reglamento de 1853, obra de un partido moderado, con el que se pretende la «esterilización solapada del instrumento fiscalizador y el menoscabo de su independencia funcional». El Tribunal de Cuentas se califica de Supremo, actuando en única instancia para la contabilidad estatal y en apelación respecto de las contabilidades provincial y municipal, pudiendo sus sentencias ser recurridas en casación ante el Consejo Real. En este capítulo se detallan las funciones gubernativas, administrativas y contenciosas del Tribunal, así como el Estatuto del personal, en el que por vez primera se exigen una serie de cualidades objetivas para la designación de puestos directivos y un sistema selectivo más racional para el resto del personal, si bien se refuerza la prerrogativa del Poder Ejecutivo en el nombramiento de altos cargos del Tribunal. También se abordan pormenorizadamente los aspectos procesales generales, los distintos procesos de los que conoce y los recursos procedentes contra sus resoluciones.

El Capítulo IV se centra en una época histórica en la que tienen lugar acontecimientos tales como el pronunciamiento militar conocido como la «Vicalvarada» y la Revolución de septiembre de 1868, «la Gloriosa», que da paso a un periodo de inestabilidad política acompañada de una profunda crisis económica y social que va seguida por la aprobación de la Constitución de 1869, en la que se instaura una monarquía democrática encarnada en Amadeo de Saboya. En este periodo histórico se producen importantes novedades en el mundo jurídico: se promulga la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, la jurisdic-

ción contencioso-administrativa pasa desde la Administración pública al Poder Judicial con una importante reorganización en la estructura judicial. En el bienio progresista se aborda la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, fruto de un partido moderado, aprobándose en 1870 las Leyes de organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas del Reino y de la Administración y Contabilidad del Estado. El Tribunal de Cuentas se sitúa al margen del Poder Ejecutivo y se establece una estrecha vinculación con las Cortes. Se produce un proceso de judicialización del Tribunal, que conserva el carácter de Supremo y contra sus resoluciones no cabe recurso alguno, y la jurisdicción contable se perfila con un carácter revisor de la actividad administrativa. En este capítulo se analizan pormenorizadamente todos los aspectos de la nueva Ley: su delimitación jurisdiccional, competencias tanto gubernativas como contenciosas, estructura orgánica, estatuto de personal, las características generales del proceso, los tipos de procesos en primera instancia y de impugnación, para acabar analizando los procedimientos administrativos.

La renuncia al trono de Amadeo de Saboya y la proclamación de la República, presidida por Estanislao Figueras primero y por Pi y Margall después, abren los acontecimientos históricos del Capítulo V. La ocupación militar de Madrid por el General Pavía, el reinado de Alfonso XII, la Constitución de 1877, la guerra con los Estados Unidos y la pérdida de las posesiones de Ultramar son otros muchos de los sucesos que relata el autor para situarnos en el contexto político y social de la época. En el plano jurídico se frustra el primer intento de establecer una justicia constitucional, se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 y el Código Civil de 1889, entre otros. Esta época tiene una notable incidencia en el Tribunal de Cuentas, promulgándose la Ley Adicional de 1877 y el Reglamento Orgánico de 1893, que se analizan en profundidad siguiendo el esquema sentado en anteriores capítulos: delimitación jurisdiccional y con otros poderes, competencias gubernativas, fiscalizadoras y contenciosas, es-

estructura orgánica, estatuto de personal, las características generales del proceso, los procesos de primera instancia y de impugnación, para finalizar con el análisis de los procedimientos administrativos.

En resumen, el libro constituye un punto de referencia obligado para todo aquel que esté interesado en la historia del Derecho, y especialmente para quien quiera acercarse y comprender mejor la evolución del Tribunal de Cuentas. Aunque, como acertadamente pone de relieve el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su Prólogo, «Rafael de Medizábal nos debe un libro más que prolongue esta investigación, cuidadosa y atenta como ninguna otra, hasta nuestros días y que nos presente las nuevas responsabilidades del Tribunal de Cuentas en el Estado constitucional en el que nos movemos». Estaremos a la espera de dicha publicación.

Diego CÓRDOBA CASTROVERDE
Magistrado-Jefe del Gabinete
Técnico del Tribunal Supremo

NIETO, Alejandro: *Balada de la Justicia y la Ley*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, 298 págs.

El género jurídico-literario de la recensión o comentario bibliográfico está destinado a dar noticia de las novedades del mundo editorial, pero, junto a ello, a resaltar el interés de la obra y, directa o indirectamente, en la mayoría de los casos, a recomendar su lectura a los interesados en el asunto abordado. Siendo éstas las principales finalidades, no es posible evitar en ocasiones un efecto colateral, casi con seguridad no deseado por el autor del comentario ni, mucho menos, por el del libro: que la lectura de la recensión sustituya a la de la obra recensionada. Al interesado en esta última utilidad de la sección bibliográfica de las revistas jurídicas debo advertirle que en este comentario de la más reciente obra del profesor Alejandro NIETO no va a encontrar una descripción de su contenido, sino una fervorosa invitación a su lectura.

La principal dificultad para describir abreviadamente el libro no reside, sin embargo, en su extensión, densidad, profundidad o profusión de ideas, sino, por el contrario, en la complejidad y exhaustividad con las que son expuestas un par de ideas sencillas recurrentes a lo largo de todo el trabajo. Dejando hablar al autor, esas ideas podrían resumirse en el siguiente párrafo (págs. 121 y 122):

«Este libro es fruto de la experiencia, de la reflexión y el desengaño, no una repetición de lo mil veces oído. Una obra deliberadamente desgarrada en su forma y en su estilo, con sus ribetes de energuménica, agria, corrosiva incluso, pero en modo alguno destructiva, antes al contrario singularmente devota de la Justicia y el Derecho, ya que sólo es áspera con los manipuladores de ideas tan venerables. Un libro en el que reaparecen ideas ya expuestas, aunque en otros términos, en algunas publicaciones mías anteriores y que en modo alguno pretenden ser originales. Con el transcurso de los años, de las lecturas y sobre todo de las experiencias unas cosas se aclaran y otras se confunden y el pensamiento evoluciona invitando a exposiciones diferentes que pretenden ser más afinadas. Las ideas que llevamos dentro, cuando son profundas, no nos abandonan nunca y por ello son muy raros los autores que creen haber expresado de una vez por todas su pensamiento y se separan definitivamente de él como un artista de su escultura. Y es que, en definitiva, la Justicia y el Derecho no se cuentan o analizan sino que se *viven*.

Mi propósito concreto es demostrar que no se hace justicia real habida cuenta de que, como se ha repetido, las leyes son técnicamente deficientes, el ordenamiento jurídico incoherente y el Sistema institucional incapaz de dominar una situación que le ha desbordado en todas direcciones».

A partir de esas ideas, y como antes indicaba, el profesor NIETO va alternando afirmaciones rotundas sobre la (imposibilidad de alcanzar la) Justicia y su